

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК ПРИНЦИП ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ: БЕЛАРУСЬ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Куневич Георгий Георгиевич.

старший преподаватель кафедры конституционного права
юридического факультета Белорусского государственного университета

В современном административном и муниципальном праве децентрализация рассматривается как один из принципов организации местного (территориального) самоуправления. В тоже время децентрализация не сводится к принципу организации только местного самоуправления или муниципальной власти, а рассматривается как базовый принцип организации системы органов публичной администрации. Существуют различные виды и формы децентрализации. Для того, чтобы понять сущность принципа децентрализации в системе местного самоуправления, необходимо сначала рассмотреть понятие публичной администрации, поскольку в современных зарубежных теориях административного и муниципального права органы муниципальной власти рассматриваются как часть системы органов публичной администрации.

Понятие публичной администрации (*public administration*) и публичного управления играют ведущую роль в административном праве подавляющего большинства зарубежных стран [1, с.19].

Научный термин «публичная администрация» был разработан в странах континентальной правовой системы административного права, главным образом во Франции. В российской и белорусской юридической литературе сложился устойчивый перевод данного термина как «государственное управление». Однако понятие публичной администрации и публичного управления не тождественно понятию государственного управления и органов государственного управления, оно значительно шире по общему содержанию и видам органов.

По мнению А. Н. Козырина и М. А. Шатиной следует выделить характерные черты публичной администрации.

Во-первых, сам термин «администрация» (от латинского «*administrare*») означает «служить для». Терминология подчеркивает подчиненное положение публичной администрации, подчиненность политической власти.

Во-вторых, публичная администрация обеспечивает исполнение и применение законов, следовательно, она связана с исполнительной ветвью власти и отделена от законотворчества и судопроизводства.

В-третьих, публичная власть (администрация), занимаясь организацией и урегулированием публичных дел, действует в публичных интересах.

В-четвертых, публичная администрация наделяется прерогативами публичной власти, т. е. властными полномочиями, позволяющими от имени общества давать указания частным лицам [2, с. 31].

Таким образом, публичную администрацию можно определить как организацию и деятельность органов и учреждений, подчиненных политической власти, обеспечивающих исполнение закона, действующих в публичных интересах. Вертикальные взаимоотношения внутри системы органов публичной администрации определяются принципами централизации и децентрализации, а также концентрации и деконцентрации.

В литературе изучаются различные школы административно-государственного управления: американская, французская, германская, британская и другие. Как отмечает И. А. Василенко, анализ современного опыта государственного управления в странах запада показывает, что демократическое государство может эффективно функционировать лишь в том случае, если в нем однозначно разделены органы и службы федеральные и региональные, а те и другие отделены от муниципальных служб (органов) местного самоуправления [3, с.140].

Между государственным управлением в его советском и постсоветском понимании и публичным администрированием существует определенное различие. В теории административного права Польши, как и др. странах ЦВЕ, ряд авторов отмечают, что в структурно-организационном плане публичное администрирование проявляется через систему органов правительственной администрации (на центральном и местном уровнях) и органов муниципальной власти, т. е. органов местного (территориального самоуправления) [4, с. 15; 5, с. 41].

В законодательстве Беларуси нет легального определения органов публичного управления или органов публичной администрации, поэтому обратимся к зарубежному законодательству. Так, в ст.1 Закона Республики Польша от 5 августа 1998г. «О правительственной администрации в воеводстве» установлено, что местной публичной администрацией в воеводстве являются: 1) органы правительственной администрации – воевода, осуществляющий власть общей администрации, а также органы администрации специальной компетенции; 2) органы самоуправления воеводства [6].

В Законе Республики Молдова «О местном публичном управлении» в ст. 1 под местным публичным управлением понимается совокупность местных органов публичной власти, созданных в соответствии с законом для защиты общих интересов населения отдельной административно-территориальной единицы. В систему органов местного публичного управления первого уровня входят органы публичной власти, созданные и действующие на территории села (коммуны), города (муниципия) и органы местного публичного управления второго уровня, созданные и действующие на территории района, муниципиев Кишинэу и Бэлць, автономного территориального образования с особым правовым статусом (Гагаузия). Органами местного публичного управления первого уровня являются местные советы как правомочные органы власти и примары как исполнительная власть, а в районах – районные советы как правомочные органы власти и председатели районов как исполнительная власть [7].

Принцип децентрализации широко использовался при проведении реформ местной власти в 60-е и 80-е годы прошлого столетия в Западной Европе, а после распада социалистического блока – в странах ЦВЕ и СНГ.

Все исследователи административных и муниципальных реформ отмечают, что в начале 80-х годов XX сто-

летия в отношении административных реформ наметился переход от государственного администрирования к публичному управлению или публичному менеджменту, что повлекло за собой серьезные изменения в теории и практике государственного управления. Появилась теория нового публичного администрирования (менеджмента) – New Public Management (NPM).

Странами, которые положили начало направлению «новый публичный менеджмент» в теории публичного управления, являются Австралия, Новая Зеландия, Соединенное королевство Великобритании и США. Это новое направление теории публичного управления воспринимается как институциональное обновление и вызов государственному управлению в новых условиях. Реформы в публичном управлении этих стран были направлены в направлении от правительства к более эффективному и более качественному предложению публичных услуг или административных услуг. Новый публичный менеджмент использует идею «разгрузки функций государства», затрагивает как вопросы, связанные с созданием системы органов публичной администрации, так и вопросы о функциях публичной администрации.

В 1995 г. американские ученые политологи Чарльз Фокс и Хью Миллер совместно издали свой труд «Пост современная публичная администрация». В нем они критикуют так называемая модель ортодоксального демократического управления. Эта модель включает: отделение политики от администрации; научное управление и иерархическую модель организации.

На основании разграничения понятий «современное общество» и «пост современное общество» они защищают тезис, что «ортодоксальная демократическая модель не может называться демократической, потому что страдает многими недостатками»

Публичное администрирование можно определить как взаимовлияние субъекта управления и носителя власти на общественные процессы и отношения в соответствии с общественно-значимыми функциями и полномочиями. В узком смысле публичное администрирование связано с исполнительной ветвью власти и рассматривается как: 1) профессиональная деятельность государственных служащих, которая включает все виды деятельности, направленные на реализацию решений правительства; 2) изучение, разработка и внедрение направлений государственной политики. В широком смысле под публичным администрированием понимают систему управления, представленную административными институтами в рамках принятой структуры власти.

В 1887 г. профессор Вудро Вильсон – будущий президент США – положил начало теоретической разработке вопросов административно-государственного управления в своей работе «Изучение администрирования». Вильсон подчеркивал, что «наука администрирования будет искать способы улучшения деятельности правительства, сделает его работу менее трудоемкой, приведет в порядок организацию управления». Вильсон считал, что смена политического руководства не должна влиять на деятельность постоянного административного аппарата. Таким образом, задачей государственной администрации провозглашалось оперативное и компетентное воплощение в жизнь решений любой группы политических лидеров – «избранных нации».

Теории публичного администрирования нашли отражение в трудах Анри Файоля («Промышленное и общее управление», 1916 г.), Честера Барнарда («Функции исполнительной власти», 1938 г.), Герберта Саймона («Административное поведение», 1947 г.), Дуайта Уалдо («Административная государство», 1948 г.), Уильяма Нисканен («Бюрократия и репрезентативное государственное управление», 1971 г.), Эндрю Далшира («Публичное административное управление», 1973 г.), Джеймса Марча и Йохана Олсена («Переосмысливая институты», 1989 г.), Дэвида Осборна и Теда Геблера («Переосмысливая государственное управление», 1992 г.). Таким образом, как отмечают украинские исследователи, видим, что публичное администрирование как понятие вошло в обращение во второй половине XIX в., что создало предпосылки к его эволюции, и как следствие – мы имеем дело с готовым научным продуктом, который прошел апробацию в управленческой практике [8, с. 8].

Государственное или публичное управление (англ. public administration) рассматривается как деятельность органов государственной власти по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса.

По версии Ника Мэннинга и Нила Парисона «новое государственное управление обычно подразумевает более широкое использование подрядов и практики заключения контрактов с внешними организациями и делает больший упор на менеджерию». Также для теории NPM характерно широкое использование при перераспределении полномочий при проведении административных реформ принципа административной децентрализации [9, с. 165].

В зарубежной науке административного права понятие «публичное администрирование» не переводится как «государственное управление», а рассматривается как функционирование органов публичной администрации.

На сегодняшний день развитие местного самоуправления в Беларуси даже в регламентированных законом пределах оказывается лишь относительно самостоятельным от республиканских и местных органов государственного управления. Тема местного самоуправления применительно к реальным, а не утопическим ее аспектам, не только берет в государственности свое начало, но развертывается целиком внутри государственности. И не случайно тема местного самоуправления не только во многих доктринально-теоретических и аналитических работах, но и, собственно, в общественной практике совпадает с темой децентрализации государственного (или публичного) управления.

Теория публичного администрирования в Республике Беларусь только начинает формироваться вместе с научными исследованиями в сфере государственного управления, а практика значительно отстает от теории, что обуславливает необходимость разработки в Беларуси Концепции административных реформ или Концепции оптимизации системы органов государственного управления и органов местного самоуправления на принципах децентрализации и с учетом зарубежного опыта стран ЦВЕ и СНГ.

В юридической литературе традиционно принято рассматривать государственное управление в широком и узком смысле. В узком смысле под ним следует понимать административную, исполнительно-распорядительную деятельность, а в широком – организационную деятельность всех ветвей власти. Как отмечает С. Г. Василевич, «обеспечение эффективности государственного управления является одной из самых важных задач, стоящих перед органами государственной власти и должностными лицами» [10, с. 19]. Одним из решающих факторов в повышении эффективности органов государственного управления и местного самоуправления Беларуси является проведение административно-муниципальной реформы на принципах децентрализации.

Актуальность исследования проблем децентрализации обусловлена необходимостью совершенствования законодательства о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь, о чем свидетельствует содержание Указа Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы» и внесение 4 января 2016 г. очередных изменений в Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». В ч. 4 п. 5.8 вышеуказанного указа предусматривается, что «часть функций и полномочий республиканских органов государственного управления предлагается передать на уровень органов местного управления и самоуправления с расширением полномочий и сфер ответственности последних за обеспечение эффективности их деятельности», т. е. речь идет о применении принципа децентрализации [11].

По поводу децентрализации в юридической и политологической литературе можно встретить различные трактовки, построенные преимущественно на несопадающей терминологии.

По мнению А. Н. Крамника государственное управление является отдельным видом государственной деятельности наравне с законодательной, судебной деятельностью, прокурорским надзором, при этом он выделяет составляющие подсистемы государственного управления, включая местное управление и самоуправление.

Крамник А. Н. считает, что децентрализация в государственном управлении – это передача полномочий из центра органам местного управления и самоуправления, которыми являются местные исполнительные комитеты, местные администрации, местные Советы депутатов [12, с. 106].

Также децентрализация (англ. decentralization) рассматривается другими авторами как упразднение или ослабление централизации, а также трактуется как передача органам местного самоуправления части функций центральных органов власти [13, с. 211].

Российские муниципалисты И. В. Выдрин и А. Н. Кокотов определяют децентрализацию как способ перемещения власти, полномочий из центра управляемой системы на ее периферию и укрепление политико-правовой самостоятельности периферийных подсистем – субъектов федерации, муниципальных образований, то есть перемещение властных полномочий от государства к местному коллективу (органу самоуправления) [14, с. 41].

Полагаю, наиболее правильным будет рассматривать децентрализацию как способ перераспределения компетенции в системе органов государственного управления и самоуправления, когда Правительство и министерства передают на базовый уровень местным исполкомам часть компетенции (административная децентрализация) или компетенция передается местным Советам депутатов (муниципальная децентрализация).

Вертикальное управление из единого центра власти соответствует принципу централизации (центризма). Противоположных ему принцип – децентрализация – предполагает выделение уровней государственной власти и разделение государственных функций и властных полномочий между такими уровнями.

Анализируя особенности организации местной публичной администрации (правительственной и муниципальной) в европейских странах некоторые исследователи выделяют различные типы макросистем. Для каждого типа макросистем местного управления и самоуправления присущи свои особенности реализации принципа децентрализации и степень автономии муниципальных органов. В тоже время характерные особенности типа макросистем местной власти обусловлены рядом факторов, в том числе рамками доктрин или теорий местного самоуправления. Нам ближе Скандинавская модель организации органов публичной администрации, включая муниципальную подсистему.

В теории конституционного и административного права Беларуси по прежнему, как и в советский период белорусской государственности, местное самоуправление рассматривается в комплексе с местным управлением, причем с октября 1994 г. под местным управлением понималась форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов, которые входят в систему исполнительной власти и не являются органами местных Советов депутатов.

Принципы организации местного самоуправления закреплены в ст. 3 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Недостатком названной статьи является то, что законодатель не разграничивает принципы организации двух подсистем местных органов публичной власти (управления и самоуправления) и отсутствует упоминание о таких принципах как децентрализация, subsidiarность, финансовая и организационная автономия, соразмерность ресурсов у органов самоуправления объему компетенции этих органов.

Из анализа зарубежных систем местного самоуправления следует, что в белорусской модели отсутствует муниципальная администрация местных Советов депутатов во главе с мэром, что затрудняет реализацию Советами вопросов компетенции, что особенно выглядит проблемным в случае передачи новых вопросов компетенции при проведении реформ с использованием принципа муниципальной децентрализации.

В качестве примера эффективного применения принципа децентрализации можно привести реформу публичной администрации в республике Польша, начатую с 1 января 1999 г. Реформа включала 4 блока: 1) административно-территориальную реформу, т. е. изменение административно-территориального деления, включая переход от 49 воеводств (регионов) к 16; 2) административную реформу; 3) муниципальную реформу; 4) социальную реформу [15].

В Польше с учетом принципа децентрализации в системе органов публичной администрации в 1999 г. была проведена эффективная муниципальная реформа, созданы муниципальные органы на трех уровнях: на региональном – 16 воеводских органов самоуправления, поветовом – 308 поветовых рад (советов) и 65 городов на правах повата, на гминном уровне – 2489 гмин (общин).

В польской теории публичной администрации отделяют децентрализацию от деконцентрации. Децентрализация – это передача власти и средств между различными уровнями, тогда как деконцентрация – это передача полномочий вниз в рамках той же самой системы управления. «Деконцентрированные» полномочия можно в любой момент вернуть обратно. Ответственность за их надлежащее использование остается в ведении того же центра, который только для повышения эффективности передал выполнение определенных задач подчиненной себе единице. В случае с реальной децентрализацией дела обстоят иначе. Передача полномочий и ответственности происходит в этом случае не в результате одностороннего решения, а как эффект изменения законодательства или заключения двустороннего соглашения, охватывающего передачу полномочий вместе с ответственностью за реализацию определенных задач. Обратное перемещение полномочий требует новых изменений в законодательстве или соответствующего двустороннего соглашения.

Очевидно, что в случае с административными реформами речь идет о децентрализации, а не о деконцентрации. Первая изменяет институциональный строй государства, тогда как вторая – только способ выполнения задач. Децентрализация государства означает увеличение средств, находящихся в распоряжении местных муниципальных властей, по сравнению с теми средствами, которые находятся в распоряжении властей центральных. Эти средства имеют разнородный характер и принадлежат к различным категориям или сферам.

В большинстве стран СНГ муниципальные реформы последнего десятилетия проводились на основе долгосрочных программ и на основе принципа децентрализации.

В Республике Молдова в 2012 г. был принят Закон «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации» на период 2012–2018 годов, в котором были определены задачи и этапы децентрализации в системе центральных и местных органов публичного управления на основе опыта европейских стран [16]. Как сказано в преамбуле закона, Стратегия определяет среднесрочные цели и задачи (три-пять лет) по реализации приоритета, связанного с децентрализацией власти и обеспечением местной автономии в соответствии с принципами Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Республикой Молдова 16 июля 1997 года. Концепция децентрализации и задачи политики децентрализации соответствуют опыту европейских стран, стремлению к европейской интеграции и двусторонним соглашениям между Республикой Молдова и Европейским Союзом.

Разработка Стратегии вытекает из необходимости стратегического планирования процесса децентрализации в целях консолидации потенциала органов местного публичного управления, улучшения менеджмента и качества предоставляемых гражданам публичных услуг.

В Казахстане важный этап в дальнейшем развитии института самоуправления и децентрализации власти начался в конце 2012 года и связан с принятием Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан, утверждённой Указом Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438. Цель данной Концепции – «определить основные направления дальнейшего развития системы местного самоуправления в Казахстане. Развитие местного самоуправления в Казахстане, согласно Концепции, предполагалось проводить в два этапа. Первый этап (2013–2014 годы) предусматривал расширение потенциала действующей системы на нижних уровнях управления. Второй этап (2015–2020 годы) будет направлен на дальнейшее развитие местного самоуправления. В концепции отмечается, что «опыт Польши, территориальное управление которой имеет давнюю историю и продолжительную традицию, в вопросе реформирования местного самоуправления является наиболее показательным для Казахстана» [17].

В Послании Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу «Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства» указывается на необходимость «грамотно провести децентрализацию управления». В отличие от предыдущего опыта, «полномочия органов власти на местах будут подкреплены финансовыми и кадровыми ресурсами, а развитие системы местного самоуправления является одним из непеременимых условий экономического процветания, социального благополучия и формирования гражданского общества. Становление местного самоуправления в Республике Казахстан – это многоэтапный и динамичный процесс, связанный с развитием институтов государства и гражданского общества, общим уровнем социально-экономического развития страны, другими факторами и условиями, которые непосредственно влияют на жизнь местного населения» [18].

Как видно из приведенных примеров проведения децентрализации в некоторых странах СНГ для подготовки подобных реформ используются политические решения в виде государственных стратегий или концепций.

В тоже время некоторые исследователи муниципальных реформ в СНГ считают, что среди государств – участников СНГ наиболее четко выраженная административная (советская, вернее «квазисоветская») модель сформировалась в Республиках Казахстан и Беларуси. Выбор термина «квазисоветская» определяется тем, что хотя указанные государства юридически и не являются «советскими», однако, в основе их государственного устройства еще сохраняются элементы советской системы управления. Речь идет о жесткой централизации публичной власти и функционировании органов местного самоуправления в системе государственной власти [19, с. 9].

Полагаю, что для совершенствования белорусской модели местного самоуправления за последний период в Беларуси применялся механизм сочетания децентрализации и деконцентрации, были проведены поэтапные изменения законодательства о местном самоуправлении, что несколько расширило полномочия местных Советов [20].

По мнению ряда исследователей проблем местной власти, в современном белорусском обществе назрела

необходимость в повышении роли местных Советов в решении конкретных социально-экономических проблем. Развитие местного самоуправления в Беларуси сдерживается, в частности, недопониманием его роли в функционировании демократического правового государства.

Анализ белорусского законодательства о местном управлении и самоуправлении свидетельствует об асимметрии компетенции между исполкомами и Советами, о концентрации компетенции по решению местных дел в системе местного управления. В общем, доминирует централизм.

Реформирование системы местного управления и самоуправления в Беларуси сдерживается отсутствием Концепции проведения подобной реформы. Хочу отметить, что за последний современный период белорусской государственности уже предпринимались попытки разработать Концепции реформирования местной власти в Республике Беларусь, но по различным причинам такой документ не был принят.

Несмотря на то, что в белорусском законодательстве нет легального определения «местная публичная администрация» или «органы публичного администрирования», полагаю, что можно рассматривать в качестве подобной администрации систему органов, включающую следующие три подсистемы: 1) органы местного управления; 2) территориальные органы государственного управления, создаваемые республиканскими органами (их создание предусмотрено в ч.4 ст. 24 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»); 3) органы местного самоуправления.

Приведенный анализ зарубежного самоуправления свидетельствует, что при подготовке и проведении муниципальной реформы на основе принципа децентрализации необходимо учитывать также взаимодополняющие принципы – субсидарности, деконцентрации, соразмерности ресурсов объему компетенции местных органов самоуправления.

Список использованных источников

1. Административное право зарубежных стран : учебник / В. Я. Кикоть [и др.] ; под ред. В. Я. Кикотя, Г. А. Василевича, Н. В. Румянцева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. – 431 с.
2. Административное право зарубежных стран : учебник ; под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.
3. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие / И. А. Василенко. – М. : Логос, 1998. – 168 с.
4. Nowacka, E. J. Samorząd terytorialny w administracji publicznej / Ewa J. Nowacka. – Warszawa : Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1997. – 164 s.
5. Kompetencje po reformie administracji publicznej / Pod red. Z. Niewiadomskiego. – Warszawa : Difin, 2000. – 512 s.
6. О администрации rządowej w województwie [Электронный ресурс]: Ustawa Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 czerwca 1998 г. – Режим доступа: <http://www.abc.com.pl>. – Дата доступа: 20.02.2019.
7. О местном публичном управлении : Закон Республики Молдова, 28 декабря 2006 г., № 436 –XVI (изм. от 07.12.2018) / [Электронный ресурс]: http://lex.justice.md/document_rus.php?id=0D9577C4:27DF0CCC: Дата доступа: 20.02.2019.
8. Публичное управление : теория и практика : сборник научных трудов Ассоциации докторов наук государственного управления / Василий Мартыненко, д. гос. упр., проф. – Харьков : ДокНаукДержУпр. – Специальный выпуск – Июнь, 2013. – 280 с.
9. Мэннинг, Ник. Реформа государственного управления: международный опыт ; пер. с англ. Ник Мэннинг, Нил Парисон. – М. : Весь Мир, 2003. – 496 с.
10. Василевич, С. Г. Правовое обеспечение эффективного государственного управления / С. Г. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2015. – 226 с.
11. Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы: Указ Президента Республики Беларусь, 15 декабря 2016 г., № 466 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Дата доступа: 20.02.2019.
12. Крамник, А. Н. Курс административного права Республики Беларусь / А. Н. Крамник. – Минск : Тесей, 2006. – 616 с.
13. Гавриленко, В. Г. Юридический энциклопедический словарь / В. Г. Гавриленко ; под науч. ред. Н. И. Ядевич. – Минск : Право и экономика, 2011. – 847 с.
14. Выдрин, И. В. Муниципальное право России : учебник / И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов. – М. : НОРМА, 2001. – 368 с.
15. Вторая волна польских реформ / под ред. Л. Колярской-Бобиньской. – Варшава, 2000. – 214 с.
16. Об утверждении Национальной стратегии децентрализации на период 2012–2018 годов: Закон Республики Молдова, 5 апреля 2012 г., № 68 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spiniform.ru/show_doc.fwx?rgn=54348. – Дата доступа: 19.02.2019.
17. Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан : Указ Президента Респ. Казахстан, 28 ноября 2012 г., № 438 // ИПС «Әділет» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1200000438>. – Дата доступа: 20.02.2019.
18. Назарбаев, Н. А. Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства». Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года. – [ЭР]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050>. – Дата доступа: 21.02.2019.

19. Чихладзе, Л. Т. Местное самоуправление и местное управление в странах – участниках СНГ: теория, практика и тенденции развития. Автореф. диссерт. на соиск. уч. звания д.ю.н. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://emsu.ru/face/dissert/davtoferat_chihladzelt.pdf. – Дата доступа 21.02.2019.

20. Куневич, Г. Г. Совершенствование законодательства о местном самоуправлении Беларуси (1991 – 2017 годы) / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/215555>. – Дата доступа: 22.02.2019.

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С МОШЕННИЧЕСТВОМ В СФЕРЕ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ

Куранбек Жебеген Абаїұлы.

докторант Академии правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан.

Научный руководитель: *Бегалиев Ернар Нурланович.*

доктор юридических наук, профессор

На сегодняшний день рынок недвижимости остается привлекательной сферой для любителей легкой наживы. Вопрос борьбы с мошенничеством стала в последнее десятилетие одной из весьма актуальных проблем. Из года в год мошенники становятся изобретательнее, выдумывая все новейшие способы обмана.

Особенности данного вида правонарушения содержится в том, что мошеннические действия, как никакое иное правонарушение, не имеет такого огромного числа способов его совершения, и, при этом непрерывно приобретает новые конфигурации.

Мошенничество остается одним из распространенных правонарушений в сфере экономики в целом, и преступлений против собственности.

Как следует из материалов уголовных дел, самым распространенным способом хищения имущества был обман или злоупотребление доверием, обещание помочь в предоставлении жилья по государственной программе, в приобретении дешевого жилья, земельных участков для строительства жилья и долевое строительство.

По данным Генеральной прокуратуры Республики Казахстан только «за последние годы от незаконных действий недобросовестных застройщиков и мошенников пострадало свыше 9 тысяч участников долевого строительства, а недостроенным осталось 59 объектов по республике...» [1].

Согласно ст. 179 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан (*далее – УПК РК*) началом досудебного расследования является регистрация заявления, сообщения об уголовном правонарушении в Едином реестре досудебных расследований либо первое неотложное следственное действие [2].

Изучение следственной практики показывает, что одним из важнейших факторов обеспечивающих успешное расследование уголовных дел о причинении имущественного вреда путем обмана или злоупотребления доверием, является их своевременное регистрация в Едином реестре досудебных расследований.

Своевременность и полнота расследования играют важную роль при раскрытии преступления и установлении виновных лиц. Эти обстоятельства необходимо учитывать, в том числе, при расследовании мошенничества в сфере объектов недвижимости. При совершении преступлений данного вида злоумышленники изначально выбирают способы хищения, при которых остается минимальное количество криминалистически значимой информации, либо осуществляется сокрытие или уничтожение следов преступной деятельности, а также маскировка преступных действий под гражданско-правовые отношения. В связи с изложенным, необходимо проводить тщательный сбор доказательств. Успех в раскрытии данных преступлений зачастую зависит от качества производства неотложных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий.

В качестве источников о совершенном мошенничестве выступают поводы, указанные в статье 180 УПК РК, а именно:

1) заявление физического лица либо сообщение должностного лица государственного органа или лица, выполняющего управленческие функции в организации, об уголовном правонарушении либо безвестном исчезновении лица;

2) явка с повинной;

3) сообщения в средствах массовой информации;

4) рапорт должностного лица органа уголовного преследования о подготавливаемом, совершаемом или совершенном уголовном правонарушении.

Вместе с тем, правоприменительная деятельность знает немало случаев, когда источниками могут являться участники преступного действия: непосредственно сами лица, совершающие преступления, родственники и знакомые преступников, лица, которым, что-либо известно о совершенном мошенничестве как от самих преступников, так и в результате иных обстоятельств (случайные свидетели, лица участие которых в совершении преступления обусловлено использованием их «в темную», когда им не всегда известно о характере совершаемых действий). Однако, к источникам информации о совершенном мошенничестве следует подходить осторожно, особенно на начальном этапе расследования, принимая во внимание тот факт, что количество информации, ее качество на различных этапах расследования различаются полнотой и достоверностью.

Также, изучение следственной и судебной практики по делам о мошенничестве в сфере объектов недвижимости показало, что поводами к досудебному производству чаще всего являлись: