

УДК 94(571.1/.5)

Е.В. Луков

**БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ КАК ФАКТОР СОХРАНЕНИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА
В 1990-е гг. (НА ПРИМЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ АССОЦИАЦИИ
«СИБИРСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ»)**

Рассматривается деятельность МА «Сибирское соглашение», направленная на борьбу с преступностью, ставшей в условиях перехода к либерально-рыночной системе серьезной угрозой для целостности Российского государства. Анализируются факторы, способствовавшие взаимодействию сибирских регионов и федерального центра в правоохранительной сфере. Делается вывод о том, что «Сибирское соглашение», формируя новую систему институтов на межрегиональном уровне, внесло существенный вклад в борьбу с преступностью в 1990-е гг., в поддержание стабильности в обществе, что объективно способствовало сохранению Российского государства.

Ключевые слова: «Сибирское соглашение», борьба с преступностью, регионализм, регионоведение России, российская государственность.

Сложнейший этап своего развития современное Российское государство переживало в начале 1990-х гг., когда в процессе становления новой общественной системы явно обозначилось ослабление центральной власти. В этих условиях серьёзной угрозой сохранению и целостности России стала преступность, а определяющим фактором успешной борьбы с криминалом – взаимодействие всех уровней власти, а также власти и общества. В этом отношении особый интерес представляет опыт организации борьбы с преступностью, накопленный в рамках деятельности Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (МАСС), которая сформировалась как новый институт постсоветской России, интегрирующий усилия всех заинтересованных сил для решения тех или иных проблем.

Следует отметить, что региональные лидеры в Сибири довольно быстро осознали опасность резкого роста преступности. В одном из документов МАСС указывалось: «Складывающаяся в стране криминогенная ситуация вызывает обоснованную тревогу в обществе и угрожает разрушению самих основ государственности России ... Преступность приобретает качественно новые ... формы, межгосударственный и межрегиональный характер, действует более организованно и целеустремленно, чем противостоящее ей государство» [1].

В этих условиях появилась идея объединения усилий в правоохранительной деятельности всех сибирских территорий, что обосновывалось «недостаточной эффективностью выполнения своих функций правоохранительными органами». Причина последнего в значительной мере связывалась с «несовершенством уголовно-правового законодательства, неудовлетворительным уровнем мате-

риально-технической оснащённости, недостатками в организационно-структурном построении, их координации и взаимодействии, наличием социально-бытовых проблем у сотрудников» [2]. Следовательно, требовались «глубоко продуманные, комплексные решения федерального и регионального уровня, разрушающие саму сердцевину преступности» [1]. Федеральный центр также был заинтересован в поддержании правопорядка, что во многом определяло легитимность нового политического режима, его устойчивость и авторитет, а в конечном итоге – целостность государства.

Начало консолидации сибирских регионов в правоохранительной сфере было связано с реализацией Указа Президента РФ от 8 октября 1992 г. [3]. Уже 16 октября руководство Кемеровской области выступило с инициативой создания у себя в регионе штаб-квартиры по борьбе с организованной преступностью по Западно-Сибирскому экономическому району. Местоположение создаваемого органа объяснялось тем, что «Кузбасс является одним из наиболее сложных регионов по социально-политической и криминогенной обстановке в России» [4].

Данную инициативу поддержала Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение», в рамках которой был подготовлен проект создания Координационного совета МАСС по борьбе с преступностью (КС БП). Целью его создания провозглашалось «объединение и концентрация усилий всех государственных органов, общественных организаций, трудовых коллективов и граждан на решение неотложных задач в борьбе с преступностью, особенно с её организованными формами» [5]. При этом КС не вправе был вмешиваться в деятельность правоохранительных и надзорных

структур [6], а должен был лишь оказывать им помощь, выявлять соответствующие проблемы и выработать комплексные меры, направленные на их решение [7].

Девятого июля 1993 г. Совет МАСС в Саяногорске принял решение [8], в соответствии с которым создавался КС по борьбе с преступностью. Тогда же было утверждено положение о нем, определены основные направления деятельности, полномочия, регламент и состав [9]. Председателем координационного совета стал глава администрации Кемеровской области М.Б. Кислюк, а его заместителями – президент Республики Тыва Ш.Д. Ооржак и директор Сибирского учебно-производственного центра «ЛЮДА» Ю.В. Дамов. 28 февраля 1998 г. председателем КС по борьбе с преступностью будет утвержден председатель Красноярского краевого Законодательного собрания Александр Викторович Усс, а его заместителями станут заместитель губернатора Красноярского края Сергей Илларионович Мутовин и первый заместитель генерального директора ИД МАСС Виктор Гаврилович Васильев.

Для эффективности работы КС БП создавался ряд вспомогательных структур. Во-первых, к его работе был привлечен научный потенциал вузов Сибири, среди которых особое значение придавалось Томскому государственному университету [10]. Из ученых-юристов предполагалось создавать творческие группы по проведению различных социально-правовых исследований, в том числе в области федеративных отношений.

Во-вторых, активно разрабатывался вопрос о создании межрегионального информационного банка данных, что позволило бы оперативно обмениваться собранной информацией. Наряду с этим планировалось во всех административных центрах создать социологические лаборатории по изучению общественного мнения и проведению криминологической экспертизы ситуации на местах [11].

В-третьих, формировались структуры материально-финансового обеспечения. По предложению М.Б. Кислюка и исполнительной дирекции «Сибирского соглашения» создавался Фонд по борьбе с преступностью, который получал статус добровольной общественной организации. Фонд должен был осуществлять материальное содействие правоохранительным органам, оказывать социальную поддержку их сотрудникам, а также поддерживать частные охранные структуры и отдельных граждан, активно участвующих в правоохранительной деятельности [12].

В-четвертых, Сибирской ассоциации МВД УВД России «Фонд правопорядок» и учебно-

производственному центру «ЛЮДА» ставилась задача обеспечить правоохранительные органы техническими спецсредствами и создать систему подготовки соответствующих кадров.

Важнейшим фактором, оказавшим влияние на деятельность КС БП, стало его неопределенное положение. С одной стороны, он имел статус координационного совета МАСС, но в то же время само «Сибирское соглашение» долгое время не имело четкого правового статуса. Оно действовало на основании президентского указа и постановления правительства, а соответствующий закон был принят только в 1999 г. Закон РФ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ» был принят 17 августа 1999 г. При этом правоохранительная деятельность и, в частности, борьба с преступностью не входили в уставную деятельность МАСС. Отметим и тот факт, что борьба с преступностью являлась сферой, преимущественно отнесенной Конституцией РФ к компетенции центральных органов и жестко завязанной на федеральные нормативные акты, что оставляло очень узкие рамки для самостоятельных региональных действий.

С самого начала объединения усилий сибирских регионов в борьбе с преступностью ими предпринимались попытки наладить взаимодействие с федеральными властями. Со стороны администрации Кемеровской области, а также от имени структур «Сибирского соглашения» в Совет безопасности РФ направлялись многочисленные просьбы об оказании практической помощи по организации работы Координационного совета по борьбе с преступностью. Более того, в рамках КС ПБ был подготовлен проект Указа Президента РФ «О координационном совете по борьбе с преступностью МАСС», подписание которого хоть как-то бы легитимировало существование и деятельность координационного совета. Данный документ был вынесен на рассмотрение рабочего совещания КС БП, которое открылось в Кемерове 29 сентября 1993 г. в разгар политического кризиса. Отметим, что в его работе должен был принять участие министр внутренних дел РФ В.Ф. Ерин, что позволяло сибирским регионам оказать некоторое давление на исполнительную власть [10]. В итоговом решении совещания выражалась просьба к Совету МАСС внести указанный проект в Администрацию Президента и в Правительство.

Возможность нормативно оформить деятельность КС БП появилась после президентских выборов 1996 г., когда назначенный секретарем Совета безопасности А.И. Лебедь заявил о необхо-

димости тесного взаимодействия с регионами. В частности, им была выдвинута идея о создании представительств секретаря Совета безопасности на местах. Однако из-за последовавшей вскоре отставки А.И. Лебеда никакого решения принято не было. Вплоть до конца 1990-х г. сибирские регионы периодически актуализировали идею о проведении встречи соответствующих федеральных структур под эгидой Совета безопасности РФ с тем, чтобы четко определить место, роль и задачи координационного совета по борьбе с преступностью, повысить его роль, решить вопрос о взаимодействии [7]. Однако статус КС БП федеральным центром так и не был юридически закреплен. При этом деятельность МАСС, направленная на усиление борьбы с преступностью, «де-факто» поддерживалась центральными ведомствами.

Одной из важнейших проблем в сфере обеспечения правопорядка стало несоответствие нормативной базы реалиям времени. Борьба за власть, которая развернулась в начале 1990-х гг. в федеральном центре, фактически парализовала законодательную работу. После трагических событий конца 1993 г. политическая ситуация, несмотря на принятие новой Конституции и выборы в парламент, оставалась нестабильной. Реакция на это регионов была следующей: «Не один год мы слышим о проектах» важнейших кодексов и федеральных законов, «направленных на усиление борьбы с преступностью и обуздание криминальных структур. Но преступность не ждет» [13]. Выход виделся в принятии самостоятельных мер: «Субъекты Федерации, в том числе и МА «Сибирское соглашение» ... вынуждены взять инициативу разработки законодательства, отнесенного к их совместной компетенции с Российской Федерацией, в свои руки» [14].

В этом плане работа представителей сибирских регионов в рамках КС БП МАСС позволяла оказывать влияние на федеральное законодательство как путем выявления недостатков в нем, так и разработкой различных поправок и внесения их на федеральный уровень. В этом плане совместная с центром работа велась по проблемам принятия Кодекса РФ об оперативно-розыскной деятельности [15], амнистирования граждан России, незаконно владеющих оружием [16], упорядочения разработки, производства, обращения и использования специальных технических средств» [17] и др. Такие предложения были достаточно обоснованными, поскольку опирались на наработанный в регионах опыт, а также предварительно обсуждались в рамках КС и Совета МАСС, причем с участием представителей от федеральных структур.

Сложность заключалась в том, что на принятие поправок в федеральные законы требовалось время, а бороться с резким ростом преступности нужно было незамедлительно. Для решения возникших проблем, не дожидаясь принятия федеральных законов, регионы-участники ассоциации могли: выработать более эффективные меры борьбы с преступностью в рамках существующих законов через регулярный обмен опытом и выработки единой правоприменительной политики по пресечению правонарушений на всей территории МАСС; принять нормативные акты в рамках своей компетенции; способствовать взаимодействию различных структур (правоохранительных, административных) как на уровне региона, так и в межрегиональном масштабе, в проведении совместных операций и рейдов, усиления надзора за перевозкой грузов (алкогольной продукции, цветных металлов и т.д.); наладить оперативный обмен информацией о преступниках, предприятиях, противоправных действиях и т.д. В частности, по противодействию незаконному обороту цветных металлов, предлагалось создать единый банк данных о предприятиях, фирмах, приёмных пунктах, занимающихся сделками и операциями с ломом и отходами цветных металлов, регулярно обмениваться накопленной информацией.

Таким образом, в повседневной деятельности сибирские регионы сталкивались с широким кругом проблем, в целом характерных для всей страны. Тем не менее можно выделить ряд приоритетных направлений, которые стали предметом специального рассмотрения на заседаниях КС БП и Советах МАСС. К ним относятся: разработка межрегиональных программ по борьбе с преступностью, подготовка кадров для правоохранительных структур, оказание помощи органам исполнения наказания, борьба с незаконным оборотом спирта, алкогольной продукции и наркотических веществ, предотвращение хищения цветных металлов и многое другое.

К числу существенных недостатков в работе КС БП можно отнести: сложности с реализацией принимаемых решений, которые носили в основном рекомендательный характер; небольшой штат постоянных сотрудников в ИД МАСС, в связи с чем вопросами борьбы с преступностью занимался только заместитель генерального директора В.Г. Васильев. В силу объективных причин он не мог проконтролировать выполнение всех решений, а также поддерживать контакты с регионами и федеральными органами власти и управления; КС БП оставался органом без определенного статуса. Как уже отмечалось выше, борьба с преступ-

ностью и правоохранительная деятельность не входили в компетенцию «Сибирского соглашения», поскольку оно должно было заниматься только вопросами социально-экономического взаимодействия регионов. Все попытки добиться от центра принятия какого-либо нормативного акта, регулирующего деятельность КС БП, остались безрезультатными.

С переходом к либеральной федеративной общественной модели позиции центральной власти ослабли. Федеральные структуры и их отделения в регионах оказались не в состоянии самостоятельно решать многие проблемы. Переход к новому общественно-экономическому устройству привел к появлению новых видов преступности. В то же время значительная часть силовых структур, недополучая финансирование с федерального уровня, вынуждена была «выживать самостоятельно».

Такое положение создавало принципиально новую ситуацию для региональной власти. Объективно субъекты Федерации были заинтересованы в борьбе с преступностью, поскольку фактически несли ответственность за положение на местах. В то же время активное участие в правоохранительной деятельности явно поднимало их статус в рамках федеративных отношений. При этом федеральная власть фактически соглашалась на вмешательство регионов в сферу охраны порядка, главным образом там, где она сама не могла выполнить свои обязательства.

Проблема заключалась в том, что регионы также не имели достаточно ресурсов для успешной борьбы с преступностью. Нужна была согласованная межрегиональная политика в таких сферах, как борьба с оргпреступностью, наркобизнесом, нелегальными эмигрантами, оборотом фальшивых денег, угоном автотранспорта и т.д. «С учётом характера большинства сфер преступного бизнеса невозможно их осуществление без наличия широких межрегиональных и международных связей...» [18]. Требовалась новая система институтов, которая позволила бы объединить потенциал центральной и региональных властей, а также общества, что объективно бы способствовало укреплению нового Российского государства. Такой формой и стал координационный совет по борьбе с преступностью МАСС.

Таким образом, в 1990-е гг. в рамках МАСС была создана структура по координации правоохранительной деятельности, а также по её обеспечению: информационно-аналитическому и материально-финансовому. В конце 1990-х гг. зампреда КС БС В.Г. Васильев подчеркивал, что координационный совет стал «своеобразным

инструментом, позволяющим объединить усилия различных ведомств, властных структур, государственных, общественных и негосударственных организаций для достижения поставленных целей, увидеть их руководителям свою деятельность» [7].

При этом появление и деятельность КС БП стали возможны в условиях ослабления федеральной власти, несовершенства законодательства и его несоответствия реалиям времени, необеспеченности и неэффективности правоохранительных органов. Таким образом, создание КС БП стало явной подменой государственных структур, но в то же время это позволило оперативно заполнить институциональный и правовой вакуум, внести существенный вклад в организацию борьбы с преступностью в новых условиях. Сибирские регионы «взяли» решение части проблем на себя, чем в определенной мере обеспечили целостность Российского государства.

Федеральная власть была заинтересована в существовании структур, подобных КС ПБ, так как они помогали поддерживать стабильность в обществе и государстве. Однако при этом Центр не давал координационному совету по борьбе с преступностью МАСС официального статуса, воспринимая его как явление временное, в какой-то мере чрезвычайное. С усилением власти федерального центра в начале 2000-х гг. деятельность КС БП была прекращена, а все его функции перешли к представительству МВД по Сибирскому федеральному округу.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Проект* решения Совета МАСС... // Государственный архив Новосибирской области (ГАНО). Ф. 245. Оп. 1. Д. 17. Л. 65.
2. *О некоторых* аспектах деятельности КС по борьбе с преступностью... // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 17. Л. 46.
3. *О мерах* по защите прав граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью. Указ Президента РФ № 1189 от 8 октября 1992 г. / Система Консультант [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=224030;fld=134;dst=100008;rnd=0.4894421158824116>, свободный.
4. *Секретарю* Совета безопасности РФ Ю.В. Скокову... // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 17. Л. 1.
5. *Вице-президенту* РФ товарищу А.В. Руцкому... // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 17. Л. 3.
6. *Положение* о КС по борьбе с преступностью... // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 17. Л. 7.
7. *Из письма* замгендиректора ИД МАСС В. Васильева... // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 207. Л. 20, 21.
8. *О взаимодействии* органов власти Сибирского региона по борьбе с преступностью. Решение Совета МАСС № 2 от 9–10 июля 1993 г. // Текущий архив МАСС.
9. *Список* участников заседания КС по борьбе с преступностью... // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 17. Л. 119.

10. *Решение № 1 КС по борьбе с преступностью МАСС от 29 сентября 1993 г.* // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 17. Л. 124.
11. *Начальнику управления юстиции администрации Кемеровской области...* // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 17. Л. 100, 124.
12. *Положение о Фонде КС по борьбе с преступностью...* // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 17. Л. 12.
13. *Обращение Всероссийского совещания глав администраций...* // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 91. Л. 69.
14. *Концепция деятельности и развития КС по борьбе с преступностью...* // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 52. Л. 57.
15. *Обоснование необходимости принятия кодекса...* // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 17. Л. 87.
16. *Проект Указа Президента РФ...* // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 17. Л. 82.
17. *Характеристика основных направлений деятельности координационного совета...* // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 52. Л. 87.
18. *Стенограмма заседания КС по борьбе с преступностью 27 мая 1994 г.* // ГАНО. Ф. 245. Оп. 1. Д. 52. Л. 26.