

<sup>23</sup> См.: Борисевич К. Электронные браслеты в Беларуси носят уже 15 человек. <http://kp.by/daily/25731/2720949/> (дата обращения: 16.04.2014 г.). По данным К. Борисевич, содержание одного осужденного в колонии обходится государству в месяц в 2,5 млн белорусских рублей, а обслуживание электронного браслета – примерно в 700 тыс.

<sup>24</sup> См.: Порокопенко А. Электронные браслеты: проверка на прочность.

<sup>25</sup> Цит. по: Тимофеева Е.А., Мотин О.А. Применение системы электронного мониторинга подконтрольных лиц: сравнительно-правовое исследование // Вестник Самарского юридического института. 2012. № 1. С. 62.

<sup>26</sup> См.: Первые электронные браслеты заработают в Москве уже весной. <http://tyurma.com/pervye-elektronnye-braslety-zarabotayut-v-moskve-uzhe-vesnoj> (дата обращения: 15.02.2014 г.).

<sup>27</sup> См.: Уголовно-исполнительные инспекции: 95 лет на службе России (история и современность). М., 2014. С. 20.

<sup>28</sup> См.: Там же. С. 21.

<sup>29</sup> См.: Тюремные нововведения. [http://www.wec.ru/?f\\_id=62&NewsID=45616&NewsState=news\\_content\\_view&PHPSESSID=nmi4j0msga64q98s0v6hgeg2q0](http://www.wec.ru/?f_id=62&NewsID=45616&NewsState=news_content_view&PHPSESSID=nmi4j0msga64q98s0v6hgeg2q0) (дата обращения: 16.05.2014 г.)

<sup>30</sup> См.: <http://tyurma.com/elektronnye-braslety-itogi-trekhletnei-razrabotki> (дата обращения: 15.02.2012 г.).

<sup>23</sup> См.: Borisevich K. Jelektronnye braslety v Belarusi nosjat uzhe 15 chelovek. <http://kp.by/daily/25731/2720949/> (data obrashhenija: 16.04.2014 g.). Po dannym K. Borisevich, sodержanie odnogo osuzhdennogo v kolonii obhoditsja gosudarstvu v mesjac v 2,5 mln belorusskikh rublej, a obsluzhivanie jelektronnogo brasleta – primerno v 700 tys.

<sup>24</sup> Sm.: Porokopenko A. Jelektronnye braslety: proverka na prochnost'.

<sup>25</sup> Cit. po: Timofeeva E.A., Motin O.A. Primenenie sistemy jelektronnogo monitoringa podkontrol'nyh lic: sravnitel'no-pravovoe issledovanie // Vestnik Samarskogo juridicheskogo instituta. 2012. № 1. S. 62.

<sup>26</sup> Sm.: Pervye jelektronnye braslety zarabotajut v Moskve uzhe vesnoj. <http://tyurma.com/pervye-elektronnye-braslety-zarabotayut-v-moskve-uzhe-vesnoj> (data obrashhenija: 15.02.2014 g.).

<sup>27</sup> Sm.: Ugolovno-ispolnitel'nye inspekcii: 95 let na sluzhbe Rossii (istorija i sovremennost'). M., 2014. S. 20.

<sup>28</sup> Sm.: Tam zhe. S. 21.

<sup>29</sup> Sm.: Tjurementnye novovvedenija. [http://www.wec.ru/?f\\_id=62&NewsID=45616&NewsState=news\\_content\\_view&PHPSESSID=nmi4j0msga64q98s0v6hgeg2q0](http://www.wec.ru/?f_id=62&NewsID=45616&NewsState=news_content_view&PHPSESSID=nmi4j0msga64q98s0v6hgeg2q0) (data obrashhenija: 16.05.2014 g.)

<sup>30</sup> Sm.: <http://tyurma.com/elektronnye-braslety-itogi-trekhletnei-razrabotki> (data obrashhenija: 15.02.2012 g.).

## Чрезвычайное законодательство Монголии

**С.А. СТАРОСТИН** – профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор

В статье анализируется чрезвычайное законодательство Монголии, сложившееся после 1990 г. и включающее в себя положения Конституции Монголии, специальные законы, регламентирующие институт чрезвычайного положения, а также вопросы борьбы с терроризмом, национальной безопасности, защиты от бедствия, профилактики преступлений и др. Основное внимание автор обращает на возможность данного законодательства в деле обеспечения единства системы государственного управления в чрезвычайных обстоятельствах, реализации принципа единства распорядительства, в результате чего приходит к выводу об отсутствии в нем системности и наличии пробелов.

**Ключевые слова:** чрезвычайное законодательство Монголии; чрезвычайное положение; борьба с терроризмом; национальная безопасность; профилактика преступлений; системность; принцип единства распорядительства; система управления.

## Emergency legislation of Mongolia

**S.A. STAROSTIN** – Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the O.E. Kutafin University (MSAL), Dcs. in Law, Professor

The article analyzes the emergency legislation of Mongolia, prevailing since 1990 and includes provisions of the Constitution of Mongolia, special laws governing the Institute of emergency, the fight against terrorism, national security, protection against disasters, crime prevention, and other issues. The main attention is drawn to the possibility of this legislation to ensure the unity of the system of state management in the state of emergency, the implementation of the principle of the unity of stewardship. From this perspective

the author concludes that there is lack of a systematic consideration of the legislation of Mongolia, are present gaps in it.

Key words: emergency legislation of Mongolia, the state of emergency, the fight against terrorism, national security, crimes prophylaxis, consistency, the principle of unity stewardship, management system

В Монголии на сегодняшний день действует целый комплекс нормативных правовых актов, направленных на определение приоритетов государственной политики страны, выявление угроз ее поступательному развитию, их предупреждение и ликвидацию, регулирование вопросов обеспечения безопасности.

Создание чрезвычайного законодательства в Монголии стало одной из первых задач в ходе реформ, начавшихся после демократической революции 1990 г. Легализация введения чрезвычайного положения в Конституции Монголии, принятие законов о чрезвычайном положении, Совете национальной безопасности Монголии и др. были осуществлены в первую очередь. Вероятно, тем самым были предприняты меры к укреплению новой политической системы и введению в правовое поле вопросов захвата власти, смены политического режима и формы правления.

Наиболее важным документом в контексте регулирования режима чрезвычайного положения является Конституция Монголии. Она закрепляет основы конституционного строя республики, основные права и свободы человека и гражданина, административно-территориальное устройство государства и управление им, статус высших государственных органов. Конституция определяет ценности, в целях защиты которых могут быть допущены отступления от демократических принципов.

В Конституции Монголии заложены основы института чрезвычайного положения. Она определяет полномочия высших государственных органов по введению чрезвычайного положения, порядок продления полномочий Великого государственного хурала в случае, если пришел срок очередных выборов, но они не могут быть проведены в силу чрезвычайных обстоятельств, таких как стихийные бедствия, военное положение и массовые беспорядки. Конституция в ч. 2 ст. 25 устанавливает обстоятельства, которые могут послужить основанием для введения чрезвычайного положения, а также цели, для достижения которых оно необходимо (устранение последствий особых обстоятельств, нормализация жизни населения и общества). К обстоятельствам

введения чрезвычайного положения относятся:

1) стихийные бедствия и другая непредвиденная опасность, создающие прямую угрозу здоровью, жизни и безопасности населения, проживающего на всей территории страны или в отдельных ее частях;

2) ситуация, когда государственные органы в пределах своей компетенции не в состоянии урегулировать обычными средствами массовые беспорядки, возникшие в результате незаконных насильственных организованных действий какой-либо организации или группы лиц и создающие угрозу конституционному порядку и законному общественному устройству.

Конституция закрепляет также обстоятельства введения военного положения (ч. 3 ст. 25). Анализируя их, можно отметить, что военное положение отчасти является продолжением чрезвычайного положения и в сравнении с ним представляется более строгим режимом, применяемым в случае усугубления социальной ситуации, послужившей основанием для введения чрезвычайного положения, а именно в случае перерастания массовых беспорядков в вооруженный конфликт.

Специальным законом, регулирующим вопросы, касающиеся института чрезвычайного положения, является закон Монголии от 14.11.1995 г. «О чрезвычайном положении». Он устанавливает систему управления в условиях чрезвычайного положения, содержит ряд норм, направленных на сохранение конституционного строя Монголии и препятствование установлению диктатуры. Это положение, согласно которым запрещается вносить изменения и дополнения в Конституцию Монголии в период действия чрезвычайного положения (ст. 19), применять чрезвычайные меры за пределами территории, на которой введено чрезвычайное положение (ч. 2 ст. 17). В целях недопущения ослабления легальной власти закон устанавливает, что на территории, на которой введено чрезвычайное положение, не проводятся выборы и референдумы. Если подошел срок очередных выборов, то полномочия выборного органа продлеваются до прекращения режима чрезвычайного положения. Характерно, что данная норма рас-

пространяет свое действие и на выборы в органы местного самоуправления. Выборы в Великий государственный хурал и выборы Президента Монголии могут быть проведены вне зависимости от действия чрезвычайного режима, если такое решение будет принято Великим государственным хуралом с учетом сложившихся условий (ст. 20).

Сохранение стабильности и законности осуществления судебной власти также является одной из целей законодательного регулирования. Закон о чрезвычайном положении закрепляет, что правосудие на территории, на которой введено чрезвычайное положение, осуществляется только судом, учрежденным в соответствии с Конституцией Монголии. Суды всех уровней в период введения чрезвычайного положения ведут судебный процесс в соответствии с законом (ст. 14). Эта норма корреспондирует с положениями Конституции Монголии о том, что создание судов вне закона, осуществление судебной власти другими органами не разрешаются ни при каких обстоятельствах (ч. 2 ст. 47). В период действия чрезвычайного положения в Монголии вводится запрет на исполнение смертной казни.

Закон о чрезвычайном положении декларирует ответственность должностных лиц за применение физической силы, огнестрельного оружия, специальных средств с нарушением закона, превышение должностных полномочий, а также за посягательство на неприкосновенные права и свободы граждан в период чрезвычайного положения (ст. 21). Эта норма очень важна, поскольку способствует профилактике деструктивных изменений в деятельности органов власти и должностных лиц, предотвращению возникновения оппозиционных отношений между населением и силовыми структурами, сохранению функционирования государственных органов в рамках правового поля.

Прямое отношение к законодательству о чрезвычайном положении имеет закон Монголии от 23.04.2004 г. «О борьбе с терроризмом». Он предусматривает, что совершение террористического акта может стать основанием для введения чрезвычайного положения. На этот счет есть специальное указание, которое ограничивает сферу действия закона о борьбе с терроризмом. С момента введения чрезвычайного положения в связи с обстоятельствами, в которых есть признаки террористических действий, применению подлежат нормы Конституции Монголии и закона о чрезвычайном положении.

В противодействии чрезвычайным ситуациям одно из важнейших мест занимает работа по предупреждению опасностей и угроз, в том числе обстоятельств, которые могут стать основанием для введения чрезвычайного положения, и планированию действий в условиях прогнозируемого бедствия. Закон о чрезвычайном положении не регламентирует эти вопросы. Соответствующая деятельность организуется в рамках обеспечения национальной безопасности и защиты от бедствия.

Закон Монголии от 27.12.2001 г. «О национальной безопасности» устанавливает базовые параметры системы обеспечения национальной безопасности страны. Он имеет в большей степени стратегическое значение. В нем очерчен круг национальных коренных интересов, к которым относятся целостность и независимость Монголии, гарантии обеспечения прав и свобод человека, национальная солидарность, устойчивое существование монгольского народа и цивилизации (п. 3.3). Как следует из содержания закона, в качестве функциональных элементов в систему обеспечения национальной безопасности включены практически все субъекты правовых отношений – от высших органов государственной власти до граждан, некоммерческих и коммерческих организаций всех форм собственности. Отдельно названы органы со специальными функциями, обеспечивающие национальную безопасность: служба охраны природы, таможенная служба, дипломатическая служба, служба защиты от чрезвычайных ситуаций, служба профессионального контроля, вооруженные силы и другие войска, налоговая служба, специальная служба, миграционная служба, служба по вопросам государственной регистрации граждан, юридических лиц и имущества.

Деятельность по предупреждению обстоятельств, которые могут послужить основанием для введения чрезвычайного положения, урегулирована законом Монголии от 20.06.2003 г. «О защите от бедствия». В нем предусмотрены меры, предпринимаемые в целях профилактики угроз общественной безопасности, определены полномочия органов, задействованных в решении задач противодействия чрезвычайным ситуациям, а также установлены соответствующие обязанности граждан, предприятий и организаций.

В ходе рассмотрения деятельности по профилактике возникновения чрезвычайных обстоятельств социального характера

и обеспечению готовности сил и средств их ликвидации нельзя не обратиться к закону Монголии от 05.12.1997 г. «О профилактике преступлений». Согласно ему на всех уровнях государственного управления организуется работа по выявлению и устранению причин и условий совершения преступлений. На высших уровнях руководства сконцентрированы функции стратегического планирования и общего контроля. Основным звеном системы профилактики преступлений являются территориальные органы управления. Предприятия, организации обязаны принимать конкретные меры по устранению причин и условий возникновения преступлений, информировать в данной области своих сотрудников и рабочих.

Анализируя чрезвычайное законодательство Монголии, следует отметить, что при достаточном количестве нормативных правовых актов отсутствует их системность, которая бы обеспечивала преемственность принимаемых мер, согласованность функций органов управления в сфере предупреждения, ликвидации обстоятельств, являющихся основанием для введения чрезвычайного положения, реализации режимов повседневной деятельности, особого и чрезвычайного положения.

Рассмотренные законы разрознены, каждый из них предусматривает собственную систему управления, притом что объект регулирования – подготовка и реализация оперативных мер обеспечения национальной безопасности – является единым и целостным. Такой законодательный подход обуславливает невыполнение на практике одного из основных принципов эффективного управления – принципа единства распорядительства, согласно которому распоряжения конечному исполнителю должны исходить от одного руководителя. Нарушение его способно привести к нескоординированности сил и средств ликвидации чрезвычайных обстоятельств, что в подобного рода условиях недопустимо.

Пробельность действующего законодательства также связана с отсутствием закона о защите от чрезвычайных ситуаций социального характера. Такой закон необходим в целях регулирования промежуточных режимов, вводимых до чрезвычайного положения при возникновении чрезвычайных обстоятельств, связанных с массовыми нарушениями общественного порядка, социальной напряженностью, ростом преступности, возникновением ситуации гражданского противостояния.