

АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

АБИЛЬМАЖИНОВ АМИР АБЛАЕВИЧ

Проблемы осуществления прокурорского надзора в деятельности
уполномоченных органов в сфере транспортного контроля

Диссертация на соискание академической степени «магистра
юридических наук по образовательной программе 7М04203 -
«Юриспруденция» (научно-педагогическое направление)

Научный руководитель:
профессор кафедры
общеюридических дисциплин
Института послевузовского
образования
Ещанов А.Ш.,
доктор юридических наук,
профессор,
старший советник юстиции

Косшы, 2025 г.

ТҮЙІНДЕМЕ

Диссертациялық зерттеу көліктік бақылау саласындағы уәкілетті органдардың қызметін прокурорлық қадағалаудың өзекті мәселелерін талдауға арналған. «Көліктік бақылау» және «қадағалау» ұғымдарын дәл ашу үшін қажетті терминологияны біріздендіру мәселесі басты назарда, бұл өз кезегінде қадағалау нысанасын неғұрлым нақты анықтауға және оны осы салада ұйымдастыруды жетілдіруге ықпал етеді. Жұмыста көлік прокуратурасы органдарының жұмыс істеуінің құқықтық негіздері қарастырылып, жүйеленді, сондай-ақ көліктік бақылауды жүзеге асыратын органдардың қызметіндегі үйлестіру проблемалары мен типтік құқық бұзушылықтар анықталды.

РЕЗЮМЕ

Диссертационное исследование посвящено проблемным вопросам прокурорского надзора в деятельности уполномоченных органов в сфере транспортного контроля. Особое внимание уделено проблеме единообразного применения терминологии, позволяющей в полной мере раскрыть понятия «транспортный контроль» и «надзор» с целью уточнения предмета и организации прокурорского надзора в транспортной сфере. В работе исследованы и обобщены правовые основы деятельности органов транспортной прокуратуры, а также проблемы координации и типичные нарушения в деятельности уполномоченных органов транспортного контроля.

SUMMARY

The dissertation research is devoted to the analysis of current problems of prosecutorial supervision of the activities of authorized bodies in the field of transport control. The focus is on the issue of unifying terminology necessary for accurate disclosure of the concepts of «transport control» and «supervision», which, in turn, contributes to a clearer definition of the subject of supervision and improvement of its organization in this area. The paper examines and systematizes the legal foundations of the functioning of the transport prosecutor's office, as well as identifies coordination problems and typical offenses in the activities of transport control authorities.

СОДЕРЖАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ.....	4
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	5
ВВЕДЕНИЕ.....	6
1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ТРАНСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ	
1.1. Понятие и сущность прокурорского надзора в правовой системе Республики Казахстан.....	11
1.2. Этапы исторического развития прокуратуры в Казахстане, в т.ч. становление органов транспортной прокуратуры.....	18
1.3. Правовые основы деятельности уполномоченных органов в сфере транспортного контроля.....	21
1.4. Основные принципы и функции органов прокуратуры в сфере прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов в сфере транспортного контроля.....	25
2. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН	
2.1. Формы и методы прокурорского надзора в сфере транспортного контроля.....	30
2.2. Анализ правоприменительной практики в сфере прокурорского надзора за деятельностью транспортного контроля.....	31
2.3. Проблемы взаимодействия прокуратуры и уполномоченных органов в процессе надзора.....	38
2.4. Типичные нарушения законодательства в деятельности органов транспортного контроля и их причины.....	41
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	58
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	61
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	64

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В настоящей диссертации использованы ссылки на следующие нормативно-правовые акты:

1. Конституционный закон Республики Казахстан «О прокуратуре» от 5 ноября 2022 года № 155-VII ЗРК.

2. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК.

3. Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» от 25 декабря 2017 года № 120-VI ЗРК.

4. Закон Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК.

5. Закон Республики Казахстан «Об автомобильном транспорте» от 4 июля 2003 года N 476.

6. Положение «О Министерстве транспорта Республики Казахстан», утвержденное постановлением Правительства Республики Казахстан № 862 от 4 октября 2023 года.

7. Положение «О Главной транспортной прокуратуре», утвержденное приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 20 января 2023 года №37.

8. Правила, утвержденные Приказом и.о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 25 августа 2015 года № 883.

9. Правила использования специальных автоматизированных измерительных средств, утвержденные приказом Министра транспорта и коммуникаций Республики Казахстан №689 от 5 сентября 2013 года.

10. Правила организации работы постов транспортного контроля на территории Республики Казахстан, утвержденные приказом Министра транспорта и коммуникаций Республики Казахстан №362 от 13 августа 2010 года.

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АО	акционерное общество
АРВ	анализ регуляторного воздействия
АТС	автотранспортное средство
ВЭД	внешне-экономическая деятельность
ГОСТ	государственный стандарт
ГРНЗ	государственный регистрационный номерной знак
ГП	Генеральная прокуратура Республики Казахстан
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕРАП	Единый реестр административных производств
ИАС ТБД	информационно-аналитическая система транспортной базы данных и мониторинга динамики безопасности перевозок
ИС	информационная система
ИТК	инспекция транспортного контроля
КазССР	Казахская Советская Социалистическая Республика
КГД МФ РК	Комитет государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан
КоАП РК	Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан
МВД	Министерство внутренних дел
МРП	месячный расчетный показатель
НАО	Национальное акционерное общество
НИР	научно-исследовательская работа
НК	Национальная компания
НПА	нормативный правовой акт
ОАО	открытое акционерное общество
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
РЖД	Российские железные дороги
САИС	специальные автоматизированные измерительные средства
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
ТТН	товарно-транспортная накладная
ЮУЖД	Южно-Уральская железная дорога
ФТС РФ	Федеральная таможенная служба Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Динамичное развитие и совершенствование транспортной инфраструктуры является, одним из важнейших факторов экономического роста государства.

Успешное встраивание экономики Казахстана в мировую глобальную экономическую систему невозможно без развития транспортной инфраструктуры и сопутствующих отраслей.

Во исполнение поручений Главы государства об усилении позиций страны в качестве узлового транзитного хаба в Евразии и разработки мер по устранению административных барьеров в отношении бизнеса перед органами транспортной прокуратуры стоят задачи по обеспечению законности в данной сфере.

Однако в данной деятельности имеются проблемы.

Проблемным вопросом является недостаточная координация прокуратурой деятельности уполномоченных органов в сфере транспортного контроля.

Отсутствует эффективная система обратной связи. Прокуратура не всегда получает достаточно информации о результатах своих мероприятий, что затрудняет оценку их эффективности и оперативную коррекцию деятельности.

Существует проблема нехватки квалифицированных кадров, как в надзорном органе, так и в уполномоченных органах (недостаток знаний и опыта в сфере транспортного контроля для эффективного осуществления качественного прокурорского надзора).

Наличие проблемных вопросов требует их разрешения и, соответственно, углубленного изучения.

Степень научной разработанности темы исследования.

Теория и практика прокурорского надзора исследовалась в трудах российских исследователей В.И. Баскова, В.Г. Бессарабова, В.П. Виноградова, А.Ю. Винокурова, С.И. Герасимова, В.П. Рябцева, а также отечественных исследователей С.Ж. Абдрахманова, Х.О. Алиева, С.А. Балтабаева, М.С. Нарикбаева и других.

Вместе с тем, среди научных трудов казахстанских ученых отсутствуют комплексные исследования, посвященные выбранной нами теме.

Целью диссертационного исследования является совершенствование организации прокурорского надзора в сфере транспортного контроля.

Цели диссертационного исследования определила его задачи, которые заключаются в следующем:

- изучить правоприменительную практику осуществления транспортного контроля в отечественном и зарубежном законодательстве;
- обобщить состояние прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов в сфере транспортного контроля;

- разработать методические рекомендации и сформулировать предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере транспортного контроля.

Объектом исследования выступают общественные отношения, формирующиеся в ходе организации и осуществления прокурорского надзора за соблюдением законности, защите прав и безопасности граждан, а также при предупреждении и пресечении правонарушений в транспортной сфере.

Предмет исследования составляют нормы законодательства, регламентирующие порядок осуществления прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов, осуществляющих транспортный контроль, практика их применения, статистические данные, отчетность государственных органов, зарубежная практика и т.д.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Республики Казахстан, Конституционный закон Республики Казахстан «О прокуратуре» от 05 ноября 2022 года, Законы Республики Казахстан «О транспорте в Республике Казахстан» от 21 сентября 1994 года, «Об автомобильном транспорте» от 4 июля 2003 года, и другие нормативные правовые акты применительно к рассматриваемой теме.

Теоретическую базу исследования составят относящиеся к предмету исследования монографические источники, зарубежное и отечественное законодательство, официальные данные и результаты исследований, представленных в печатных изданиях и интернет ресурсах.

Методологическую основу проведения исследования составят базовые положения всеобщего метода познания, позволяющие отразить взаимосвязь теории и практики, процессы развития и качественных изменений рассматриваемых социально-экономических и правовых явлений, а также совокупность общенаучных методов исследования, таких как восхождение от абстрактного к конкретному, анализ, синтез, сравнение, динамические и статистические методы и т.д.

В исследовании планируется применить сравнительно-правовой метод при изучении зарубежного опыта осуществления прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов в сфере транспортного контроля, статистический метод при выгрузке цифровых показателей в данной сфере.

Этапы исследования, ожидаемые результаты и предполагаемые направления их внедрения и апробации.

Первоначальный этап исследования включает в себя сбор, изучение и анализ статистических сведений, нормативно-правовой базы и научно-практических работ и статей, обзоров, обобщений и специальной литературы применительно к теме исследования, подготовка библиографии.

Следующий этап заключается в обработке и анализе теоретического и эмпирического материала, в выработке обоснованных научно-практических рекомендаций, направленных на совершенствование прокурорского надзора.

Заключительный этап исследования состоит в апробации рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства об осуществлении

прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов в транспортной сфере.

Предполагается апробация результатов исследования в практической деятельности, а также внесения предложений по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практике, публикация статей.

Научная новизна работы определяется тем, что на диссертационном уровне проведено комплексное исследование организационного и методического аспектов прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов в сфере транспортного контроля в современных условиях с учетом исторических тенденций.

Положения, выносимые на защиту:

1. С учетом проведенного сравнительного анализа понятий «транспортный контроль» и «надзор», изученного зарубежного опыта сформулированы следующие различия надзора в транспортной сфере от транспортного контроля:

Во-первых надзор представляет собой проверку законности деятельности субъектов (физических и юридических лиц) правоотношений в транспортной сфере.

Во-вторых, надзор не должен вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность субъектов правоотношений в транспортной сфере.

В-третьих, при осуществлении надзора должно исключаться непосредственное применение административных и дисциплинарных мер к субъектам правоотношений в сфере транспорта.

В-четвертых, надзор подразумевает определенную «отстраненность» от поднадзорной деятельности и осуществляется «извне».

Отмеченные особенности позволяют отграничить надзор от других организационно-правовых форм участия уполномоченных органов в сфере транспортного контроля.

В целом действующим законодательством определена компетенция органов прокуратуры, которые не должны подменять собой другие уполномоченные государственные органы.

При этом для совершенствования надзорной деятельности в транспортной сфере необходимо уточнение и четкая регламентация применяемой терминологии.

2. В ходе диссертационного исследования сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере транспортного контроля касаясь правового статуса объектов транспортной инфраструктуры иностранных государств, расположенных на территории Республики Казахстан.

Учитывая, что большинство объектов транспорта относятся к стратегическим объектам, возникает проблема надлежащего государственного контроля и надзора со стороны уполномоченных государственных органов и прокуратуры государства, на территории которого находятся такие объекты. необходимо внесение изменений в международные соглашения с Российской Федерацией.

Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации дополнить новой статьей следующего содержания: «Контроль и надзор за соблюдением законодательства в сфере безопасности автомобильного, морского, железнодорожного, трубопроводного транспорта, а также иного законодательства на объектах транспортной инфраструктуры Договаривающихся Сторон, осуществляется теми уполномоченными государственными органами, на территории которых расположены такие объекты» [1].

3. Правоприменительная практика свидетельствует о малоэффективности законодательной нормы Кодекса об административных правонарушениях, предусматривающей ответственность за непринятие мер по представлению прокурора.

Следует отметить, что представление как прокурорского надзора вносится для устранения нарушений законности. В связи с чем его неисполнение напрямую ведет к нарушению законных интересов государства, общества, прав и свобод граждан.

Полагаем необходимо существенно ужесточить ответственность по статье 664 КоАП РК увеличив размер штрафа с 8 МРП до 40 МРП, а также ввести ответственность за повторно совершенное аналогичное правонарушение по данной статье Кодекса 80 МРП. Указанные меры необходимым, поскольку качественное, полное и всестороннее рассмотрение представления об устранении нарушений законности, как одного из основных актов прокурорского надзора, является одним из наиболее принципиальных вопросов надзора.

4. Проблемным вопросом административной практики уполномоченных органов транспортного контроля является такое явление как воспрепятствование водителями, перевозчиками деятельности инспекторов транспортного контроля по осуществлению возложенных на них функций.

Водители автотранспортных средств либо представители компаний перевозчиков отказывались проследовать к месту прохождения взвешивания транспортных средств с грузом, предъявить документы на перевозимый груз, в ряде случаев самовольно выгружали перевозимый груз (щебень, песок, жидкий бетон и т.д.) прямо на обочине проезжей части.

Такому положению вещей способствует несовершенство действующего законодательства, требующего внесения изменений и дополнений в него.

Предлагается путем повышения размеров штрафа с трех до двадцати МРП повысить ответственность физических лиц (это водители транспортных средств, на которых приходится основная доля правонарушений) за воспрепятствование деятельности государственных инспекций.

Другим путем решения проблемы видится дополнение данной статьи КоАП РК примечанием следующего содержания: в случае, если физическое лицо, выполняющие функции водителя транспортного средства на основании трудового или иного договора установлению подлежит организация перевозчика либо собственника груза. В данном случае ответственность за воспрепятствование несет организация, относящаяся к субъектам малого, среднего либо крупного предпринимательства или некоммерческой организации ответственность.

5. «Правилами субсидирования за счет бюджетных средств убытков перевозчиков, связанных с осуществлением социально значимых перевозок пассажиров» предусмотрено субсидирование социально значимых перевозок, т.е. деятельности субъектов предпринимательства, осуществляющих перевозки пассажиров на автобусах, электричках и т.д.

Однако без соответствующей инфраструктуры в виде станций и вокзалов развитие перевозок будет существенно затруднено.

Необходимо внести изменения в Правила субсидирования, предусмотрев субсидирование не только перевозчиков пассажиров, но и автовокзалов (станций), неразрывно связанных с процессом осуществления перевозок включив в них в качестве объектов субсидий автовокзалы и автостанции.

1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ТРАНСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ

1.1. Понятие и сущность прокурорского надзора в правовой системе Республики Казахстан

5 ноября 2022 года Главной государственной прокуратурой подписан Конституционный закон Республики Казахстан «О прокуратуре».

В соответствии со статьей 1 Конституционного закона Республики Казахстан «О прокуратуре» «прокуратура от имени государства в установленных законом пределах и формах осуществляет высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование» [2].

«Прокуратура в целях защиты человека, его жизни, прав и свобод как высших ценностей государства, обеспечения законности на территории Республики Казахстан осуществляет следующие задачи:

1) защиту и восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов юридических лиц, общества и государства;

2) выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий;

3) координацию деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью;

4) иные задачи, определяемые законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан» [2].

У казахстанским автором сложилось мнение о том, что институт «общего надзора» («защиты общественных интересов») себя изжил и по рекомендациями международных организаций требуют либо полного упразднения, либо существенного пересмотра его функций.

По мнению Абдрахмановой С.Ж. «необходим ряд последовательных действий, таких как: уточнение предмета общего надзора путем его ограничения проверкой сигналов о нарушении конституционных прав и свобод человека и гражданина, о нарушении существенных интересов общества и государства» [3].

«Далее, посредством исключения из сферы надзора прокуратуры таких объектов (и, соответственно, субъектов), как физические и юридические лица; а в последующем, возможно полностью исключение «общего надзора» как создающего дополнительную нагрузку на бизнес и государственные органы. Это, в свою очередь, потребует пересмотра перечня объектов и субъектов прокурорского надзора. Прокуратура не должна компенсировать недостатки в деятельности любых государственных органов и иных участников общественных отношений, тем более подменять их. В условиях формирования

и развития новой системы экономических отношений должен существенно изменяться и прокурорский надзор за соответствием законам деятельности участников этих отношений. В тех сферах экономических отношений, где это окажется необходимым, будет усиливаться и контроль со стороны органов исполнительной власти и органов местного самоуправления» [3, с. 30-31].

«Далее, посредством исключения из сферы надзора прокуратуры таких объектов (и, соответственно, субъектов), как физические и юридические лица; а в последующем, возможно полностью исключение «общего надзора» как создающего дополнительную нагрузку на бизнес и государственные органы. Это, в свою очередь, потребует пересмотра перечня объектов и субъектов прокурорского надзора. Прокуратура не должна компенсировать недостатки в деятельности любых государственных органов и иных участников общественных отношений, тем более подменять их. В условиях формирования и развития новой системы экономических отношений должен существенно изменяться и прокурорский надзор за соответствием законам деятельности участников этих отношений. В тех сферах экономических отношений, где это окажется необходимым, будет усиливаться и контроль со стороны органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Таким образом, необходима реформа прокурорского надзора, которая будет соответствовать целям гармонизации национальной правовой системы со стандартами ОЭСР и обеспечит достижение поставленных Главой государства целей, в том числе по повышению доверия к прокуратуре» [3, с. 30-31].

Однако на современном этапе потенциал органов прокуратуры далеко не исчерпан.

Законодателем определено, что среди всех правоохранительных органов страны именно прокуратура выступает в качестве ядра всей правоохранительной системы.

В подтверждение необходимости воплощения в жизни ранее реализуемой Концепции правовой политики на 2010-2020 годы 5 ноября 2022 года принят Конституционный закон Республики Казахстан «О прокуратуре» [4].

Государством на органы прокуратуры возложена особая ответственность, требующая постоянного совершенствования.

Для того, чтобы определиться в пределах и сущности прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов в сфере транспортного контроля, необходимо разграничить сами понятия «транспортный контроль» и «транспортный надзор».

Следует обратить внимание на то, что в действующем казахстанском законодательстве четкого определения понятия «транспортный контроль» нет, но имеется определение государственного контроля.

Согласно п.1-4 статьи 134 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан государственным контролем является деятельность органа контроля и надзора по проверке и наблюдению на предмет соответствия деятельности субъектов (объектов) контроля и надзора требованиям,

установленным законодательством Республики Казахстан. Контроль подразделяется на внутренний и внешний.

Порядок проведения внутреннего контроля определяется Административным процедурно-процессуальным кодексом Республики Казахстан. Внешним контролем является контроль, осуществляемый органом контроля и надзора по проверке и наблюдению на предмет соответствия деятельности субъектов (объектов) контроля и надзора требованиям настоящего Кодекса.

По результатам внешнего контроля в случае выявления нарушений законодательства Республики Казахстан государственные органы в пределах своей компетенции возбуждают административное, дисциплинарное производство либо иницируют соответствующие исковые заявления в пределах своей компетенции и (или) принимают иные меры, предусмотренные законами Республики Казахстан [5].

Аналогично, нет конкретного определения «транспортный контроль» и «транспортный надзор» в законодательстве стран ближнего зарубежья.

По мнению Борисенко Е.А. и Ялового О.А. «предметом прокурорского надзора является надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, а также надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль же это деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований. Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль - деятельность, направленная на обеспечение выполнения обязательных требований гражданами и организациями, т.е. осуществляется в отношении граждан, которые не относятся к поднадзорным органам прокуратуры объектам (субъектам)» [6].

Следует заметить, что, по мнению корифея исследования прокурорского надзора Баскова В.И., «надзор – это не просто наблюдение. Если раньше термин «наблюдение» использовался для определения полномочий такого надзорного органа, как прокуратура, как это было в ряде законодательных актов о прокурорском надзоре двадцатых годов, то теперь употребляется понятие «надзор». «Надзор» прокурора – «присмотр, проверка» – это наиболее активная форма его деятельности, нежели «наблюдение».

Надзор прокурора предполагает использовать предоставленные ему императивные полномочия по пресечению нарушений закона, принятию мер по их предупреждению, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, восстановлению прав и законных интересов граждан и т.д. «Наблюдение» за исполнением законов содержит в себе некоторые элементы созерцательности, «посторонности», как бы невмешательства в то или иное явление, событие, обстоятельство» [7].

М.С. Студеникина полагает, что «для контроля характерна та особенность, что он не ограничивается кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний — законов и других нормативных

актов. Органы контроля интересуются не только тем, не нарушил ли субъект управления действующее законодательство, но и тем, насколько правильно, целесообразно и эффективно он использовал все предоставленные ему полномочия. Специфика административного надзора проявляется в ограничении пределов его компетенции проверкой только законности действий конкретного объекта.

Надзор - это своего рода суженный контроль, но суженный только в отношении сферы своего приложения ... для надзора характерно несколько ограниченное проникновение в сферу деятельности органов, в отношении которых надзорные функции реализуются» [8].

Так, в российском законодательстве, приводит суждение Борисова С.В. «под государственным контролем (надзором) понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями обязательных требований, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями» [9].

Исследователь отмечает, что «до сегодняшнего дня реальных шагов для нормативного разграничения содержания терминов «контроль» и «надзор» не сделано. Транспорт является объектом особого контроля со стороны различных органов и лиц, включая контроль (надзор) государства» [9, с. 62].

Белорусским законодательством, наряду с прокурорским надзором, предусмотрен еще отличительный от казахстанского законодательства административный надзор.

«Административный надзор наряду с прокурорским надзором и государственным контролем, осуществляется во всех отраслях государства, имеет отраслевую направленность, связанную с охраной специальных правовых режимов, в сфере которых действуют его объекты» [10].

По мнению белорусского ученого Василевич С.Г. «следует отойти от искусственной дифференциации контроля и надзора. Вряд ли надзорному органу следует ограничиваться формальной «сверкой»: соблюден закон или нет. Необходимо оценивать и разумность правового регулирования, при его отсутствии инициировать внесение соответствующих изменений в акты законодательства» [11].

Таким образом, в зарубежном законодательстве единого мнения о разграничении понятий «контроль» и «надзор» не имеется.

Из казахстанских исследователей необходимо выделить работу казахстанского исследователя Бекишевой С.Д., в которой проведен сравнительный анализ понятий «контроль» и «надзор» применительно к экологической сфере.

Указанный исследователь так сформулировал отличия надзора в сфере от контроля:

«1. Надзор представляет собой проверку законности деятельности субъектов (физических и юридических лиц) в транспортной сфере;

2. Надзор не вмешивается в оперативно-производственную деятельность этих лиц;

3. При надзоре исключается непосредственное применение административных и дисциплинарных мер;

4. Надзор означает определенную отстраненность от поднадзорной деятельности и осуществляется «извне» [12].

Аналогично, применительно к транспортной сфере необходимо разграничить понятия «надзор» и «контроль».

Органы транспортной прокуратуры при осуществлении надзора не должны подменять собой и дублировать функции уполномоченных органов в сфере транспортного контроля.

Анализы и проверки транспортной прокуратуры деятельности уполномоченных органов должны быть направлены на выполнение функций по высшему надзору за точным и единообразным выполнением Конституции, Указов Президента, законов и нормативных правовых актов Республики Казахстан.

Российский исследователь Осинцева Д.В. разбирая положения пункта 2 статьи 26 Федерального закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» приходит к выводу о том, что «органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций» [13].

По мнению автора вышеуказанные принципы надзорной деятельности «выступали как реакция на неудовлетворительную советскую практику, когда прокурор действовал, не только подменяя, но и заменяя соответствующие органы и организации, при этом зачастую не имея точно выраженной собственной правовой позиции, давая указания по самым мелочным вопросам функционирования и развития поднадзорных субъектов» [13, с. 6].

Анализируя положения п. 5 и 10 ст. 3 Федерального закона РФ от 26 декабря 2008 года «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» автор приводит вывод о том, что «принцип «невмешательства» в данном законе сформулирован иначе, чем в Законе о прокуратуре, и звучит следующим образом: «5) недопустимость проводимых

в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами... 10) разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов РФ» [13, с. 7].

Подход, по мнению автора, достаточно простой: органы прокуратуры не вмешиваются в сферу муниципального контроля (все просто – это не надзор), взаимодействуют с контрольно-надзорными государственными ведомствами (органами), не затрагивая вопросы реализации контрольных полномочий.

Органы прокуратуры могут осуществлять надзор за исполнением законов при реализации контрольных полномочий вышеперечисленными органами исполнительной власти, но на суть контрольной деятельности это может повлиять малым образом. Что же касается реализации надзорных полномочий органов прокуратуры и иных государственных органов, то уже ... нужно было признать правило исключительной моноспециализации при осуществлении таких полномочий: либо органы прокуратуры, либо иные государственные органы. Если органы прокуратуры инициативно провели проверку в рамках предметов, подведомственных иным органам государственного надзора, последние за ее результаты ответственности нести не должны, соответственно, должен быть перенесен срок очередной плановой проверки, а внеплановые повторные должны быть возложены на органы прокуратуры. Однако если же органы прокуратуры посчитают необходимым дать соответствующее поручение о проведении проверки иным органам государственного надзора, то их заботой остается только надзор за надзирающими инстанциями, т. е. формальная оценка деятельности по реализации соответствующих властных полномочий надзорными ведомствами [13, с. 8].

Интересно мнение автора о положениях Федерального закона РФ «О прокуратуре» о привлечении к проверкам специалистов из других государственных органов.

«Согласно ч. 13 ст. 21 Федерального закона Российской Федерации «К участию в проведении проверки могут привлекаться представители иных государственных органов в целях осуществления ими экспертно-аналитических функций»; по ч. 1 ст. 22 Закона «Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе требовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов» [13, с. 8].

По мнению автора возникает логичный вопрос: «а в государственных органах есть лица, выполняющие экспертно-аналитические функции от имени

этих органов? В их штатах имеются государственные служащие и иные работники, так вот они, если привлекаются к проведению надзорных мероприятий, выступают уполномоченными представителями власти, но никак не экспертами или специалистами, что, несомненно, подчеркивает простую подмену понятий и нарушение принципа однократности проверки (либо прокуратура, либо иные надзорные инстанции).

Конечно, бывает совпадение статусов, рассуждает автор, «когда государственный служащий выступает в качестве эксперта (в системе Минюста России, МВД России, ФТС России и некоторых других административных ведомствах), но эксперт – это всегда аттестованное лицо, прошедшее соответствующую процедуру допуска к осуществляемой им деятельности, поэтому вызывать любого сотрудника государственного органа специальной компетенции и наделять его прокурорским решением экспертно-аналитическими функциями по крайней мере – это лукавство, по большому счету – облегчение собственной работы» [13, с. 9].

«Все сказанное позволяет заключить, что за органами прокуратуры возможно сохранить надзорные полномочия вне предметов ведения иных властных структур (иначе они попросту не нужны), вмешательство возможно, если соответствующее ведомство (орган) уклоняется от исполнения возложенных законом обязанностей по реализации контрольно-надзорных функций, при этом споры по поводу законности организации и проведения самих проверок, а также их результатов вполне могут быть разрешены в рамках арбитражного или административного судопроизводства. Надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и законностью правовых актов требует исключительно юридических познаний, и тут не надо быть каким-либо иным отраслевым специалистом, экспертом или аналитиком, т.к. механизм формирования и развития физических, химических, демографических, экономических и других естественных явлений и процессов – вовсе не предмет прокурорского анализа. Достаточно заключить: выполнена обязанность или нет, соблюден запрет или нарушен, – это и так объективно заметно (если был взрыв, то понятно, что не выполнены требования промышленной безопасности, если упал самолет – то нарушены требования авиационной безопасности, произошло распространение эпидемии – не выполнены санитарные требования, и прочее, и прочее – для чего распознавать их механизм, ведь очевидно, что требования нормативных актов нарушены), тем более, что это уже не надзорная деятельность, а практика расследований различной отраслевой принадлежности» [13, с. 9].

Важным выводом является необходимость четкого разграничения понятий «транспортный контроль» от «транспортного надзора».

В целях совершенствования как надзорной деятельности органов транспортной прокуратуры, а также надлежащего осуществления контроля со стороны уполномоченных органов следует использовать зарубежный опыт и имплементировать его в казахстанское законодательство.

1.2. Этапы исторического развития прокуратуры в Казахстане, в т.ч. становление органов транспортной прокуратуры

Рассматривая историческое развитие института прокурорского надзора предметный интерес представляет российский опыт, т.к. органы прокуратуры Казахстана и России ранее являлись частью единой правовой системы и на определенном историческом этапе развивались параллельно.

Казахстанский исследователь Абдрахманова С.Ж. выделяет три основных этапа развития казахстанской прокуратуры в составе российского государства.

«На первом этапе (1722-1864) основу правового статуса составляла модель прокуратуры надзорного типа с преобладанием функций надзора за соблюдением законности. Для того, чтобы добиться внедрения законов в жизнь, приучить к их исполнению, возникла необходимость в особом институте принудительной реализации законов, которым и стала прокуратура.

На втором этапе (1864-1917) модель прокуратуры обвинительного типа как органа уголовного преследования. В ходе судебной реформы XIX века прокуратура преобразовалась из органа надзорного типа в орган уголовного преследования. Данный правовой статус прокуратура сохранила до Октябрьской революции 1917 года.

На третьем этапе (1922 – настоящее время) идея воссоздания прокуратуры основывалась на необходимости установления эффективного контроля за деятельностью аппарата власти, укрепления единой законности в стране, защиты новых форм отношений, усиления гарантий личности и имущества граждан.

В Казахстане органы прокуратуры были учреждены 13 июля 1922 года. Государственная прокуратура учреждалась в целях обеспечения надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью в составе Народного комиссариата юстиции» [3, с. 26].

Исследователи Сидорова Н.В. и др. соавторы отмечают, что «к 1955 году сложилась следующая система органов транспортной прокуратуры:

- Главная транспортная прокуратура СССР, в которой функционировали отделы: общего надзора, по надзору за следствием и дознанием в органах МВД, уголовно-судебного надзора, следственный, контрольно-инспекторский, кадровый;

- транспортные прокуратуры союзных республик, округов, железных дорог, водных бассейнов, объединенные (железнодорожные и водные) транспортные прокуратуры;

- транспортные прокуратуры железнодорожных участков, транспортные прокуратуры водных участков и объединенные транспортные прокуратуры участков» [14].

«В советской юридической науке вопрос о целесообразности существования транспортных прокуратур всегда оставался дискуссионным.

Так, транспортные прокуратуры были ликвидированы Указом Президиума Верховного Совета СССР от 3 марта 1960 г. «Об упразднении транспортных прокуратур», а их функции были полностью возложены на органы прокуратуры союзных республик, автономных республик, краев, областей, автономных областей, национальных округов, городов республиканского, краевого и областного подчинения и районов.

Принятие решения об упразднении транспортной прокуратуры не было оправданным. Многие участки работы транспорта практически выпали из поля зрения территориальных прокуратур, что отразилось на эффективности надзора за расследованием уголовных дел в органах внутренних дел на транспорте. Данные трудности возникли из-за линейного несоответствия построения транспортных предприятий, в том числе и органов внутренних дел на транспорте, и территориальных прокуратур, так как железные дороги проходят через территорию нескольких областей. В результате надзор на железной дороге осуществлялся сразу несколькими территориальными прокурорами, которые редко согласовывали свои действия при его осуществлении» [14, с. 55].

Только спустя почти 20 лет в соответствии с Приказом Генерального прокурора СССР от 28 февраля 1977 г. № 9 «Об организации работы транспортных прокуратур» в целях усиления надзора за законностью и борьбы с преступностью на железнодорожном, водном и воздушном транспорте были восстановлены самостоятельные транспортные прокуратуры.

«В соответствии с Постановлением Совета министров СССР от 11 апреля 1977 г. № 282 на территории Казахстана были организованы Алма-Атинская железная дорога с местонахождением управления в г. Алма-Ате; Западно-Казахстанская железная дорога с местонахождением управления в г. Актюбинске; Целинная железная дорога с местонахождением управления в г. Целинограде.

На этих дорогах были образованы Алма-Атинская, Целинная, Западно-Казахстанская транспортные прокуратуры, которые подчинялись прокурору КазССР.

Система органов транспортной прокуратуры в 80-е годы состояла из четырех звеньев:

- 1) транспортные прокуратуры, действующие на правах районных;
- 2) транспортные прокуратуры, действующие на правах областных;
- 3) отделы Генеральных прокуратур союзных республик по надзору за исполнением законов на транспорте;
- 4) управление по надзору за исполнением законов на транспорте при Генеральной прокуратуре СССР.

Транспортная прокуратура на правах районной имела узкую специализацию, т.е. она осуществляла надзор либо только на воздушном, водном или железнодорожном транспорте. Транспортная прокуратура на правах областной вела надзор на всех видах транспорта» [14, с. 55].

6 декабря 1991 г. принято Постановление Президиума Верховного Совета КазССР «Об образовании единой системы органов прокуратуры КазССР, обеспечении их самостоятельности и независимости», согласно которому на базе действующих на территории КазССР органов прокуратуры была образована единая система органов прокуратуры КазССР, в которую вошли Алма-Атинская, Западно-Казахстанская, Целинная транспортные прокуратуры (на правах областных), транспортные прокуратуры на правах районных» [13, с. 28].

В 1993 г. на базе Алма-Атинской, Западно-Казахстанской, Целинной транспортной прокуратуры образована Казахская транспортная прокуратура, возглавляемая транспортным прокурором, являющимся по занимаемой должности заместителем Генерального прокурора Республики Казахстан. Казахская транспортная прокуратура просуществовала одиннадцать месяцев, обусловлено это тем, что система и структура Казахской транспортной прокуратуры не совпадали с системой и структурой организации транспортных объектов [14, с.56].

«1990-е годы ознаменовались перестройкой государственной и общественной жизни страны. Политические и экономические преобразования, курс на утверждение принципов правового государства не могли не коснуться прокуратуры. В Концепции судебной реформы Российской Федерации 1991 года авторы поставили под сомнение целесообразность сохранения прокурорского надзора и пришли к выводу о сосредоточении усилий прокуратуры на функции уголовного преследования» [3, с. 27].

Гавриленко А.А., обобщая мнения казахстанских правоведов, отмечает, что «в Республике Казахстан сформирован усредненный вариант прокуратуры, для которого характерно сочетание сохранения традиций советской прокуратуры и инкорпорации западного опыта функционирования прокурорских органов, что привело к уменьшению надзорных полномочий прокуратуры по сравнению с советским периодом ее развития» [15].

«Все вышесказанное применимо и к составному элементу единой системы органов прокуратур Республики Казахстан – действующей модели построения транспортных прокуратур. Проведенный анализ законодательства советского периода позволяет сделать однозначный вывод, что развитие транспортных прокуратур на территории Казахской ССР происходило идентично иным республикам в составе СССР. Современная история прокуратуры Республики Казахстан берет свое начало с принятия Верховным Советом двенадцатого созыва 25 октября 1990 года Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР.

В период независимого Казахстана структура органов транспортной прокуратуры прошла видоизменение от образования (по географическому принципу) укрупненных транспортных прокуратур, напрямую подчиненных как и территориальные прокуратуры Генеральной прокуратуре (к примеру, Западная транспортная прокуратура) до создания транспортных прокуратур в каждой административно-территориальной единице (области, столицы и

города республиканского значения (к примеру, Восточно-Казахстанская транспортная прокуратура).

Новой отличительной особенностью явилось подчинение транспортных прокуратур единому центру - Главной транспортной прокуратуры, которая в свою очередь подчинялась Генеральной прокуратуре.

С принятием в 2022 году нового Конституционного закона Республики Казахстан «О прокуратуре» повышен статус транспортных прокуратур: теперь наименование «районные» изменено на «региональные» транспортные прокуратуры.

На сегодняшний день органы транспортной прокуратуры представлены 24 региональными транспортными, в т.ч. 2 авиационными прокуратурами.

В Мангистауской региональной транспортной прокуратуре функционирует отдел по надзору за морским видом транспорта.

Существующая структура органов транспортной прокуратуры соответствует велению времени о необходимости специализации надзорной деятельности и позволяет в полной мере осуществлять надзор на всеми видами транспорта: железнодорожным, воздушным, автомобильным, водным и трубопроводным.

Органы транспортной прокуратуры Республики Казахстан с момента обретения независимости стали составной частью единой системы органов прокуратуры.

Исходные положения построения системы органов и основные полномочия прокуратуры Республики Казахстан закреплены в статьях 83-84 Конституции Республики Казахстан» [16].

Важной задачей представляется сохранение преемственности в деятельности органов транспортной прокуратуры.

Сложившаяся система с разделением полномочий по осуществлению надзора за субъектами различных видов транспорта за региональными транспортными прокуратурами и их подчинения единому центральному органу – Главной транспортной прокуратуре отвечает современным требованиям и учитывает территориальные особенности страны.

1.3. Правовые основы деятельности уполномоченных органов в сфере транспортного контроля

Деятельность уполномоченных органов в сфере транспортного контроля регулируется Законами Республики Казахстан, а также специальными правилами уполномоченного органа применительно к тому или иному виду транспорта и (или) вида деятельности, а также ведомственными нормативными правовыми актами.

При осуществлении транспортного контроля в отношении субъектов бизнеса применяются положения Предпринимательского кодекса Республики Казахстан.

Указом Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2023 года вновь создано ранее реорганизованное в 2014 году Министерство транспорта Республики Казахстан с передачей ему функций и полномочий в сферах железнодорожного, автомобильного, внутреннего водного транспорта; торгового мореплавания; в области использования воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности гражданской и экспериментальной авиации; естественных монополий в области услуг аэронавигации и аэропортов; общественно значимых рынков в области услуг аэропортов; автомобильных дорог.

В соответствии с пунктом 13 Положения «О Министерстве транспорта» «задачами являются:

1) формирование и реализация государственной политики в сферах железнодорожного, автомобильного, внутреннего водного транспорта; торгового мореплавания; в области использования воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности гражданской и экспериментальной авиации; естественных монополий в области услуг аэронавигации и аэропортов; общественно значимых рынков в области услуг аэропортов; автомобильных дорог;

2) осуществление межотраслевой координации государственных органов в сфере деятельности, отнесенной к компетенции Министерства;

3) обеспечение безопасности транспорта и процессов его жизненного цикла для жизни и здоровья человека, окружающей среды;

4) формирование и проведение инвестиционной, научно-технической и социальной политики в области транспорта;

5) разработка прогнозов нужд государства и населения в перевозках;

6) защита интересов Республики Казахстан в области транспорта;

7) создание условий для обеспечения потребностей экономики и населения республики в перевозках, в том числе социально значимых пассажирских перевозках, и связанных с ними услугах;

8) использование новых технологий, включая информационно-коммуникационные технологии, средств, облегчающих мобильность устройств и технологий, адаптированных для лиц с инвалидностью, при осуществлении пассажирских перевозок;

9) обучение работников транспорта, осуществляющих пассажирские перевозки, навыкам общения и предоставления услуг лицам с инвалидностью, в том числе жестовому языку;

10) контроль и надзор за соблюдением прав потребителей транспортных услуг;

11) координация работы и осуществление функции государственного регулирования деятельности транспортного комплекса Республики Казахстан;

12) осуществление государственного контроля и надзора в регулируемых сферах;

13) государственное управление в регулируемых сферах;

14) соблюдение гендерного баланса при принятии на работу и продвижении сотрудников;

15) осуществление иных задач, возложенных на Министерство, в пределах своей компетенции» [17].

Территориальными подразделениями уполномоченного органа представлены инспекции транспортного контроля областей и городов республиканского значения, а также Морская администрации портов.

Следует отметить, что на уровне местных исполнительных органов функциями контроля на транспорте также наделены территориальные управления пассажирского транспорта и автомобильных дорог областей, столицы и городов республиканского значения.

К таким функциям можно отнести функции «по ведению реестра автовокзалов, автостанций и пунктов обслуживания пассажиров; реестра маршрутов регулярных городских и пригородных автомобильных перевозок пассажиров и багажа; осуществление лицензирования в соответствии с законодательством Республики Казахстан о разрешениях и уведомлениях; ведение реестра физических и юридических лиц, подавших уведомление о начале осуществления деятельности по специальной подготовке водителей автотранспортных средств, осуществляющих перевозки опасных грузов в международном и внутриреспубликанском сообщениях; ведение реестра физических и юридических лиц, подавших уведомление о начале осуществления деятельности по специальной подготовке водителей автотранспортных средств, осуществляющих перевозки опасных грузов в международном и внутриреспубликанском сообщениях; обеспечение выполнения и контроля за всеми видами работ по строительству, реконструкции, ремонту, внедрению и содержанию технических средств регулирования дорожного движения на улицах столицы; осуществление выдачи международных сертификатов технического осмотра; принятие решений о временном прекращении железнодорожных перевозок при возникновении чрезвычайных обстоятельств; осуществлять контроль за соблюдением установленного расписания движения автобусов, микроавтобусов и троллейбусов и др.» [18].

Транспорт является объектом особого контроля со стороны различных органов и лиц, включая контроль (надзор) государства.

Более шести лет назад в России внедрено применение риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности.

Данный подход «затрагивает исключительно аспект проверок, в том числе для целей осуществления надзора в сфере транспорта [постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации. Иными словами, изменен подход к осуществлению надзорной деятельности за счет введения

определенной градации опасности проверяемых объектов и характера их деятельности.

Риск-ориентированность проявляется в выделении классов опасности в зависимости от того, насколько вероятен риск причинения ущерба и нарушения обязательных нормативных требований со стороны подконтрольных субъектов. Оценка базируется также на уже имевших место нарушениях и их последствиях, потому что не любое нарушение сопряжено с причинением вреда и материального ущерба людям. В зависимости от результатов оценки опасности предопределяет количество проверок и их проведение в принципе. При чрезвычайно высоком риске проверки проводятся раз в год» [19].

Представляет научный интерес попытка разработки и принятия в Казахстане единого Транспортного кодекса.

Разработка кодекса проводилась в 2000-е годы, но не нашла своего воплощения и реализации на законодательном уровне (проект Транспортного кодекса Республики Казахстан был отозван из Парламента Республики Казахстан К).

Так, В. С. Белых пишет: «Считаем, что принятие единого Транспортного кодекса Российской Федерации — это в целом утопическая идея. Нельзя объединить в единое целое «кодексовые» положения о различных видах транспорта (даже умозрительно выглядят нереалистично попытки объединить нормы о железнодорожной перевозке грузов с морской и воздушной)» [20].

Между тем сам автор ссылается на тот факт, что в Республике Казахстан «мощно предпринята попытка по разработке проекта Транспортного кодекса». Идея создания указанного закона переведена в практическую плоскость в одной из стран таможенного союза. Его принятие в качестве закона потребует соответствующего реагирования со стороны Российской Федерации и Республики Беларусь, имеющих с Республикой Казахстан единое таможенное пространство. Тем более что тремя странами принят единый таможенный закон — Таможенный кодекс Таможенного союза, имеющий много точек соприкосновения с транспортным законодательством каждой из них» [20, с. 9-10].

Автор отмечает, что «при разработке Транспортного кодекса Российской Федерации целесообразно использовать типологический метод, являющийся важным инструментом унификации законодательства. Именно этот метод позволяет создать приближенную к идеальному типу модель транспортного закона, устранить дублирование в регулировании транспортных правоотношений и, как следствие, сократить количество действующих кодексов и уставов. Необходимость применения типологического метода в нормотворческой деятельности становится особенно актуальной в ситуации, при которой, во-первых, накоплен значительный эмпирический материал, во-вторых, проведены необходимые теоретические исследования и, в-третьих, назрела потребность их синтеза, содержательно-теоретической и логической организации. Всем этим условиям

отвечает сложившаяся ситуация с транспортным законодательством» [20, с.35].

Автор говорит о «так называемой региональной унификации, т.е. унификации, осуществляемой в пределах ограниченного круга государств. В условиях расширения международных перевозок большое значение приобретает проблема сближения транспортного законодательства России с международными транспортными конвенциями, договорами, соглашениями. Это обстоятельство также должно быть в полной мере учтено в этом законодательном акте. Унификация касается не только транспортных законов, но и подзаконных нормативных правовых актов. Наиболее распространенными среди этой группы подзаконных актов, закрепляющих технико-правовые нормы организации и осуществления перевозок, являются правила, инструкции, руководства, технические условия, нормы, тарифы, ГОСТы, прејскуранты и некоторые другие.

По мнению автора должна быть предложена следующая система транспортного законодательства: Транспортный кодекс., Правила перевозок пассажиров, багажа и правила перевозок грузов (для каждого вида транспорта), тарифы и ГОСТы» [20, с.37-39].

С развитием глобальных транспортных хабов в рамках ЕАЭС необходимость унификации национального законодательства в сфере транспорта с законодательством союзных стран, в особенности Российской Федерации, Республики Беларусь, Кыргызстана и Армении будет только увеличиваться.

1.4. Основные принципы и функции органов прокуратуры в сфере прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов в сфере транспортного контроля

Если обратиться к определению курса «Прокурорского надзора» Винокурова Ю.Е., то «принципы организации и деятельности прокуратуры — это основополагающие, руководящие положения, определяющие наиболее существенные черты и признаки многогранной деятельности органов прокуратуры и основные предъявляемые к ней требования. Так как принципы определяют наиболее общие признаки и требования, то они обязательны для любого прокурорского работника независимо от занимаемой должности или конкретного направления своей деятельности. В данном разделе речь идет о принципах организации и деятельности прокуратуры. Под этим понимаются принципы, реализуемые в процессе организации и осуществления главной функции прокуратуры — прокурорского надзора» [21].

Винокуров Ю.Е. выделяет 5 основных принципов прокурорского надзора: 1) принцип централизации, 2) принцип единства, 3) принцип законности, 4) принцип независимости, 5) принцип гласности.

«Принцип централизации в первую очередь относится к организации системы прокуратуры, но вместе с тем указанный принцип имеет принципиально важное значение и для надзорной деятельности прокурора.

Принцип единства прокурорского надзора выражается в единообразных формах организации и деятельности всех прокурорских органов, единстве целей и общих задач осуществления надзора в стране, а также полномочий прокуроров по выявлению правонарушений и реагированию на них. Прокурорский надзор осуществляется на основе единого для всех звеньев прокуратуры законодательства...

Среди всех принципов организации и осуществления надзора важнейшее значение имеет принцип законности. Этот принцип — необходимое условие реализации всех остальных принципов деятельности прокуратуры. Законность — один из основополагающих принципов государственного руководства обществом в целом, важное средство укрепления и развития государственности, упрочения охраны и развития экономической базы государства, необходимое условие демократической системы государства.

Принципа независимости прокурорского надзора заключается в том, что каждый прокурор в своей деятельности независим и при выполнении возложенных на него обязанностей руководствуется законами и изданными в соответствии с ними приказами и указаниями Генерального прокурора.

Принцип гласности состоит в том, что органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства, а также законодательства о государственной и иной, специально охраняемой законом тайне; информируют ... органы государственной власти, ... органы местного самоуправления и население о состоянии законности» [21, с. 20-25].

Хотя приведенные выше основополагающие принципы деятельности органов прокуратуры были сформулированы еще в советский период, они не утратились своего значения и универсальности и в применительно к системе органов прокуратуры Казахстана.

Исследователь Атжанова Ж.С. в комплексном исследовании «Сравнительный анализ компетенций прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан», анализируя характер полномочий органов прокуратуры, приходит к выводу о том, что «деятельность органов прокуратуры осуществляется по отдельным направлениям, каждому из которых соответствуют свои предметные и функциональные полномочия. Все полномочия прокуроров устанавливаются в законодательстве по направлениям деятельности.

Компетенция органов прокуратуры ограничена. Пределы - это сфера тех отношений, в рамках которых осуществляется прокурорский надзор. Пределы компетенции связаны с двумя ограничениями: кругом поднадзорных субъектов, кругом актов прокурорского реагирования.

В круг поднадзорных субъектов на основании статьи 1 Федерального закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»

входят исполнительные органы, органы местного самоуправления, политические партии, движения, общественные организации, церковные организации и все учреждения, предприятия и организации независимо от формы собственности.

К не поднадзорным прокуратуре субъектами относятся Федеральное Собрание; Президент; Конституционный Суд; судебные органы; граждане, если они не выступают в качестве должностных лиц. При нарушении гражданином уголовного закона в отношении его прокуратура выполняет функцию уголовного преследования» [22].

«Федеральный закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает пределы компетенции органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина: не предусмотрено вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов» [22, с. 32].

Отдельные исследователи отмечают «отсутствие в пункте 2 статьи 21 Федерального закона Российской Федерации формулировки о запрете вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций при осуществлении надзора за исполнением законов, что представляет проблему, которая приводит к негативным последствиям, нарушает принцип организации и деятельности российской прокуратуры. Действительно, осуществляя «общий» надзор, органы прокуратуры надзирают за исполнением законов точно таким же кругом поднадзорных им организаций и должностных лиц, что и при надзоре за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и не имеют права вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность этих организаций» [23].

Ахметжанов М.М. в своей статье указывает, что «в Казахстане в Законе Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 30 июля 2017 года впервые закрепил отказ прокуратуры от права вмешиваться в деятельность субъектов предпринимательства, организаций и государственных органов, назначать проверки их деятельности, запрашивать информацию либо документы по основаниям, не предусмотренных законом.

Новые подходы направлены на искоренение бесконечных проверок прокуроров. Основания для назначения проверок государственных органов сужены. Государственные органы прокурор будет проверять только в тех случаях, если установлен факт невыполнения или ненадлежащего выполнения своих полномочий иными уполномоченными государственными органами, к компетенции которых относится обязанность обеспечить контроль и надзор в соответствующей сфере общественных отношений.

Данное ограничение не распространяется на случаи назначения проверок для защиты прав, свобод и законных интересов лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности государства, а также при осуществлении надзора за соблюдением законности в деятельности правоохранительных и специальных государственных органов» [24].

Указанные ограничения не распространяются на назначение прокурорских проверок по поручениям Главы государства, Генерального Прокурора Республики, а также на проверки, которые проводятся при осуществлении надзора за соблюдением законности в деятельности правоохранительных и специальных государственных органов.

«Новый подход исключил излишнюю подмену функций государственных органов и необоснованных назначений проверок. Таким образом, прокуратура Республики Казахстан, призванная осуществлять высший надзор за соблюдением законности на территории Республики, новым законом более конкретно определилась с пределами и формами прокурорского надзора в социально-экономической сфере» [22, с. 35].

Согласно пункту 13 нового Положения Генеральной прокуратуры Республики Казахстан «О Главной транспортной прокуратуре» в качестве задач органов транспортной прокуратуры определены:

- защита и восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов юридических лиц, общества и государства;

- выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий;

- координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью на транспорте;

- иные задачи, определяемые законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан [25].

Среди основных функций органов транспортной прокуратуры касаясь надзора в социально-экономической сфере определено осуществление высшего надзора за законностью:

деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, субъектов квазигосударственного сектора, учреждений, их должностных лиц, иных организаций в сфере транспорта независимо от формы собственности, в том числе принимаемых ими актов и решений, а также в отношении объектов транспорта и транспортной инфраструктуры (в том числе автомобильных дорог республиканского и международного значения, организаций железнодорожного, автомобильного (в части автомобильных перевозок пассажиров, багажа и грузов, за исключением внутригородских), морского, внутреннего водного транспорта, гражданской и экспериментальной авиации, городского рельсового и магистрального трубопроводного (кроме водопроводов) транспорта, космической системы);

- координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в целях обеспечения взаимодействия этих органов, взаимного обмена информацией и согласованности их действий при реализации общих задач [25].

Таким образом, органы транспортной прокуратуры, являющиеся неразрывной частью системы органов прокуратуры Республики Казахстан, в своей деятельности руководствуются универсальными основополагающими принципами, выработанными теоретиками прокурорского надзора. При их формулировании и принятии использован опыт, накопленный за время существования института прокурорского надзора.

Функции органов транспортной прокуратуры исчерпывающе изложены в Положении о Главной транспортной прокуратуре, утвержденном приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан.

2. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

2.1. Формы и методы прокурорского надзора в сфере транспортного контроля

Винокуров А.Ю. «под методикой прокурорского надзора определяет совокупность методов и приемов, применяемых прокурорами в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений законов и способствующих им обстоятельств».

В юридической литературе приемы часто подразделяют на организационные, тактические и технические.

«Организационные приемы охватывают организационную сторону прокурорского надзора и призваны обеспечить своевременность поступления в прокуратуру и обработки информации о тех или иных нарушениях, оптимизацию планирования работы, рационализацию труда прокуроров.

Тактические приемы — это использование рекомендаций обобщенного передового опыта, сведений из логики, психологии, научной организации труда для решения обоснованности, целесообразности и последовательности применения организационных и правовых средств прокурорского надзора.

Технические приемы — это рациональное и активное использование различных технических средств в целях совершенствования организации работы по надзору за исполнением законов, организации труда на научной основе и т.д.

На всех стадиях прокурорского надзора: организации работы, выявления нарушений законов, устранения нарушений законов, применяются самые различные приемы» [21, с. 113-114].

Общие задачи, по мнению Винокурова А.Ю., подлежат разрешению каждым прокурором, выполняющим надзорные функции прокуратуры.

«Прокурорский надзор имеет несколько направлений (отраслей), различающихся, прежде всего, содержанием законодательства, за исполнением которого осуществляется надзор. Вследствие этого общие задачи, стоящие перед прокурорским надзором в целом, являются одновременно задачами и каждого из этих направлений. Общие задачи могут быть решены только в результате прокурорско-надзорной деятельности в целом. Каждое направление (отрасль) единого прокурорского надзора вносит свой «вклад» в решение общих задач. Объем и содержание этого вклада определяется специальными задачами, стоящими только перед конкретным направлением (отраслью) прокурорского надзора. Их суть вытекает из общих задач и определяется компетенцией прокурора в каждом из направлений прокурорского надзора. Подробно содержание специальных задач каждого направления прокурорского надзора будет рассмотрено ниже в соответствующих разделах курса» [21, с. 63].

Автор указывает на то, что «особая потребность ощущается в частных методиках, под которыми понимается совокупность методов и приемов, применяемых прокурорами для выявления, устранения и предупреждения нарушений конкретного закона или группы однородных законов, способствующих им обстоятельств на конкретном объекте, в органе. Речь может идти, к примеру, о таких частных методиках, как Методика проведения проверки исполнения законодательства об использовании федеральной собственности на железнодорожном предприятии или Методика проведения проверки исполнения законодательства об оружии органами, осуществляющими частную детективную и охранную деятельность» [21, с.116].

Отсюда проистекают формы и методы любого направления прокурорского надзора, в том числе в сфере надзора в области транспортного контроля.

Правоприменительная практика свидетельствует о малоэффективности законодательной нормы административного кодекса, предусматривающей ответственность за непринятие мер по представлению прокурора.

На деле государственные органы совсем не боятся ответственности по данной статье, зная об относительно не значительном размере штрафа – в 8 МРП.

Тогда как, к примеру, за неисполнение постановления прокурора административным законодательством предусмотрена административная ответственность в виде штрафа в размере 15 МРП.

Наиболее строгая ответственность для правонарушителей предусмотрена статьей 666 КоАП РК – «Неуведомление или несвоевременное уведомление прокурора» – штраф в размере 200 МРП.

Считаем целесообразным усилить ответственность по статье 664 КоАП РК, увеличив размер штрафа с 8 МРП до 40 МРП, а также ввести ответственность за повторно совершенное аналогичное правонарушение по данной статье Кодекса с административным взысканием в виде штрафа 80 МРП.

Указанные меры необходимым, поскольку качественное, полное и всестороннее рассмотрение представления об устранении нарушений законности, как одного из основных актов прокурорского надзора, является одним из наиболее принципиальных вопросов надзора.

2.2. Анализ правоприменительной практики в сфере прокурорского надзора за деятельностью органов транспортного контроля

Как известно, с распадом Советского Союза произошел разрыв экономических связей между бывшими союзными республиками. Не стала исключением и транспортная сфера. Так, транссибирская железнодорожная магистраль, протяженностью более 7 тысяч километров, юридически стала находиться на территории двух суверенных государств – России и Казахстана.

Аналогичным образом на территории двух государства расположена Приволжская железная дорога, протяженностью более 4 тысяч километров.

В настоящее время 6 участков железных дорог с находящимися на них станциями отнесены к ведению Приволжской, Южно-Уральской и Западно-Сибирской отделений железных дорог АО «РЖД».

Деятельность предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта, расположенных на территории соседнего государства, регламентируется Соглашением между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1 вышеуказанного Соглашения, «стороны (Республика Казахстан и Российская Федерация) признают имущество железнодорожного транспорта, входящее в состав железных дорог государства одной Стороны, но расположенное на территории государства другой Стороны, собственностью государства первой Стороны» [1].

Установлено, что ЮУЖД о нарушениях безопасности движения не информируют уполномоченный орган – ИТК. Это обосновывают тем, что в своей деятельности ЮУЖД руководствуется приказами министерства транспорта Российской Федерации, распоряжениями и правилами, утвержденными ОАО «РЖД».

Согласно законодательству о железнодорожном транспорте государственный контроль (надзор) на железнодорожном транспорте осуществляется Комитетом железнодорожного и водного транспорта, его структура и функции определяются Министерством транспорта Республики Казахстан.

Действующее международное законодательство (ст.4 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о принципах сотрудничества и условиях взаимоотношений в области транспорта от 23.03.1992 года) допускает возможность ЮУЖД осуществлять деятельность на основании законодательства Российской Федерации» [26].

Однако, учитывая, что железнодорожные вокзалы, станции, депо, и другие вспомогательные объекты относятся к стратегическим объектам полагаем, что государственный контроль и надзор в сфере безопасности движения в отношении ЮУЖД должен осуществляться уполномоченными государственными органами Республики Казахстан. В свою очередь, на сегодняшний день ИТК проверки в ЮУЖД не проводит, также не осуществляет контроль и учет по выявлению и принятию мер по пресечению допущенных нарушений. Вместе с тем, аппаратом главного ревизора по безопасности движения поездов ЮУЖД только за 2020 год выявлено 5887 нарушений, применено 2959 мер ревизорского реагирования (2019 г. – 5871/2746).

На сегодняшний день существует только внутренний контроль, который не гарантирует безопасность движения ЮУЖД. Государственный контроль со

стороны Республики Казахстан и компетентных государственных органов Российской Федерации в этой части отсутствует.

Одними из основных направлений для достижения данной цели определены:

- приведение транспортной инфраструктуры в соответствие с требованиями межгосударственных, национальных и отраслевых стандартов в области безопасности движения;

- дальнейшее совершенствование, развитие и внедрение средств цифровизации, автоматизации, регулирования, контроля и управления движением;

- дальнейшее совершенствование профилактики и правоприменения в сфере соблюдения требований безопасности движения и эксплуатации транспортных средств;

- совершенствование нормативно-правового обеспечения и стандартов в области безопасности.

Следует отметить, что железнодорожные пути, железнодорожные станции, пассажирские платформы, а также другие объекты железнодорожного транспорта, связанные с движением поездов и маневровой работой, являются зонами повышенной опасности, и требуют осуществления системного государственного контроля.

Учитывая межправительственный характер данных правоотношений, данный вопрос предполагает обсуждение на уровне уполномоченных центральных государственных органов двух государств.

Предлагается дополнить Соглашение новой статьей следующего содержания: «Контроль и надзор за соблюдением законодательства в сфере безопасности автомобильного, морского, железнодорожного, трубопроводного транспорта, а также иного законодательства на объектах транспортной инфраструктуры Договаривающихся Сторон, осуществляется теми уполномоченными государственными органами, на территории которых расположены такие объекты».

Порядок организации перевозок грузов и пассажиров железнодорожным, воздушным, морским, речным и автомобильным транспортом между обеими странами и транзитом по их территориям будет осуществляться на основе соглашений, заключаемых Министерством транспорта Российской Федерации (в части организации железнодорожных перевозок Министерством путей сообщения Российской Федерации) и Министерством транспорта Республики Казахстан.

Среди прочих проблем, существующих в сфере транспорта следует выделить проблему отсутствия субсидирования автовокзалов (станций).

Согласно пункту 2 статьи 1 Закона Республики Казахстан «Об автомобильном транспорте» об основных понятиях, используемых в Законе автовокзал - комплекс сооружений, предназначенный для обслуживания пассажиров и водителей автобусов, пассажиропоток которого составляет более пятисот человек в сутки, и включающий в себя: капитальное здание с

залом ожидания вместимостью свыше семидесяти пяти человек и билетными кассами, пункты медицинского освидетельствования водителей и оказания первичной медико-санитарной помощи, камеры хранения, перрон для посадки и высадки пассажиров, площадку для стоянки автобусов, посты для осмотра автобусов, диспетчерские пункты и комнату матери и ребенка, расположенный на территории не менее пяти тысяч квадратных метров [27].

Казахстанские предприниматели, владельцы автостанций и автовокзалов на фоне критического снижения пассажиропотока, начавшегося в ходе пандемии коронавируса, находятся в критическом положении.

В целях социальной поддержки граждан в законодательстве об автомобильном транспорте введено понятие социально значимые перевозки – это перевозки пассажиров в регулярном сообщении, оказывающие влияние на социально-экономическое положение общества и организуемые в целях обеспечения доступного уровня тарифов и возможности свободного передвижения населения по территории Республики Казахстан» [27].

Для поддержания постоянного функционирования таких перевозок государство предусмотрело их субсидирование.

Субсидирование социально значимых перевозок регулируется «Правилами субсидирования за счет бюджетных средств убытков перевозчиков, связанных с осуществлением социально значимых перевозок пассажиров» [28].

Тем самым, законодателем предусмотрено субсидирование социально значимых перевозок, т.е. деятельности субъектов предпринимательства, осуществляющих перевозки пассажиров на автобусах, электропоездах и т.д.

Указанная мера способствует сохранению транспортного сообщения в отделенных регионах с небольшим по численности населением.

На примере Северо-Казахстанской области можно увидеть, что автостанции в районах области в большинстве своем не функционируют, а единственный автовокзал в областном центре – г.Петропавловске с населением более 200 тысяч жителей находится в предбанкротном состоянии.

Однако без соответствующей инфраструктуры в виде станций и вокзалов развитие перевозок будет существенно затруднено.

Кроме того, возможное массовое закрытие автовокзалов и станций будет способствовать дальнейшему увеличению доли нелегальных перевозчиков и таксистов.

Аналогичная ситуация складывается и в других регионах республики.

Полагаем исправлению ситуации будет способствовать внесение изменений в Правила субсидирования социально значимых перевозок пассажиров, включив в них в качестве объектов субсидий автовокзалы и автостанции.

Размеры субсидий предлагается рассчитывать по формуле:

$$C = Z - Д$$

где С - общий объем субсидий, причитающийся к перечислению за отчетный период, тенге.;

З - объем документально подтвержденных фактических по деятельности автовокзалов, автостанций за отчетный период, тенге;

Д - объем документально подтвержденных фактически полученных доходов ИП, ТОО от деятельности автовокзалов, автостанций за отчетный период, тенге.

Обращает на себя внимание опыт к изучению правоприменительной практике осуществления надзора в сфере транспорта.

Так, в Научно-исследовательском институте Генеральной прокуратуры СССР еще в 1980 году был создан отдел, специализирующийся на проблемах прокурорского надзора за исполнением законов на транспорте.

«После того как на транспортные прокуратуры был возложен надзор за исполнением законов в таможенной сфере, название и тематика отдела расширились. Был период в истории отдела, когда в течение нескольких лет сотрудники отдела исследовали и проблемы прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства.

Поскольку транспортные прокуратуры – централизованная система в общей системе органов прокуратуры и их деятельность осуществляется по тем же основным направлениям, что и территориальных прокуратур, отдел специализируется на исследованиях по всему комплексу проблем – от «общего» надзора и надзора за исполнением законов при производстве предварительного расследования до координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью на транспорте и в таможенной сфере. Значительная часть исследований связана с криминологией, уголовным и уголовно-процессуальным правом. Вместе с тем работа в отделе требует знания законодательства, регламентирующего в целом сферу экономики и, в частности, транспорт, таможенную сферу» [29].

Отдел ежегодно готовит три раздела для анализов состояния законности и преступности (Состояние законности в таможенной сфере, в транспортной сфере; состояние преступности на транспорте и в таможенной сфере и борьбы с ней), соответственно – за год, расширенный доклад, за полугодие.

Так, в 2010 году отделом запланирована подготовка сборника методических рекомендаций «Прокурорский надзор за исполнением законодательства на транспорте и в таможенной сфере», включающий 5 разделов.

«В первом разделе предполагается изложить методику анализа прокурором состояния законности и преступности на транспорте и в таможенной сфере; раскрыты вопросы разграничения компетенции транспортных и территориальных прокуратур, координации борьбы с преступностью в рассматриваемых сферах.

Во втором – методика прокурорского надзора за исполнением законодательства на транспорте: о безопасности движения и эксплуатации транспорта, производстве служебного (ведомственного) расследования катастроф и аварий, предотвращении актов терроризма; правах пассажиров; правах государства как собственника и акционера, а также методики надзора

за исполнением трудового законодательства, в том числе об охране труда и технике безопасности.

В третьем – методика прокурорского надзора за исполнением законов в таможенной сфере: о таможенном контроле, таможенных платежах, правах участников внешнеэкономической деятельности (ВЭД), перемещении через таможенную границу Российской Федерации отдельных видов товаров (лес, морепродукты, электроника, культурные ценности, животные и растения, находящиеся под угрозой исчезновения, объекты интеллектуальной собственности); о таможенных режимах, запретах и ограничениях при ведении ВЭД; предупреждении коррупционной деятельности, а также методики надзора за законностью административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, исполнением валютного законодательства.

Четвертый раздел – прокурорский надзор за расследованием преступлений, совершенных на транспорте и в таможенной сфере: за исполнением законодательства о полноте учета преступлений, законностью дознания, производимого таможенными органами, законностью деятельности органов внутренних дел на транспорте, оперативно-розыскной деятельности в таможенных органах.

Пятый – особенности организации работы транспортных прокуроров по участию в рассмотрении дел судами (в уголовном, гражданском и арбитражном процессах)» [29, с. 100-101].

В Республике Казахстан не такого разграничения в исследованиях и изучении места и роли органов транспортной прокуратуры.

Представляется целесообразным создание подобной структуры для исследования в области проблемных вопросов в сфере транспорта.

Непосредственная деятельность органов транспортной прокуратуры строится в соответствии с разработанным Стратегическим планом развития прокурорского надзора в транспортной и таможенной сферах.

Согласно Стратегическому плану на 2022-2023 годы основной задачей транспортной прокуратуры является надзор за точным и единообразным применением законодательства в транспортной сфере (железнодорожном, автомобильном, морском, внутреннем водном, городском электрическом, в том числе метрополитене, а также магистральном трубопроводном) центральными и местными органами государственной власти и управления, хозяйствующими субъектами независимо от форм собственности, а также в таможенной сфере, в целях обеспечения:

- соблюдения законных прав и свобод человека и гражданина правоохранительными органами при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, дознания, предварительного следствия;

- координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и правонарушениями на транспорте;

- соответствия издаваемых центральными и местными органами государственной власти и управления нормативных и иных правовых актов Конституции, законам и актам Президента Республики Казахстан;

- соблюдения законных прав и свобод физических и юридических лиц, интересов государства в транспортной сфере, таможенной (околотаможенной) сфере;

- защиты интересов государства и национальной безопасности, в том числе исключение фактов терроризма, провоза наркотических средств, незаконной миграции и т.д. [30].

в 2025 году в целях дальнейшего совершенствования прокурорского надзора в транспортной сфере «приоритетными направлениями определены:

- качественное и своевременное исполнение стратегических и программных документов, поручений Президента и Генерального Прокурора;

- защиту конституционных прав и других законных интересов граждан. Качественное рассмотрение и соблюдение сроков их обращений;

- законность принимаемых государственными органами мер по обеспечению безопасности движения транспортной инфраструктуры, в особенности республиканского значения;

- защиту прав субъектов бизнеса от неправомерного вмешательства в их предпринимательскую и инвестиционную деятельность;

- обеспечение качества актов реагирования и надзора, реальное устранение причин и условий нарушений законности, достоверность и объективность статистических показателей работы;

- защиту экономических интересов государства, выявление системных нарушений законности и хищений при расходовании государственных средств и реализации бюджетных программ и проектов, принятие мер к их устранению, привлечение виновных к предусмотренной законом ответственности, обеспечение возмещения ущерба государству.

Определены три ключевые проблемы всей транспортной инфраструктуры республики.

Первая – общая изношенность, техническая отсталость инфраструктуры.

Вторая проблема - дефицит квалифицированных специалистов.

Третья проблема это недостаточность нормативно-правового регулирования отрасли.

Важные процессы транспортного сектора долгое время остаются без должного нормативно-правового регулирования, как того требует закон. Вместо НПА они регулируются локальными актами и регламентами субъектов транспорта» [31].

Таким образом, законодательство, регламентирующее деятельность уполномоченных органов в сфере транспортного контроля, постоянно совершенствуется в зависимости от потребностей государства и следуемым задачам.

2.3. Проблемы взаимодействия прокуратуры и уполномоченных органов в процессе надзора

Проблемы взаимодействия органов прокуратуры и уполномоченных государственных органов являются предметом изучения отечественных и зарубежных исследователей.

По мнению Винокурова А.Ю., «на развитие форм взаимодействия прокуратуры с контролирующими органами в определенной мере повлияет совершенствование функции прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов. При выборочном, избирательном характере этого надзора органы прокуратуры основное внимание должны будут уделять надзору за исполнением законов самими органами контроля, особенно в части всесторонности и полноты выявления ими нарушений, принятия мер по их устранению и наказанию виновных» [21, с. 88].

Для достижения целей координационной деятельности ее участники используют различные формы взаимосвязанных совместных действий.

Винокуров А.Ю. выделяет следующие «основные формы координации:

- проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;
- обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;
- совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;
- создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;
- проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;
- взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;
- оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;
- издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов; выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;
- разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности;
- совместное проведение проверок исполнения законов по различным вопросам;
- совместная разработка предложений для включения в региональные программы борьбы с преступностью» [21, с. 100-101].

Процесс взаимодействия органов транспортной прокуратуры с уполномоченными органами в сфере транспортного контроля реализуется через предоставленные им полномочия по координации деятельности государственных органов.

Согласно ст. 28 Конституционного закона Республики Казахстан «О прокуратуре» «Координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью осуществляется органами прокуратуры в целях обеспечения взаимодействия этих органов, взаимного обмена информацией и согласованности их действий при реализации общих задач. Указанная деятельность осуществляется органами прокуратуры в рамках постоянно действующих координационных советов, образуемых при Генеральной прокуратуре, главных военной и транспортной прокуратурах, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах (городов республиканского значения и столицы)» [2].

Примером координации деятельности уполномоченных органов в сфере транспортного контроля можно привести проведение Координационного совета по результатам проверки в сфере международных перевозок в ноябре 2023 года.

Первостепенно на заседании Координационного совета при Главном транспортном прокуроре отмечено, что система транспортного законодательства в сфере международных перевозок базируется на нормативных актах, принимаемых в спешке и без соблюдения процедуры правового прогнозирования.

Поэтому к числу приоритетных задач для Министерства транспорта определено повышение качества подготовки нормативных правовых актов в этой сфере, а также исключение в действующих нормах, условий ухудшающих положение отечественных перевозчиков.

Также на заседании Совета отмечено, что для создания благоприятных условий и развития транспортной отрасли между профильным Министерством и другими центральными органами не имеется единого алгоритма, позволяющего на системный основе осуществлять мониторинг и контроль международных автомобильных перевозок.

В значительной степени этому препятствует отсутствие до настоящего времени налаженного межведомственного информационного взаимодействия в цифровой среде с Министерствами финансов, внутренних дел, здравоохранения и другими заинтересованными органами.

В этой связи Министерству транспорта поручено принять комплекс мер, которые в кратчайшие сроки позволят выработать соответствующий алгоритм и решить «наболевшие» проблемы интеграции автоматизированных систем транспортного контроля с системами других контролирующих органов.

Существенные недостатки озвучены и в работе автоматизированных измерительных средств, призванных устанавливать превышение весовых и габаритных параметров автотранспортных средств на дорогах страны.

За 10 лет их работа не налажена, как следствие более 800 тысяч транспортных средств остаются без автоматизированного контроля, а государство несет миллиардные убытки на ремонт дорог.

По этой причине Агентству по противодействию коррупции предложено выработать превентивные меры, направленные на пресечение возможных коррупционных проявлений со стороны транспортных инспекторов.

Также к числу приоритетных задач для профильного Министерства определено повышение качества оказания государственных услуг по выдаче отечественным перевозчикам иностранных разрешений на международную перевозку грузов.

Только результатами выборочных проверок транспортными прокурорами выявлено более 400 фактов неправомерной выдачи таких разрешительных документов.

Поэтому Агентству по делам государственной службы рекомендовано провести полноценный анализ и проверки законности оказания государственных услуг органами транспортного контроля.

По этим и другим поручениям определены конкретные сроки исполнения, ход их реализации будет контролироваться секретариатом Координационного совета [32].

Положительным примером надлежащего взаимодействия органов прокуратуры и уполномоченных органов в сфере транспортного контроля можно привести проблему разрушения дорожного полотна на автодорогах республиканского значения.

Так, Северо-Казахстанской транспортной прокуратурой в рамках исполнения поручения Главы государства проведена проверка в деятельности АО «КазАвтоЖол».

По результатам проверки установлено, что одной из причин ухудшения качества автодорог области является их перегруженность автотранспортом с превышением допустимого веса перевозимых грузов.

В 2021 году по инициативе Северо-Казахстанской транспортной прокуратуры разработана и утверждена Дорожная карта - план совместных мероприятий по обеспечению контроля за соблюдением правил проезда тяжеловесных автотранспортных средств на территории Северо-Казахстанской области на 2021-2022 год.

В результате организовано проведение ряда совместных мероприятий, рейдовых мероприятий на линии по контролю за проездом АТС, в том числе тяжеловесных, во взаимодействии с местными исполнительными, правоохранительными и контролирующими органами, дорожными организациями на предмет соблюдения требований законодательства.

Опыт региональной прокуратуры распространен по республике.

Проведение совместных рейдовых мероприятий транспортной прокуратуры, инспекции транспортного контроля, органов полиции и местных исполнительных органов показало, что одной из проблем взаимодействия уполномоченных органов в сфере транспортного контроля является отсутствие заинтересованности в результатах работы применительного к проверке соблюдения законности при грузоперевозках.

Так, подразделения местной полицейской службы и подразделений административной полиции не оказывают содействия в проверке грузовых транспортных средств на предмет соблюдения весовых показателей, использования грузовых транспортных средств, зарегистрированных в иностранных государствах.

Тогда как именно от органов внутренних дел, обеспечивающих соблюдение безопасности участников дорожного движения, зависит повышение эффективности в деятельности уполномоченных органов в сфере транспортного контроля.

Отсутствуют должные меры со стороны местных исполнительных органов

Так, в ходе анализа установлено, что акиматами городов не оказывается содействия в выделении и оборудовании штрафных стоянок для грузового автотранспорта.

Тем самым, проблемные вопросы координации деятельности уполномоченных органов в сфере транспортного контроля решаются с помощью выработанных и законодательно закрепленных инструментов, таких как Координационные Советы.

На уровне региональных транспортных прокуратуры недостатки во взаимодействии с уполномоченными государственными органами решаются путем проведения совещаний, разработки совместных планов и подписании меморандумов.

Сформирована практика информирования Главной транспортной прокуратуры региональными транспортными прокурорами в форме служебных записок, в которых поднимаются проблемные вопросы и предлагаются пути их решения.

2.4. Типичные нарушения законодательства в деятельности органов транспортного контроля и их причины

За период существования независимого Казахстана органами транспортной прокуратуры наработан богатый опыт и практика осуществления прокурорского надзора в социально-экономической сфере.

Выявляемые нарушения на периодической основе анализируются и структурируются в методические пособия по проведению проверок и анализов за деятельностью уполномоченных органов в сфере транспортного контроля.

Основное внимание направлено на деятельность Комитета транспортного контроля и его территориальных подразделений.

В связи с активным внедрением в деятельность уполномоченных органов в сфере транспортного контроля современных информационных технологий (информационных систем и специальных автоматизированных измерительных средств) на современном этапе основное внимание Главной транспортной прокуратуры было направлено на анализ эффективности такого внедрения.

Важной задачей является организация надлежащего взаимодействия (интеграция) информационных систем уполномоченных органов.

При этом деятельность уполномоченных органов при использовании современных информационных технологий не должна препятствовать бесперебойной деятельности по охвату субъектов различных видов транспорта транспортным контролем.

Изучением материалов Главной транспортной прокуратуры (служебных документов, писем, справок, актов прокурорского надзора и т.д.) возможно выделить основные нарушения, допускаемые уполномоченными органами в сфере транспортного контроля.

По результатам проверок, проведённых в 2023–2024 годах в Комитете автомобильного транспорта и транспортного контроля, были выявлены нарушения при разработке нормативно-правовых актов, регулирующих международные грузоперевозки.

Указанные акты принимались с нарушением норм Предпринимательского кодекса Республики Казахстан и без учета мнения заинтересованных сторон — отечественных перевозчиков.

По итогам представления Главной транспортной прокуратуры от 14 августа 2023 года из нормативных актов были исключены избыточные требования к предоставлению разрешительных документов, что позволило восстановить права 6,5 тысяч перевозчиков.

По аналогичным основаниям 28 мая 2024 года Главной транспортной прокуратурой внесён протест на приказ Министра транспорта Республики Казахстан от 24.08.2011 года №523, в результате чего в Приказ внесены изменения, исключающие неправомерные требования в отношении перевозчиков.

Протест удовлетворен, их принятие позволит защитить права 5 тысяч перевозчиков.

Проверка за 2024 год показала, что предложенные в ранее внесённых актах Главной транспортной прокуратуры меры по устранению выявленных нарушений Министерством и профильным Комитетом не были должным образом выполнены.

НПА в сфере международных перевозок по-прежнему принимались без учёта мнений субъектов предпринимательства. В этой связи, 19 декабря 2024 года Главной транспортной прокуратурой повторно внесён акт надзора Министру транспорта.

Кроме того, 5 января 2025 года в Агентство по делам государственной службы внесено представление о проведении расследования по фактам

воспрепятствования юридическим лицам в реализации их прав, свобод и законных интересов при разработке и принятии нормативных правовых актов.

В 2024 году Главной транспортной прокуратурой выявлены нарушения при регистрации 700 автотранспортных средств, принадлежащих юридическим лицам с иностранным участием, в пяти регионах страны (г.Алматы, Актюбинская область, Восточно-Казахстанская область, Западно-Казахстанская область, Кызылординская и Северо-Казахстанская области).

Вместо ГРНЗ на желтом фоне выдавались знаки на белом фоне. Указанное позволило получать на эти автомобили разрешения на международную перевозку грузов, что является нарушением национального законодательства.

По мерам прокурорского реагирования для устранения нарушений в информационную систему НАО интегрированы необходимые данные о таких юридических лицах (ранее сведений о составе учредителей не имелось).

В настоящее время органами НАО и МВД принимаются меры по замене неправомερных ранее выданных регистрационных знаков.

В ходе анализа деятельности Комитета транспорта Министерства индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан и его территориальных подразделений по вопросу соблюдения действующего законодательства в сфере транспортного контроля международных грузовых и пассажирских перевозок, о разрешениях и уведомлениях, а также о противодействии коррупции за период со второго полугодия 2022 года по истекший период 2023 года установлено неэффеkтивное регулирование международных автомобильных перевозок, и как следствие, ослабление контроля за деятельностью субъектов, осуществляющих транспортно-логистические операции; несоблюдение антикоррупционного законодательства лишь некоторые из доминирующих факторов, свидетельствующих об отсутствии требуемой компетенции Комитета транспорта по реализации своей регулирующей роли в отрасли.

Международные автоперевозки между Казахстаном и другими странами регламентируют двусторонние межправительственные соглашения о международном автомобильном сообщении и многосторонние международные соглашения, а также внутреннее казахстанское законодательство.

Введенные изменения в приказы уполномоченного органа ужесточили требования для получения допуска к осуществлению международных перевозок и иных процедур.

В частности, приказом установлены сроки действия карточек допуска на автотранспортные средства, определен порядок получения допуска для обретеня иностранных разрешений (удостоверение допуска, и карточка допуска разделены на категории «с применением» и «без применения иностранных разрешений»).

Также дополнены требования по прекращению удостоверения допуска и карточки допуска, приостановлению их действия, выдаче иностранных

разрешений компаниям, имеющим удостоверение допуска и карточки допуска с применением иностранных разрешений и др.

Установлены факты не проведения анализа регуляторного воздействия (АРВ) при принятии НПА.

Однако, вопреки требованиям Предпринимательского кодекса и Закона Республики Казахстан «О правовых актах» был издан приказ Министра индустрии и инфраструктурного развития №715 от 13 декабря 2022 года с условиями, ужесточающими положение отечественных перевозчиков.

Установлено, что Комитетом транспорта полноценный прогнозный анализ того, как правовые нововведения отразятся на деятельности попадающих под их регулирование лиц, не проводился.

Это привело не только к ущемлению прав субъектов предпринимательства, но к возникновению противоречий, как между нормативными правовыми актами, так и ратифицированным международным договором о Евразийском экономическом союзе.

В целях поддержки отечественных перевозчиков, участвующих в международных перевозках в дальнее зарубежье, в отечественном законодательстве предусмотрен запрет на за осуществление замены (перцеп) тягача или грузового автомобиля на другой тягач или грузовой автомобиль, который не зарегистрирован в государстве регистрации перевозчика (часть 7 статьи 573 КоАП РК).

Не секрет, что после введения, начиная с 2022 года, санкций в отношении Российской Федерации и Республики Беларусь перевозчики из этих стран изменили вектор своей деятельности в сторону Казахстана.

Однако уполномоченным органом в лице Комитета транспортного контроля неоднократно приостанавливалось действие указанной нормы, что привело к беспрепятственному въезду и продвижению иностранных перевозчиков (в основном Российской Федерации и Республики Беларусь) и увеличению их доли в удельном весе всех перевозчиков, осуществляющих такие перевозки через территорию Республики Казахстан.

Установлен факт неисправности информационных систем.

Так, Комитетом транспорта допущена неисправность разработанной им же интегрированной информационной системы (ИАС ТБД «Модуль таможенного союза») в нарушение статьи 19-7 Закона «Об автомобильном транспорте» в течение 1,5 лет не принимались меры по 4 815 уведомлениям, выданным иностранным перевозчикам, прибывшим в Казахстан без необходимых разрешительных документов.

В свою очередь, вследствие непринятия только административных мер по таким уведомлениям госбюджетом недополучено административных штрафов на сумму более 8 млрд тенге.

Таки образом, сотрудники ведомства создали коррупционные условия для самовольного принятия решений на автономных передвижных пунктах транспортного контроля.

Между тем благодаря вмешательству проверяющих прокуроров совместно с привлеченными ими специалистами без каких-либо затрат функциональные возможности Модуля удалось частично восстановить, хотя на ее сервисную поддержку было выделено 6,9 млн тенге бюджетных средств.

Также установлено, что данные о журналах событий в Модуле хранились не более 3-х месяцев, а также не была обеспечена передача журнальных ресурсов Модуля в АО «Государственная техническая служба».

Аналогично грубые нарушения выявлены в работе подсистемы ИАС «Транспортная база данных», осуществляющей распределение и выдачу иностранных бланков разрешений.

Несмотря на то, что на реализацию программы из бюджета затрачено 31 млн тенге, система не защищена от человеческого вмешательства, внешних атак, что позволяет бесследно вносить корректировки по причине отсутствия в сервере таких сведений и их сохранности.

Соответственно, это исключает прозрачность процедур при принятии решений и способствует совершению коррупционных правонарушений.

Выдача иностранных бланков разрешений продолжала производиться на основании нелегитимной методики (порядка), что влечет их несправедливое распределение между субъектами предпринимательства.

Органами транспортной прокуратуры установлен факт отсутствия интеграции информационных систем.

Так, Комитетом транспорта не произведена интеграция ИАС ТБД с информационными системами КГД («Астана-1»), МВД (в части регистрации, учета и снятия с учёта ТС) и КПСиСУ («ЕРАП»), что также способствует сокрытию нарушений в сфере транспорта.

Проведенной сверкой данных КГД и Комитета выявлено 113 перевозчиков, получивших 1 107 иностранных бланков разрешений, которые фактически перевозку не осуществляли, что свидетельствует о масштабной коммерциализации оборота иностранных бланков разрешений.

При наличии должной интеграции систем такое явление было бы невозможным.

Вступившие в силу с 15 января 2025 года новые Правила применения разрешительной системы автомобильных перевозок создают ряд серьезных проблем, которые приводят к дефициту иностранных разрешений:

- неготовность автоматизированных систем Министерства транспорта обеспечить эффективную обработку заявок и распределение разрешений (системы не были подготовлены к изменениям, что привело к сбоям в процессе получения разрешений и задержкам);

- отсутствие четких и понятных критериев распределения разрешений (ведет к неравномерному доступу перевозчиков к разрешениям и усложняет работу транспортных компаний).

- нехватка разрешений из-за недостаточности обмена иностранными разрешениями с рядом стран.

Как результат, отечественные перевозчики сталкиваются с задержками

и убытками, в то время как лица, занимающиеся перепродажей бланков-разрешений, без препятствий получают разрешения, что угрожает репутации и может привести к утечке грузов иностранным компаниям.

В результате принятых мер между ИАС ТБД и ИС «Астана-1» прорабатывается 2 вида интеграции (разделены по технологической структуре):

- взаимобмен в части регистрации и проверки разрешений, задолженностей и т.д. грузовых ТС на внешней границе ЕАЭС (усиление контроля на внешней границе, исполнение общего процесса №46 по информационному обеспечению транспортного контроля на внешней границе ЕАЭС);

- в части передачи сведений из ИС «Астана-1» в ИАС ТБД по иностранным и отечественным ТС, по факту осуществления экспортных, импортных и транзитных операций (усиление контроля за иностр. ТС, защита интересов отечественных перевозчиков, контроль возврата ИБР отечественными перевозчиками).

По первой интеграции разработаны и опубликованы соответствующие сервисы интеграции на витрине сервисов SmartBridge, ведутся работы по тестированию сервисов совместно с КГД МФ РК и АО «ЦЭФ».

По второй интеграции 19 июля 2024 года подписан совместный приказ с КГД о передаче конфиденциальных сведений, а также подготовлен проект Соглашения об интеграции.

Однако, КГД МФ РК в настоящее время ведется работа по разработке ИС «Кеден», которая в последующем заменит ИС «Астана-1», в этой связи работы по реализации второго вида интеграции приостановлены на неопределенный срок.

Также, проверкой выявлены следующие системные нарушения при организации транспортного контроля.

1) непринятие мер по привлечению недобросовестных перевозчиков к предусмотренной статьей 573 КоАП РК административной ответственности;

2) незаконная выдача иностранных бланков разрешений при наличии ограничения в получении иностранных бланков разрешений (сроком на 6 месяцев согласно подпунктами 6 и 7 пункта 9 Правил 353); не выставление таких ограничений при привлечении в административной ответственности;

3) многочисленные факты оказания неправомерного предпочтения при оказании государственных услуг на выдачу разрешительных документов в сфере международных перевозок грузов;

4) непринятие мер к многочисленным манипуляциям с иностранными бланками разрешений, их передаче третьим лицам, лжеперевозчикам и т.д.

Выборочной проверкой выявлено свыше 500 иностранных бланков разрешений, которые возвращены отечественными перевозчиками с явными признаками исправлений данных о наименовании перевозчика, юридического адреса, марки и государственного номера автотранспортного средства.

5) сокрытие фактов исправлений в иностранных бланках разрешениях со стороны должностных лиц транспортного контроля.

Комитетом в начале 2021 года в адрес территориальных органов направлено поручение о необходимости сканирования возвращенных бланков с добавлением электронных версий в ИАС ТБД. Однако на местах должное его исполнение не обеспечивалось.

В результате, повсеместно возвращённые бланки в ИАС ТБД представлены только с одной стороны без вложения информативной части о фактическом их использовании.

б) ненадлежащая работа установленных специальных автоматизированных измерительных средств, а также передвижных постов транспортного контроля.

Между тем всего на территории Республики Казахстан имеется 8 стационарных постов транспортного контроля (Бейнеу, Карабутақ, Карабалық, Кызыл Жар, Мамлютка, Молодежный и Семей).

В регионах страны функционирует 41 передвижной пост транспортного контроля (г. Астана – 1, г. Алматы – 2, Акмолинская область – 1, Актюбинская область – 2, Алматинская область – 2, Атырауская область – 2, Западно-Казахстанская область – 2, Жамбылская область – 3, Карагандинская область – 3, Костанайская область – 2, Кызылординская область – 3, Мангистауская область – 2, Туркестанская область – 3, г. Шымкент – 2, Павлодарская область – 2, Северо-Казахстанская область – 2, Восточно-Казахстанская область – 3, Абайская область – 1, область Жетісу – 1, область Ұлытау – 1).

Из них 8 передвижных пунктов транспортного контроля подлежали списанию (г.Шымкент, Акмолинская область, Алматинская область, Жамбылская область, Восточно-Казахстанская область, Северо-Казахстанская область, Кызылординская область). 2 передвижных пунктов транспортного контроля (Мангистауская область) переданы в Морскую администрацию портов.

Только в 2023 году Комитетом транспорта приобретено 18 передвижных постов транспортного контроля.

Местными исполнительными органами приобретено и передано Инспекциям транспортного контроля 7 передвижных постов транспортного контроля, из них Северо-Казахстанская область - 2, область Жетісу - 1, Мангистауская область - 4.

Контрольно-надзорные функции в городах республиканского значения, а также в областях страны осуществляют 20 подведомственных Комитету транспорта Инспекция транспортного контроля.

В 12 пунктах пропуска через Государственную границу Республики Казахстан (Курық, Достық, Кольжат, Бахты, Майкапчагай, Тажен, Б. Конысбаева, Капланбек, Казыгурт, Атамекен, Темирбаба, Нур Жолы) транспортный контроль осуществляется органами государственных доходов.

Следует отметить, что ранее количество стационарных постов транспортного контроля было существенно больше (2004 г. – 20 ед.), чем в настоящее время.

В целях исключения коррупционного фактора, полагаем целесообразным рассмотреть вопрос о возвращении к практике установки стационарных постов транспортного контроля в каждой административно-территориальной единице (область, город республиканского значения), а также по мере необходимости в других местах по решению уполномоченного органа.

Имеют место нарушения в кадровой политике уполномоченного органа в сфере транспортного контроля.

Так, из 6 проверенных региональных инспекций в 5-ти руководители не имели достаточного стажа, с непрофильным образованием, отсутствием опыта работы в отрасли (область Жетісу, Алматинская область, Жамбылская область, г. Алматы и г. Шымкент).

Такой непродуманный кадровый отбор руководящих лиц выхолащивает квалификацию специалистов и нивелирует целевые установки Главы Государства, Правительства и центральных государственных органов.

Также в нарушение принципа меритократии, предусмотренного статьей 4 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» на ключевые позиции, связанные с выдачей разрешительных документов назначаются должностные лица, не имеющие отношения к данной отрасли [33].

Уполномоченным органом акцент в работе делается на применение САИС без уделения внимания обеспечению территориальных инспекций необходимыми кадрами, а также специализированным автотранспортом.

На протяжении длительного времени остаются вакантными должности как рядовых инспекторов транспортного контроля, так и руководящего состава.

В ответах на акты прокурорского надзора часто можно увидеть ссылку на недостаток кадров и специализированного автотранспорта.

Как правило для охвата административно-территориальной единицы в распоряжении областной инспекцией транспортного контроля имеется всего по 2-3 автотранспортного средства, применяемого в качестве передвижного пункта транспортного контроля, со значительным автопробегом и техническим износом.

К примеру, штат Инспекции транспортного контроля Северо-Казахстанской области составляет на 2024 год составлял 25 единиц, из которых 4 вакансии. В распоряжении инспекции имелось 4 специализированных автомобиля (1 новый 2023 года, 1 – 2016 года и 2 из которых 2010 и 2013 года подлежали списанию).

Тогда как общая протяженность автодорог области составляет 8998 км, из них: автодорог республиканского значения – 1468 км, областного значения – 2487 км, районного значения – 5043 км.

В области действуют 218 автобусных маршрутов, в т.ч. 25 – городских, 12 – пригородных, 86 – междугородних внутриобластных, 7 – международных, 27 – межобластных, 61 - внутрирайонных.

В 2023 году на территориальные инспекции ряда областей выделено всего по 1 единице специализированных автомашин.

Указанное положение дел негативно сказывается на полноте и качестве транспортного контроля: территориальные инспекции при текущей штатной численности и обеспечении автотранспортом не в силах охватить все имеющиеся дороги как местного, так и республиканского значения.

Выходом из ситуации является пересмотр нормативов обеспечения штатных единиц территориальных инспекций транспортного контроля и обеспечения специализированным автотранспортом.

Имеют место нарушения в территориальных органах транспортного контроля.

Так, проверки в территориальных подразделениях Комитета (области Жетісу, Алматинская, Жамбылская, Туркестанская, города Алматы, Шымкент) показали, что их деятельность осуществляется без учета открывающихся возможностей формирования транспортно-транзитных узлов мирового значения.

Имея широкий круг полномочий, территориальные ИТК в угоду личным интересам оказывают серьезное влияние на деятельность субъектов, осуществляющих международные перевозки.

Факты оказания предпочтения перевозчикам в рамках государственных услуг, свидетельствуют о сформировавшейся устойчивой платформе, создающей условия для коррупционных проявлений.

В 2024 году установлено 254 факта незаконного учета исправленных бланков под видом корректно использованных, 419 факт незаконно выданных карточек допуска с применением иностранного разрешения, 53 факта выдачи карточек допуска с применением иностранного разрешения при отсутствии техосмотра АТС.

Должностными лицами ИТК не внесены в базу электронной подачи заявок 87 возвращенных бланков, в 25 случаях приняты некачественные ТТН и по 5 фактам несвоевременно выставлены требуемые законом ограничения в получении бланков после привлечения лиц к административной ответственности.

В 178 случаях правонарушители из-за недобросовестного исполнения своих служебных обязанностей избежали административной ответственности.

По каждому из них транспортными прокурорами внесены соответствующие представления о привлечении виновных лиц по части 2 статьи 573 КоАП РК.

Проведенный анализ в деятельности уполномоченных органов в сфере транспортного контроля позволяет сделать вывод о неэффективной работе специальных автоматизированных измерительных средств (САИС).

САИС предназначены для измерения и регистрации параметров АТС в движении (общая масса, нагрузка на одиночную ось, нагрузка на группу осей, расположенных на одной подвеске, нагрузка на каждую ось в группе осей АТС, скорость движения, расстояния между осями, количества осей, класс автомобиля, распознавание ГРНЗ, количество колес на оси).

С 2013 года по настоящее время на территории страны установлено 24 САИС, примерная стоимость покупки и установки одного САИС обходится государству более 225 млн тенге (на все САИС затрачено свыше 5 млрд тенге).

Порядок использования САИС определен Правилами использования специальных автоматизированных измерительных средств (приказ Министра №689 от 05.09.2013 года) [34].

На сегодня в стране почти 20 САИС не функционируют (сертификаты о проверке недействительны либо требуются ремонтные работы).

В этой связи, не исключены факты незаконного привлечения перевозчиков к административной ответственности.

Более того, на содержание и обслуживание фактически не функционирующих САИС из бюджета выделены денежные средства в размере 300 млн тенге в год.

Имеются и другие проблемные вопросы в работе САИС.

Так, при выявлении нарушений САИС, направляются соответствующие уведомления перевозчикам, по которым уполномоченным органами применяются меры лишь административного характера.

Вместе с тем, сбор за проезд в этих случаях с перевозчиков не взимается.

Так, сбор за проезд отечественных и иностранных крупногабаритных и (или) тяжеловесных автотранспортных средств по территории Республики Казахстан – денежное возмещение ущерба, наносимого автомобильным дорогам и дорожным сооружениям, вследствие проезда крупногабаритного и (или) тяжеловесного автотранспортного средства, взимаемый в порядке, установленном Кодексом Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» [35].

Это противоречит требованиям части 3 статьи 554 Налогового кодекса, согласно которой «ставки сбора за проезд отечественных и иностранных крупногабаритных и (или) тяжеловесных автотранспортных средств по территории Республики Казахстан составляют за превышение общей фактической массы АТС и осевых нагрузок АТС» [35].

Таким образом, факт осуществления перевозки с явными нарушениями весовых параметров доказывается фиксацией САИС.

Однако, сбор за проезд с перевозчиков не взимается из-за отсутствия в выдаваемых уведомлениях сведений о маршрутах перевозки (начало и конец маршрута), которое требуется для вычисления суммы сбора за проезд.

На практике сбор за проезд взимается лишь при выявлении нарушений передвижными постами транспортного контроля.

Порядок использования передвижных постов транспортного контроля (ППТК) определен Правилами организации работы постов транспортного контроля на территории Республики Казахстан (№362 от 13.08.2010 года) [36].

На балансе Комитета транспорта имеется 55 ППТК (19 находились на стадии регистрации), которые актом приема-передачи переданы в территориальные подразделения транспортного контроля.

В ходе изучения документов сбора за проезд при выявлении нарушений ППТК установлены факты подделки квитанций.

Так, ТОО «Baystone» предписывалось погасить сумму сбора за проезд автотранспортных средств по территории Республики Казахстан в размере 7 294 143 тенге.

В свою очередь, ТОО предоставлены платежные поручения №692 и №693 от АО «Народный Банк Казахстана» об уплате сбора от 23.05.2023 года на вышеуказанные суммы.

Между тем, по данным территориального Управления государственных доходов сведений о поступлении в бюджет указанной суммы сбора не имелось.

Также, выявлена серьезная проблема в сфере защита прав предпринимателей.

Установлено, что при осуществлении транспортного контроля в одном из приграничных регионов республики инспекциями транспортного контроля при наличии всех соответствующих разрешительных и подтверждающих прохождение транспортного контроля на границе документов, требовали от перевозчиков повторного контрольного взвешивания без наличия регламентируемых систем измерения, и, не имея технических условий для корректного проведения процедуры.

Для передвижения по территории страны предприниматель обязан получить специальное разрешение в органах транспортного контроля. Его получение возможно при заполнении заявки, в которой указываются характеристика груза, в том числе и его весогабаритные параметры.

На сегодняшний день, на казахстанско-китайской границе функционируют 5 автомобильных таможенных постов, через которые на территорию страны ежедневно заезжают 20-30 негабаритных большегрузных автомашин с комплектующими ветрогенераторов для реализации отечественных и иностранных инвестпроектов.

Однако, по факту установлено, что государство в лице его уполномоченных органов в достаточной мере не обеспечило условия по корректному взвешиванию, поскольку на 4-х из 5-ти постах весового оборудования для измерения негабаритных грузов не имеется, а имеющееся на посту «Нур Жолы» - не гарантирует точности корректировки. По этой причине, перевозчик вынужден передвигаться по маршруту с разрешением, исходя из тех заложенных данных, которые им определяются самостоятельно.

В дальнейшем, по пути следования автотранспортные средства могут быть остановлены и подвергнуты повторному взвешиванию со стороны

инспекции транспортного контроля без наличия у последних технических условий (предписанная ровная поверхность, исправные весы) для корректного проведения процедуры.

При таком подходе в абсолютном большинстве случаев выявляемые расхождения в задекларированных данных ложатся обременением на перевозчиков в виде уплаты дополнительных сборов и административных штрафов.

Иными словами, при такой действительности (дополнительные административные барьеры), возникают благоприятные условия для коррупционных проявлений, поскольку ситуация заставляет предпринимателей сталкиваться с дилеммой для взятого на себя обязательства доставки груза в оговоренные сроки: предложить взятку или быть незаконно задержанным на неопределённое время.

В качестве предложения по ускорению процесса получения специальных разрешений для перевозчиков, возможности беспрепятственного следования автотранспортных средств представляется целесообразным прохождение всех процедур, связанных с прохождением транспортного контроля (уплата положенных сборов, взвешивание, измерение габаритов, выдача спецразрешений и т.д.), осуществлять по принципу «единого проездного билета» непосредственно на пункте транспортного контроля либо таможенных постах с участием всех заинтересованных государственных органов.

Кроме того, в целях обеспечения объективности транспортного контроля внутри страны необходимо приведение в соответствие специально отведенных мест для взвешивания.

В ряде областей установлено, что площадки для взвешивания не соответствовали требованиям законодательства, так как имеющиеся углубления для платформ мобильных весов не обеспечивали равномерное расположение всех осей транспортного средства. Сами площадки также не являлись ровными и имели отклонения.

Отдельные площадки предназначались для кратковременного отдыха водителей и пассажиров, проверки состояния транспортных средств и грузов, устранения мелких неисправностей.

При этом на определенных для взвешивания органами транспортного контроля площадках отсутствовали согласования с филиалами АО «НК» «КазАвтоЖол» по расположению поста транспортного контроля и вырубке углублений на нем.

В связи с установленными противоречиями требованиям законодательства об автомобильном транспорте и созданием административных барьеров для добросовестных перевозчиков-предпринимателей органами транспортной прокуратуры опротестован ряд решений территориальных инспекций транспортного контроля об утверждении

площадок для измерения фактических весовых параметров транспортного средства.

В сфере автомобильного транспорта отмечается слабая организация надзора за содержанием дорог международного и республиканского значения в зимних условиях.

В зимних условиях существует потребность максимального обеспечения безопасности дорожного движения и его организации путем принятия соответствующих мер.

В нарушение Приказа Председателя Комитета автомобильных дорог Министерства индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан №154 от 28.12.2022 года утверждены «Нормативы потребности в дорожно-эксплуатационной технике на текущий ремонт, содержание и озеленение автомобильных дорог республиканского значения» в ряде областей процент укомплектованности не соответствовал установленным нормативам.

В ряде областей установлены факты необеспечения имеющихся дорожно-эксплуатационных участков (ДЭУ) необходимым нормативом техники, метеопостами, недостаточный закуп противогололедных материалов, что влекло угрозу безопасности движения автотранспортных средств, а также жизни и здоровью граждан.

На сегодня имеется ряд системных проблем в вопросах обеспечения безопасных условий для движения граждан по автодорогам в зимних условиях.

Во первых, с началом снежного сезона жители Казахстана страны традиционно сталкиваются с ограничением или закрытием движения транспортных средств на автодорогах страны.

Из-за резкого обострения аномальных погодных условий в северных и центральных регионах страны были активизированы спасательные службы МЧС.

Людей доставляли в обогревательные пункты, где представлялось горячее питание.

Из года в год основной метод обеспечения безопасности дорожных органов в экстремальных зимних условиях - это ограничение или закрытие движения транспортных средств.

Только в 2023 году на автомагистралях страны движение ограничивалось более 400 раз.

Во избежание недопущения большого скопления автотранспортных средств и социального напряжения со стороны пользователей автодорог при закрытии движения на участках, необходимо:

- при принятии решения о пропуске транспортных средств, в случае скопления более 100 автотранспортных средств, по согласованию с дорожными службами в составе колонн, местной полицейской службе обеспечить сопровождение до границы областей с установленным скоростным режимом;

Уполномоченные органы в лице филиалов АО «НК» «ҚазАвтоЖол», ТОО «КАЖсервис» и местной полицейской службы необходимо обеспечить взаимодействие с соседними областями;

- заранее определить время проезда колонн с оповещением участников дорожного движения.

Во вторых, несогласованность действий сил и средств, привлекаемых для предупреждения и ликвидации на дорогах чрезвычайных ситуаций, вызванных интенсивным снегопадом или другими неблагоприятными погодными условиями.

В первую очередь, это последствия отсутствия комплексных и системных предупредительных механизмов в работе дорожных органов по обеспечению безопасности на дорогах страны, которые на сегодняшний день действуют постфактум.

Ярким примером - сильные метели в южных регионах страны и объявленный режим ЧС в Жамбылской области, которые показали, что Национальный оператор и дорожные органы оказались не готовы к резкому ухудшению погодных условий.

Так, государственные и дорожные органы Жамбылской области привычно полагаясь на теплые зимы, в начале декабря 2023 года из-за снежных бурь оказались в критической ситуации.

В этот период на дорогах области спасено более 4 тыс. оказавшихся в опасности людей (в том числе 185 детей, 39 нерезидентов), свыше 742 автомобилей извлечено из снежных заносов.

Из-за нехватки специальной техники к спасению граждан Казахстана привлечено 5 ед. тяжелой техники Кыргызстана.

Как показал анализ, Национальный оператор и дорожные органы не были обеспечены техникой.

Устранение этих недостатков видится в заблаговременном определении необходимого количества сил и средств, с учётом возможных ЧС на автодорогах, выработке алгоритма их действий, создании требуемых запасов средств, необходимых, как для обеспечения движения автотранспорта.

В третьих, неполный охват абонентов сотовой связи заблаговременным SMS-сообщениями службами МЧС об ограничении движения на автодорогах.

Одной из причин этого является существующая технология трансляции текстовых SMS-сообщений технически не позволяет осуществить мгновенную рассылку, так как доставка SMS - сообщения в течение часа в среднем составляет от 200 тыс. до 350 тыс. абонентов, что в среднем составляет от 4 до 6 часов.

Этим во многом и объясняется поступление сообщений с явным опозданием или вовсе в ночное время суток.

Другой причиной является то, что рассылка коротких текстовых сообщений – возможна лишь группе абонентов, располагающихся в период передачи на определенной административно-территориальной единице.

Установление таких абонентов операторами связи поводится посредством срезов, которые проводятся лишь дважды в месяц (начало и середина месяца). При этом абоненты, не попавшие по различным причинам в срезы операторов связи, лишены возможности SMS-оповещения.

По этой причине право лиц, регулярно передвигающиеся по стране, а также транзитных дальнобойщиков на получение достоверной информации об условиях дорожного движения, введения временного запрещения или ограничения движения по дорогам не защищены.

Имелись случаи, когда к не оповещённым водителям транспортных средств принимались административные меры (статья 667 КоАП РК).

Иностранные водители, следующие по территории Республики Казахстан, вообще остаются не охваченными системой SMS-оповещения.

Учитывая недостатки SMS-оповещения, единственным техническим решением для экстренного (незамедлительного) оповещения и информирования населения, является технология CellBroadcast (широковещательная рассылка текстовых сообщений), которая позволяет передавать текстовые сообщения на мобильные телефоны в течение 12-20 секунд.

Система Cell Broadcast – это альтернативное решение оповещения населения посредством SMS-сообщений.

Данная система положительно себя зарекомендовала в США, Японии, Израиле, Голландии, Чили и Литве.

Несмотря на то, что внедрение новой системы оповещения требовалось обеспечить в декабре 2022 года (пункт 75 Программы действий Правительства Республики Казахстан на 2022 год), мер принято не было [37].

Также, одним из типичных нарушений в деятельности ИТК является в целом непринятие мер по привлечению перевозчиков грузов и пассажиров к предусмотренной административной ответственности.

Одной из очевидных проблем транспортной отрасли на протяжении длительного времени являлось незаконное использование пассажирского и грузового транспорта, зарегистрированного в иностранных государствах.

Данную проблему удалось частично снять после введения запрета на эксплуатацию транспортных средств с иностранными ГРНЗ.

При этом в отдельных регионах страны транспортные средства, а особенно грузовые автомашины, продолжают использоваться в грузоперевозках.

Зачастую инспекциями транспортного контроля такие транспортные средства своевременно не выявлялись, меры административного воздействия к ним не применялись. Подтверждением чему служили совместные рейды органов транспортной прокуратуры и полиции, в ходе которых регистрировались многочисленные факты использования иностранной грузовой техники.

Также, проблемным вопросом административной практики уполномоченных органов транспортного контроля является такое явление как

воспрепятствование водителями, перевозчиками деятельности инспекторов транспортного контроля по осуществлению возложенных на них функций.

Водители автотранспортных средств либо представители компаний перевозчиков отказывались проследовать к месту прохождения взвешивания транспортных средств с грузом, предъявить документы на перевозимый груз, в ряде случаев самовольно выгружали перевозимый груз (щебень, песок, жидкий бетон и т.д.) прямо на обочине проезжей части.

За 2024 год по данным АО «НК» КазАвтоЖол» зарегистрировано свыше 40 фактов выгрузки перевозимых грузов на прилегающую к автодорогам республиканского значения территорию перевозчиками, отказавшимися выполнить законные требования инспекторов о проведении процедуры взвешивания грузов.

При этом территориальным подразделениям АО «НК» КазАвтоЖол» своими силами принимались меры по уборке выгруженных инертных материалов (песка, щебня и т.д.).

Такому положению вещей способствует несовершенство действующего законодательства, требующего внесения изменений и дополнений в него.

Так, по статье 462 КоАП РК за воспрепятствование должностным лицам государственных инспекций и органов государственного контроля и надзора в выполнении ими служебных обязанностей предусмотрен штраф для физических лиц в размере трех МРП, для должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере ста, на субъектов среднего предпринимательства – в размере ста пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства – в размере двухсот месячных расчетных показателей.

Проблема состоит в том, что согласно сложившейся практике к административной ответственности за совершение данного правонарушения привлекаются водители автотранспортных средств, т.е. физические лица.

Предлагается путем повышения размеров штрафа с трех до двадцати МРП усилить административную ответственность физических лиц (это водители транспортных средств, на которых приходится основная доля правонарушений) за воспрепятствование деятельности государственных инспекций. При повторно совершенном правонарушении с семи до тридцати МРП.

Другим путем решения проблемы видится дополнение данной статьи КоАП РК примечанием следующего содержания: в случае, если физическое лицо, выполняющие функции водителя транспортного средства на основании трудового или иного договора установлению подлежит организация перевозчика либо собственника груза. В данном случае ответственность за воспрепятствование деятельности должностным лицам государственных инспекций и органов государственного контроля и надзора в выполнении ими служебных обязанностей несет организация, относящаяся к субъектам малого, среднего либо крупного предпринимательства или некоммерческой организации ответственность.

В целях совершенствования надзорной деятельности органов транспортной прокуратуры необходимо на постоянной основе обобщать результаты анализов и проверок в деятельности уполномоченных органов в сфере транспортного контроля.

Методические рекомендации по выявлению нарушений в транспортной сфере необходимо издавать в виде сборников и публиковать в научных изданиях Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан в целях распространения среди действующих сотрудников органов транспортной прокуратуры.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам магистерского исследования предпринята попытка разработки предложений и рекомендаций по совершенствованию организации прокурорского надзора в сфере транспортного контроля.

Органы транспортной прокуратуры наряду с другими важными направлениями (таможенная сфера, перевозки грузов и пассажиров и т.д.) осуществляют надзор за деятельностью уполномоченных органов в сфере транспортного контроля.

Диссертационное исследование было направлено на выполнение основных задач, предусмотренных планом работы.

Изучена правоприменительная практика осуществления прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов, осуществляющих транспортный контроль в отечественном и зарубежном законодательстве.

Обобщено состояние прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов в сфере транспортного контроля, а также сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Объектом исследования являлись общественные отношения, формирующиеся в ходе организации и осуществления прокурорского надзора за соблюдением законности, защите прав и безопасности граждан, а также при предупреждении и пресечении правонарушений в транспортной сфере.

Рассмотрен и изучен предмет исследования, а именно нормы законодательства, регламентирующие порядок осуществления прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов, осуществляющих транспортный контроль, практика их применения.

Исследование проведено на основе изучения монографических источников, как отечественного, так и зарубежного законодательства, официальных данных, представленных в печатных изданиях и интернет ресурсах.

В работе проведен сравнительный анализ понятий «транспортный контроль» и «надзор» по законодательству Республики Казахстан и стран ближнего зарубежья (Российской Федерации и Республики Беларусь).

В ходе сравнительного анализа отечественного и зарубежного законодательства установлена проблема единообразного применения принятой терминологии в деятельности уполномоченных органов в сфере транспортного контроля.

Полное раскрытие понятий «транспортный контроль» и «надзор» будет способствовать уточнению предмета и организации прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов в сфере транспортного контроля.

Исследовано историческое развитие института прокурорского надзора в транспортной сфере: от развития института прокуратуры Казахстана в период вхождения в Российскую империю, далее в период существования советского

государства в составе СССР до периода обретения Казахстаном своей независимости.

В диссертационном исследовании приводятся основные принципы и функции, формы и методы прокурорского надзора в транспортной сфере и вытекающие из них проблемные вопросы правоприменительной практики.

Изучены проблемы взаимодействия органов прокуратуры и уполномоченных органов в процессе надзора.

Выделены типичные нарушения, выявляемые в ходе осуществления прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов в сфере транспортного контроля:

- нарушения прав отечественных перевозчиков, совершаемые при выдаче иностранных бланков разрешений на осуществление деятельности по международным перевозкам;

- ненадлежащая работа по разработке, принятию и исполнению ведомственных нормативных правовых актов, в т.ч. без учета анализа регуляторного воздействия при их принятии;

- отсутствие должной интеграции информационных систем, применяемых в сфере транспортного контроля, с информационными системами других государственных органов;

- ненадлежащая работа системы САИС и других информационных систем;

- проблемы нехватки квалифицированных кадров в уполномоченных органах транспортного контроля;

- нарушения требований законов по содержанию, обслуживанию дорог республиканского значения в зимний период;

- несвоевременное оповещение участников дорожного движения о закрытии, приостановлении движения на участках дорог республиканского значения;

- непринятие мер со стороны органов транспортного контроля к привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности за нарушения установленных правил перевозки грузов и пассажиров.

Одной из основных проблем в сфере перевозок остаётся двойной транспортный контроль (КГД и ИТК), воздействие которого приводит к ведомственной несогласованности, напрямую влечет ущемление прав предпринимателей и причинение им материального ущерба.

Помимо возведения дополнительного искусственного административного барьера, органами транспортного контроля и их должностными лицами, нарушаются положения ряда законодательных и иных, в том числе, собственных нормативных правовых актов, что является недопустимым по отношению к качественному исполнению целевых программных поручений Главы Государства и Правительства.

Текущее состояние транспортного контроля создаст неблагоприятные условия для снижения привлекательности транзитных маршрутов, проходящих через нашу страну.

Ухудшение ситуации с качеством автодорог республиканского и международного значения находится в прямой зависимости с перегруженностью автодорог грузовым автотранспортом и нарушениями норм и весовых значений со стороны перевозчиков.

Ненадлежащее обеспечение транспортного контроля на дорогах республиканского значения в свою очередь способно усугубить ситуацию.

Улучшению ситуации будут способствовать приведение нормативных правовых актов в сфере транспортного контроля в соответствие с действующим законодательством, соблюдение баланса между использованием информационных систем, специальных автоматизированных измерительных средств и человеческим потенциалом уполномоченных органов (штатная численность, качественный кадровый состав сотрудников и т.д.).

На основании приведенных нарушений в данной сфере прокурорского надзора, а также с учетом изученного зарубежного опыта сформулированы предложения о внесении изменений в действующее казахстанское законодательство.

В ходе исследования проведена апробация на практике рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства об осуществлении прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов в транспортной сфере.

Таким образом, в ходе исследования с использованием сравнительно-правового, статистического методов, метода сравнения, синтеза и анализа изучены и обобщены проблемные вопросы прокурорского надзора в деятельности уполномоченных органов в сфере транспортного контроля.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации об особенностях правового регулирования деятельности предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта, утвержденное постановлением Правительства Республики Казахстан от 15 июля 1997 года N 1114 // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P970001114> (дата обращения: 23.04.2025).
- 2 Конституционный закон Республики Казахстан «О прокуратуре» от 5 ноября 2022 года № 155-VII ЗРК// [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000155> (дата обращения: 23.04.2025).
- 3 Абдрахманова С. Ж. К вопросу об определении места и роли органов прокуратуры // Право и государство — 2016. — № 4 (73). — С. 26-31.
- 4 Концепция правовой политики на 2010-2020 годы утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858> (дата обращения: 23.04.2025).
- 5 Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375> (дата обращения: 23.04.2025).
- 6 Борисенко Е.А., Яловой О.А. К вопросу о соотношении прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы и государственного контроля (надзора), муниципального контроля // Вестник Московского университета МВД России. — 2023. — № 3. — С. 45-50.
- 7 Басков В.И. Курс прокурорского надзора. — М., 2000 г. — 512 С.
- 8 Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. — М.: Юридическая литература, 1974. — 160 С.
- 9 Борисова С.В. Контроль (надзор) в области обеспечения безопасности на транспорте // Вестник Юридического института МИИТ, 2015 № 4 (12), С.60-69.
- 10 Василевич, С.Г. Контроль и надзор как важнейшие факторы надлежащего правоприменения // Марийский юридический вестник. — 2016. — № 4. — С. 40-42.
- 11 Мах И.И. Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности в Республике Беларусь // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. — 2011. — № 1. — С. 13-15.
- 12 Бекишева С.Д. Проблемы охраны окружающей среды в деятельности органов прокуратуры и Министерства внутренних дел Республики Казахстан: Автореферат на соискание кандидата юридических наук; Казахский государственный национальный университет им. Аль-Фараби. — Алматы, 2000. —122 С.
- 13 Осинцев Д. В. Административный контроль и прокурорский надзор: пределы правоприменения / Д. В. Осинцев // Вестник Уральского юридического института МВД России. — 2019 г. — № 4. — С. 5-10.

- 14 Сидорова, Н. В., Магдатова, К. Ж. Правовые основы становления и развития транспортной прокуратуры Казахстана // Вестник Карагандинского университета. — 2020 г. — № 1(97). — С. 50-60.
- 15 Гавриленко А. А., Шишкина Н. Э. Правовые основы организации транспортной прокуратуры в Республике Казахстан // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран : Материалы X Международной научно-практической конференции, Иркутск, 01 октября 2021 года /Том 1. – Иркутск: Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2021. – С. 86-91.
- 16 Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме от 30 августа 1995 года // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (дата обращения: 23.04.2025).
- 17 Положение «О Министерстве транспорта Республики Казахстан», утвержденное постановлением Правительства Республики Казахстан № 862 от 4 октября 2023 года // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000862> (дата обращения: 23.04.2025).
- 18 Положение о коммунальном государственном учреждении «Управление пассажирского транспорта и автомобильных дорог города Алматы»// [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/G16R002266A> (дата обращения: 23.04.2025).
- 19 Кузнецов А. Е. Публичный контроль и надзор в транспортной сфере //Публично-правовые проблемы транспортного права: Материалы Пятого международного транспортно-правового форума, Москва, 15–16 февраля 2023 года. – Москва: Российский университет транспорта, 2023. – С.305-306.
- 20 Белых В. С. Транспортное законодательство России и зарубежных государств, ЕС, ШОС, ЕврАзЭС (сравнительно-правовой анализ) / отв. ред. В. А. Бублик. М. : Проспект, 2009 г., 191 С.
- 21 Прокурорский надзор: учебник / под общ.ред. Винокурова Ю.Е. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2005. 460 С.
- 22 Атжанова Ж.С. Сравнительный анализ компетенций прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан: Учебное пособие / Костанай: Костанайский филиал Челябинский государственный университет, 2018. – 120 С.
- 23 Черепанов М.М., Пугачев А.В. Принцип невмешательства органов прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2017. № 1. С.91-103
- 24 Ахметжанов М.М. Законодательные новеллы в сфере прокурорской деятельности// Закон и время. 2017. № 8. С.2-5.
- 25 Положение «О Главной транспортной прокуратуре», утвержденное приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 20 января 2023 года № 37// [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/G23W0000037> (дата обращения: 23.04.2025).

- 26 Соглашение Правительством условиях между Республики Правительством Казахстан взаимоотношений Российской о в принципах области Федерации сотрудничества и транспорта, утвержденное 23 марта 1992 года // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/O9200000007> (дата обращения: 23.04.2025).
- 27 Закон Республики Казахстан «Об автомобильном транспорте» от 4 июля 2003 года N 476 // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000476> (дата обращения: 23.04.2025).
- 28 Правила, утвержденные Приказом и.о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 25 августа 2015 года № 883// [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012353> (дата обращения: 23.04.2025).
- 29 Диканова, Т.А. Научные исследования отдела проблем прокурорского надзора в таможенной и транспортной сферах / Т. А. Диканова // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2010. — № 3. — С. 99-101.
- 30 Стратегический план развития прокурорского надзора в транспортной и таможенной сферах на 2022-2023 годы, г.Нур-Султан, 2022 г.
- 31 Протокол Коллегии Главной транспортной прокуратуры от 28 января 2025 года.
- 32 Протокол заседания Координационного совета при Главном транспортном прокуроре Республики Казахстан от 23 ноября 2023 года.
- 33 Закон Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения: 23.04.2025).
- 34 Правила использования специальных автоматизированных измерительных средств, утвержденные приказом Министра транспорта и коммуникаций Республики Казахстан №689 от 5 сентября 2013 года // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1300008788> (дата обращения: 23.04.2025).
- 35 Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» от 25 декабря 2017 года № 120-VI ЗРК // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120> (дата обращения: 23.04.2025).
- 36 Правила организации работы постов транспортного контроля на территории Республики Казахстан, утвержденные приказом Министра транспорта и коммуникаций Республики Казахстан №362 от 13 августа 2010 года// [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V100006472> (дата обращения: 23.04.2025).
- 37 Программа действий Правительства Республики Казахстан на 2022 год, утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 апреля 2022 года № 241 // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000241> (дата обращения: 23.04.2025).