

УДК 343.97, ББК 67.408 © Болор-Эрдэнэ Ганмягмар

Болор-Эрдэнэ Ганмягмар
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОФИЛАКТИКЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В МОНГОЛИИ И РОССИИ

В статье анализируются система, структура и содержание правовых актов в сфере профилактики преступности России и Монголии, показаны сходство и различия в принципах борьбы с преступностью, средствах и полномочиях субъектов предупреждения преступлений. Отмечается, что для предупреждения посягательств, представляющих наибольшую опасность, законодатели идут по пути принятия отдельных законов, которые детализируют деятельность по предупреждению преступлений. Отмечена актуальность проблемы межведомственного взаимодействия в сфере обеспечения криминологической безопасности. Полученные результаты могут быть применены для международного сотрудничества в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и обмена правоохранительным опытом, не ущемляя национальные интересы каждой из стран, а также права и свободы граждан.

Автор статьи пришел к выводам о том, что достижение большинства целей в правоохранительной сфере может осуществляться только в рамках действующего законодательства, которое дает определенные гарантии соблюдения прав как потерпевших, так и лиц виновных в совершении преступлений. Правовая база Монголии четко регламентирует профилактику преступлений и, представляет собой формирующуюся многоуровневую систему во главе с ее Конституцией. Она содержит ряд важнейших положений, устанавливающих границы соответствующей деятельности правоохранительных органов. Вступивший в действие в 2017 г. Уголовный кодекс Монголии можно признать по ряду позиций более прогрессивным по сравнению с УК России, так как лучше детализирует права граждан на защиту от преступных посягательств, стимулирует отказ от преступного поведения на различных его стадиях. Вместе с тем, Россия опережает Монголию по числу принятых нормативных правовых актов профилактической направленности, как на федеральном, так и на ведомственном уровне.

Ключевые слова: антикриминальное законодательство Монголии и России, субъекты профилактики, система профилактики преступлений, противодействие преступлениям повышенной опасности.

Современный подход к обеспечению внутренней безопасности стран, регионов, городов, отдельных объектов и граждан требует наличия эффективных стратегий [1]. В сфере борьбы с преступностью в качестве таковой представляется возможным считать предупреждение преступности [2, 24]. Предупреждение, будучи одним из элементов противодействия и борьбы с преступностью, охватывает деятельность органов государственной и исполнительной власти, судов, должностных лиц, институтов гражданского общества, а также действия физических лиц, направленные на устранение причин и условий совершения преступлений, пресечение совершаемых уголовно-противоправных посягательств, включая воздействие на лиц, готовящихся совершить преступление, и потенциальных потерпевших. При этом деятельность уполномоченных субъектов предупреждения (обладающих не только правами, но и обязанностями) может быть обозначена как профилактика. Такой подход позволяет очертить круг тех, кто должен организовывать соответствующую работу, отвечать за достижение требуемых результатов, располагать, распределять и использовать соответствующие ресурсы, взаимодействуя с иными субъектами (юридическими

и физическими лицами), заинтересованными в обеспечении криминологической безопасности.

Очевидно, что достижение большинства, если не всех, целей в правоохранительной сфере может осуществляться в рамках действующего законодательства, что позволяет, помимо этого, гарантировать соблюдение прав как потерпевших, так и преступников. Предупреждение преступлений также не может осуществляться в «незаполненном» правовом пространстве. Это не значит, что каждый нормативный правовой акт следует рассматривать как источник, например, предупредительного законодательства. Представляется, что к таковым можно отнести лишь те, которые прямо (в том числе непосредственно) регламентируют отношения, связанные с предотвращением и пресечением уголовно-противоправных посягательств, устранением их причин и условий, включая воздействие на лиц, готовящихся совершить преступление, а также потенциальных потерпевших.

Нормативные правовые акты Монголии, которые регламентируют профилактику преступлений, представляют собой формирующуюся многоуровневую систему, которая включает в себя ряд базовых элементов:

– международные правовые акты, которые ратифицированы Монголией как субъектом международного права;

– Конституцию страны и другие законы республики;

– ведомственные нормативные правовые акты республиканских правоохранительных органов;

– программные (плановые) документы в сфере борьбы с преступностью, принимаемые Правительством страны,

– правовые акты, имеющие прецедентный статус (главным образом решения высших судебных органов страны),

– региональные и локальные нормативные акты, включая должностные регламенты, позволяющие персонафицировать полномочия отдельных должностных лиц.

Говоря о **международных правовых актах** в сфере профилактики преступлений, следует заметить, что Монголия традиционно ратифицирует соответствующие конвенции, принятые Организацией Объединенных Наций, с незначительным количеством оговорок. В этой части ее правовое пространство почти идентично России. Различия в значительной мере связаны с территориальными особенностями Монголии – она является азиатской страной, поэтому здесь не действуют европейские конвенции, хотя многие их положения можно найти в национальных законах, позволяя более полно урегулировать широкий спектр отношений в рассматриваемой сфере. Таким образом, Российская Федерация, которая в большем объеме пользуется достижениями европейских законодателей, может считаться лидером.

Давая оценку республиканскому законодательству Монголии, нельзя не заметить, что основную нагрузку по урегулированию соответствующей деятельности несут законы страны, в первую очередь, ее Конституция [3]. Являясь базовым документом, которым должен руководствоваться каждый из субъектов профилактики на территории Республики Монголия, она содержит ряд важнейших положений, устанавливающих границы соответствующей деятельности:

– согласно ст. 11 Конституции Монголии обеспечение национальной безопасности, общественного порядка является обязанностью государственной власти. Невыполнение соответствующих обязательств может повлечь различные виды ответственности: от дисциплинарной до уголовной;

– учитывая, что значительную часть своих прав и свобод граждане Монголии реализуют в процессе общественной деятельности при взаимодействии с другими людьми, важное значение для определения ориентиров правоохранительной деятельности имеют положения Конституции

Монголии о недопустимости каких-либо форм дискриминации (ч. 2 ст. 14), а также о гарантированных гражданам правах и свободах (ст. 16 Конституции);

– согласно ст. 17 Конституции Монголии каждый гражданин Монголии обязан почтительно относиться и соблюдать Конституцию, другие законы государства, уважать честь, достоинство, права, законные интересы других лиц, а в соответствии со ст. 19 Конституции государство несет перед своими гражданами обязательства по защите прав и свобод человека, по обеспечению экономических, социальных и юридических гарантий, ведет борьбу с нарушениями прав и свобод человека;

– при использовании права и свобод никто не имеет права наносить урон национальной безопасности, ущемлять права и свободы других людей, нарушать общественный порядок;

– Конституцией определены полномочия Президента и Правительства страны в части обеспечения криминологической безопасности (Президент в пределах своих полномочий издает указы, согласующиеся с законами, а Правительство Монголии в соответствии со ст. 38 Конституции контролирует исполнение Конституции и других законов по всей стране, обеспечивает национальную безопасность, принимает меры по защите прав и свобод человека, обеспечению общественного порядка и борьбе с преступностью).

Перечисленные положения Конституции Монголии во многом совпадают с конституционными нормами России, что создает благоприятные условия для международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью и обмена правоохранительным опытом, не ущемляя национальные интересы каждой из стран, а также права и свободы граждан.

К числу иных **законов** страны, которые обеспечивают правовой режим профилактики преступлений, следует, прежде всего, отнести нормативные правовые акты, которые позволяют идентифицировать формы противоправного поведения и содержат различного рода санкции за нарушения требований антикриминального законодательства. Это как кодифицированные, так и не кодифицированные акты. В связи с этим нельзя не заметить, что в 2017 г. в Монголии вступили в действие новые кодексы, в том числе Уголовный кодекс. По ряду позиций УК Монголии можно признать более прогрессивным по сравнению с УК РФ, так как лучше детализирует права граждан на защиту от преступных посягательств, стимулирует отказ от преступного поведения на различных его стадиях и пр.

Важнейшим общим законодательным актом, обеспечивающим профилактику преступлений на территории Монголии, следует считать Закон о предупреждении преступлений, согласно ст. 5 которого основными направлениями предупреждения преступлений являются:

– сбор информации о преступности, исследование и анализ, определение причин и условий;

– устранение причин преступности, разработка мер социального, экономического и правового характера;

– осуществление административного контроля в соответствии с законом;

– привлечение к работе по предупреждению преступности физических и юридических лиц;

– информирование граждан, их стимулирование и обучение [4].

В законе раскрыто содержание предупреждения преступлений, принципы данной деятельности, основные направления предупреждения преступлений. Все меры предупреждения преступлений согласно ст. 6 подразделяются на три вида: общие, специальные меры, индивидуальные меры. В законе определены полномочия всех субъектов предупреждения преступлений (юстиции, прокуратуры, полиции, судов, органов исполнительной власти на всех уровнях и т. д.). Важным является положение ст. 7, устанавливающее необходимость ежегодного отражения в бюджетах затрат на предупреждение преступлений.

По времени принятия названного закона Монголия на десять лет опередила Россию: здесь схожий закон появился лишь в июне 2016 года (Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»). Будет ли российский закон более эффективным по сравнению с монгольским – покажет время. Но создание в России системы мониторинга реализации закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (это предусмотрено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1564) вселяет надежду на выполнение соответствующими субъектами требований законодателя к работе в сфере предупреждения преступлений в полном объеме. Общим для законов о предупреждении преступлений двух стран является то, что значительный груз ответственности за профилактику преступлений возложен на местные органы власти и управления. В Монголии эта идея отражена в ст. 30.1 Закона о местной власти от 15 декабря 2006 г., в соответствии с которой местная власть должна обеспечить безопасность населения на основе его резолюции, а главы аймаков и столицы – обеспечить защиту своей территории, регулировать охрану общественного порядка, национальную безопасность и координировать деятельность правоохранительных органов.

Важную роль призваны играть акты, посвященные профилактике отдельных форм преступного поведения: они есть как в Монголии, так

и России. Только списочное их сравнение потребует несколько страниц, так как их число составляет несколько десятков. В Монголии таких документов, принятых на республиканском уровне, гораздо меньше. Близкие по названию законы во многом совпадают и по целевому назначению, структуре и базовым положениям. Характерно, что в каждой из стран практика принятия таких законов одинакова: дополнительному (специальному) регулированию подвергается, с одной стороны, профилактика наиболее опасных видов преступных проявлений (терроризма, экстремизма, коррупции, отмывания доходов, полученных преступным путем), с другой стороны, преступлений, совершаемых определенными категориями граждан (несовершеннолетними, лицами, освобожденными из мест лишения свободы и др.).

Трудно переоценить место, отводимое документам, определяющим правовые основы функционирования отдельных субъектов правоохранительной деятельности. В Монголии, это, прежде всего, законы о государственной службе, о местной власти, о судах, о прокуратуре, о полиции. В России такого рода законов гораздо больше, а их наличие в каждой из стран вполне объяснимо: профилактика преступлений требует консолидации усилий множества субъектов как по «вертикали», так и по «горизонтали». Соответствующие документы различаются по структуре, содержанию, а также полномочиям, которыми обладают субъекты правоохранительной деятельности. При этом основные направления их работы всей системы почти полностью совпадают.

Основную нагрузку в сфере профилактики преступлений в Монголии несет полиция. Закон о полиции Монголии [5] обязывает полицейских:

— прибывать незамедлительно на место совершения преступления, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия (п. 9.2.1);

— обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, и других общественных места (п. 9.2.3);

— осуществлять оперативно-разыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, обеспечения собственной безопасности (п. 9.2.4).

— участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и обеспечению правового режима контртеррористической операции, а также обеспечению защиты от террористических посягательств мест массового пребывания граждан, в проведении экспертной оценки состояния

антитеррористической защищенности и безопасности объектов (п. 11.1.3);

— осуществлять государственную защиту потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц (п. 11.1.5);

— пресекать массовые беспорядки, обеспечивая правовой режим общественного порядка (п. 11.1.6);

— взаимодействовать в сферах деятельности полиции с соответствующими органами других государств и международными организациями, основываясь на международных договорах, а также на учредительных актах и правилах международных организаций (п. 13.4.5).

В России на полицейских возложен еще больший спектр задач, который определен Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Результаты их работы достаточно полно освещаются в научной литературе, в средствах массовой информации, Интернете, а также на официальном сайте МВД России.

Координатором профилактической деятельности по большинству направлений в России преимущественно определена прокуратура. В соответствии с п. 18.1.7 Закона о прокуратуре Монголии от 4 июля 2007 г. на органы прокуратуры возложены только надзорные функции: надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов судебными приставами; защита общественной безопасности; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу). Исходя из этого, в России за большинство просчетов в организации профилактической деятельности, например, на территориальном и муниципальном уровне, должны нести соответствующие прокуроры, в Монголии – лица, замещающие аналогичные должности, такой ответственности подвергаться не могут. Если оценивать масштабы наказания российских прокуроров за низкий уровень профилактической работы, можно предположить, что деятельность прокуратуры в рассматриваемой сфере преимущественно успешна.

Самостоятельную группу нормативных правовых актов в России и Монголии образуют документы, изданные различными республиканскими министерствами (ведомствами). Они также создают ориентиры для профилактики преступлений в Монголии: порядок приема заявлений и сообщений, порядок учета преступлений, а также критерии

эффективности деятельности полиции в сфере профилактики преступлений. Их анализ может стать предметом специального анализа.

Среди организационно-управленческих документов, которые позволяют обеспечить предупреждение преступлений в общественных местах в городах Монголии, важнейшим является Национальная программа предупреждения преступности. Предыдущая программа действовала в период с 2014 по 2016 годы. Она, в частности была нацелена на распространение адаптированной для разных категорий граждан информации, их обучение и пропаганда правомерного поведения, повышение осведомленности общественности на основе широкого использования современных информационных технологий, а также координацию работы образовательных организаций, общественных и неправительственных организаций, физических и юридических лиц. Программа предполагала комплексное финансирование, для ее реализации привлекались средства национального и местных бюджетов, которые целевым образом выделены для реализации Закона о предупреждении преступлений, а также средства граждан, юридических лиц и пожертвования. В настоящее время разрабатывается очередная национальная программа.

Еще один документ, который позволяет скоординировать усилия правоохранительных органов, – это программа «Общественно-полицейском сотрудничестве», утвержденная Указанием Правительства Монголии от 22 марта 2015 г. [6]. Это уже вторая такого рода программа (ранее действовала программа 2011 г.). Причиной принятия программы стало признание того факта, что имеет место недостаточное информирование населения о деятельности полиции, непонимание значимости деятельности полиции, а также недостаточное сотрудничество граждан с полицией. Кроме того, необходимость принятия программы была обусловлена потребностями в повышении эффективности предупреждения преступности, функционирования правоохранительных органов, укреплении сообщества полиции, развитии сотрудничества полиции с гражданами, улучшении борьбы с преступностью и ее профилактики.

Программа была направлена на расширение участия общественности в предупреждении преступности и правонарушений, повышение уровня их правовых знаний, создание условий для снижения уровня преступности и предотвращения злоупотребления со стороны полицейских. В рамках достижения пяти целей были достигнуты конкретные результаты:

- снизился уровень преступности и количество конфликтов между полицией и гражданами;
- возросла правовая активность граждан, в том числе инициатива в охране общественного порядка;
- вырос уровень доверия к полиции;

– сотрудничество с многими гражданами стало постоянным;

– граждане стали участвовать в обсуждении вопросов совершенствования деятельности полиции;

– полицейские прошли повышение квалификации по программам работы с населением;

– инициативные группы граждан при сотрудничестве с местной полицией улучшили показатели по предупреждению преступлений в городах.

Главным результатом реализации программы стала открытость в работе полицейских подразделений, лучшая информированность граждан о результатах служебной деятельности, готовность поддержать работу полицейских и оказать им помощь.

В России также действует ряд федеральных, региональных и муниципальных программ, которые прямо или косвенно связаны с профилактикой преступлений. Среди федеральных программ можно выделить: «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах», «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2014-2018 годы», «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому

номеру "112"». Реализация этих программ осуществляется с учетом положений Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который обязывает разрабатывать любого рода программы на основе предварительного анализа и составления необходимых прогнозов развития страны и регионов.

Таким образом, в Монголии и России сложилась и развивается разветвленная многоуровневая система правового регулирования профилактики преступлений. Она включает международные нормативные правовые акты, а также документы, принятые органами власти и управления различных уровней. Россия опережает Монголию по числу принятых нормативных правовых актов как на федеральном, так и на ведомственном уровне, в том числе в связи с тем, что в Монголии на уровне аймаков законы профилактической направленности не принимаются. Различны в странах полномочия основных субъектов профилактической деятельности, прежде всего, прокуратуры, на которую в России не только возложены надзорные функции, но и отведена роль координатора соответствующей работы. Также в России действуют больше программ, которые обеспечивают практическую реализацию принятых законов.

Библиографический список

1. Лапин, А. А. Стратегия обеспечения криминологической безопасности личности, общества, государства и ее реализация органами внутренних дел: монография [Текст] / А. А. Лапин; под ред. С. Я. Лебедева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
2. Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества: монография [Текст] / под общей ред. Р. В. Журбина. – М., 2016.
3. Эрүүгийн хууль [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legalinfo.mn/law/details/50>, свободный.
4. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legalinfo.mn/law/details/225>, свободный.
5. Цагдаагийн албаны тухай [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legalinfo.mn/law/details/12469>, свободный.
6. Олон нийт-цагдаагийн хамтын ажиллагаа Хөтөлбөр [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legalinfo.mn/annex/details/6816?lawid=11150>, свободный.

References

1. Lapin A. A. *Strategiya obespecheniya kriminologicheskoy bezopasnosti lichnosti, obshchestva, gosudarstva i ee realizaciya organami vnutrennih del*: monografiya [Tekst] / Lapin A. A.; pod red.: Lebedev S. YA. - M.: YUNITI-DANA, 2012.
2. *Teoreticheskie osnovy preduprezhdeniya prestupnosti na sovremennom eh tape razvitiya rossijskogo obshchestva: monografiya* [Tekst] / pod. obshchej red. R. V. ZHurbina. M., 2016.
3. *EHryyгijn huul'*. [Elektronnyj resurs] URL: <http://www.legalinfo.mn/law/details/50> (Data obrashcheniya: 06.062017).
4. *Gehmt hehrgehehs ur'dchilan sehgijlekhk tuhaj huul'* [Elektronnyj resurs] URL: <http://www.legalinfo.mn/law/details/225>.
5. *Cagdaagijn albany tuhaj* [EHlektronnyj resurs] URL: <http://www.legalinfo.mn/law/details/12469>.
6. *Olon nijt-cagdaagijn hamтын azhillagaa Hөtөлbөр* [Elektronnyj resurs] URL: <http://www.legalinfo.mn/annex/details/6816?lawid=11150>.

MONGOLIAN AND RUSSIAN LEGISLATION ON CRIME PREVENTION IN COMPARISON

Bolor-Erdene Ghanmyagmar,

Investigator of Economic Crime Investigation, Department of the Ministry of Justice and Home Affairs

Abstract. This article analyzes the system, structure and content of the legal acts in the field of crime prevention in Russia and Mongolia, showing the similarities and differences in the principles of the fight against crime, the means and powers of crime prevention actors. It is noted that, in order to prevent abuse, representing the greatest danger, lawmakers are adopting individual laws that detail the activities on the prevention of crime. Noted the importance of interagency cooperation in the field of criminological security. The results can be applied to international cooperation in combating transnational organized crime and the sharing of law enforcement experience, not to the detriment of the national interests of each country, as well as the rights and freedoms citizens.

The author came to the conclusions that achieving most of the goals in the field of law enforcement can be exercised only within the limits of the current legislation, which gives certain guarantees respect for the rights of both victims and perpetrators committing crimes. Legal base of Mongolia clearly regulates the prevention of crime and represents an evolving multilevel system, headed by its Constitution. It contains a number of important provisions establishing the boundaries of appropriate law enforcement agencies. Which came into effect in 2017, the Criminal Code of Mongolia can be recognized on a number of positions more progressive compared with the CRIMINAL CODE of Russia, so as best details the rights of citizens to be protected from criminal encroachments, stimulates the abandonment of criminal behaviour on the its various stages. However, Russia ahead of Mongolia adopted normative legal acts of the preventative, at both the Federal and departmental.

Keywords: Mongolian and Russian anti-crime laws, subjects of prevention, crime prevention system, counteracting highly dangerous crimes.

Сведения об авторе:

Ганмягмар Болор-Эрдэнэ – следователь отдела по расследованию экономических преступлений Министерства юстиции и внутренних дел Монголии (г. Ховд, Республика Монголия), E-mail: bolor_spy@yahoo.com.

Статья поступила в редакцию 01.11.2017 г.