Г.Д. Чельдиев

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ПРЕОДОЛЕНИИ ОСЕТИНО-ИНГУШСКОГО КОНФЛИКТА: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ

Аннотация. *Анализируются опыт и проблемы взаимодействия федеральных и местных органов власти в преодолении осетино-ингушского конфликта.*

Ключевые слова: *этнические противоречия, государственные и местные органы власти, предотвращение конфликтов.*

Конфликтологи России уделяют достаточно пристальное внимание проблеме оценок состояния межнациональных отношений, разрешения этнополитических конфликтов. Отслеживание состояния конфликтности, колебаний векторов развития межнациональных отношений требуют постоянного внимания, прежде всего, федеральных и региональных властей.

На наш взгляд, представляет научный и практический интерес процесс урегулирования этнотерриториальных конфликтов, в данном случае осетино-ингушского.

Конкретизируя роль государственных органов и других политических институтов в разрешении конфликтов, следует выделить четыре составляющих этой комплексной категории: законодательная база; отрегулированная избирательная система; судебная система; государственные и местные органы власти, способные реализовывать решения по конфликтным вопросам.

Механизм разрешения и предотвращения этнических и этнотерриториальных конфликтов в рамках Российской Федерации предполагает формирование двух уровней политико-правовых институтов:

Во-первых, постоянно действующего конституционно-правового органа для разрешения этнических и территориальных противоречий политических субъектов разного уровня, наделенного полномочиями разрабатывать предложения по определению и изменению территориальных границ конфликтующих сторон и по определению политико-правового статуса конфликтных территорий;

Во-вторых, специальных федеральных структур власти для урегулирования противоречий конфликтующих сторон, которые наделяются правовыми, экономическими, финансовыми, силовыми полномочиями для деятельности в границах развертывания этнотерриториального конфликта.

Следует отметить, что роль федеральных органов власти в непосредственном разрешении конфликта и его устранении недостаточно исследуется. Трудности, кроющиеся в изучении данной проблемы, обусловлены тем, что многие исследуемые по данной тематике материалы зачастую носят закрытый характер. Осетино-ингушский конфликт на постсоветском пространстве – это пока единственный конфликт, где, возможно, методом проб и ошибок, удалось неуклонно и последовательно продвигаться к урегулированию конфликтной ситуации, постконфликтной стабилизации.

Об этом свидетельствует практический опыт более десяти лет постконфликтного урегулирования и осуществления совместной деятельности в зоне конфликта органов государственной власти Республики Северной Осетии-Алании и Ингушской Республики при непосредственном участии федеральных органов государственной власти и федеральных структур в зоне конфликта. Это – Временная администрация, Временный Госкомитет Российской Федерации, представительство Президента Российской Федерации, а с сентября 2000 г. спецпредставительство Президента Российской Федерации.

Следует обратить внимание на опыт деятельности Временной администрации на территориях Республики Северная Осетия-Алания и Ингушской Республики в период действия чрезвычайного положения (ноябрь 1992 г. – февраль 1995 г.). Правовой основой введения чрезвычайного положения стал Указ Президента Российской Федерации от 2 ноября 1992 г. N2 1327 «О введении чрезвычайного положения на территории Северо-Осетинской и Ингушской Республики». В качестве особой формы управления в районе ЧП вводилась Временная администрация на части территорий Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики. Указы Президента Российской Федерации о продлении режима чрезвычайного положения издавались каждые два месяца, поэтому Временная администрация как властная структура в зоне конфликта действовала до февраля 1995 г.

На Временную администрацию были возложены как прямые задачи по прекращению вооруженного противоборства и разъединению враждующих сторон, так и последующее решение проблем ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта, а также координация деятельности властных структур обеих республик в вопросах постконфликтного урегулирования.

В первые месяцы существования Временной администрации главным в ее деятельности было обеспечение режима чрезвычайного положения, недопущение повторения вооруженных столкновений между осетинами и ингушами в Пригородном районе, активная работа по выявлению и возвращению заложников. Для решения этих задач были определены

и сформированы соответствующие структуры во Временной администрации. С января 1993 г., наряду со штабом Временной администрации, который решал в основном военно-организационные проблемы, были сформированы еще два структурных подразделения – группа переговоров и группа федеральных органов. Она координировала также деятельность автономных структур – оперативно-следственной группы Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ и ФСБ РФ.

В первое время особое внимание уделялось необходимости создания определенных социально-экономических условий для вынужденных переселенцев, формированию морально-психологического климата, благоприятного для восстановления мирных, добрососедских отношений в населенных пунктах с совместным проживанием граждан различных национальностей. Временная администрация решала также задачи по оказанию помощи недавно образованной Ингушской Республике в создании и становлении органов управления, в отработке оптимальных структур формируемого правительства республики, подборе и расстановке республиканских кадров.

Основные задачи, функции и полномочия Временной администрации были конкретизированы в указе Президента России от 30 мая 1994 г. Они предусматривали решение следующих основных задач:

установить особый режим выезда и въезда, порядок передвижения в зоне чрезвычайного положения, проверку документов, а при получении данных о наличии у граждан оружия – личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств;

усилить охрану общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения;

запретить проведение в зоне чрезвычайного положения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, массовых мероприятий, забастовок; запретить продажу оружия, изымать у граждан огнестрельное ни холодное оружие, боеприпасы, ядовитые и взрывчатые вещества;

выдворять нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, к месту их постоянного проживания либо за пределы территории;

приостанавливать после предварительного предупреждения деятельность политических партий, общественных организаций и массовых движений, препятствующих нормализации обстановки;

ввести цензуру на информацию, освещающую события в зоне чрезвычайного положения с правом временного ареста печатной продукции;

с учетом обстановки вводить комендантский час, то есть ввести запрет гражданам находиться на улицах и в иных общественных местах без спе-

циально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность, в установленное время суток.

Решение важного блока задач в зоне конфликта возлагалось на Правительство Российской Федерации, федеральные министерства и ведомства. Так, Правительству Российской Федерации этим указом поручалось: обеспечить осуществление мероприятий, связанных с продлением режима чрезвычайного положения, включая их финансирование, а также своевременное и в полном объеме финансирование мероприятий по комплексному решению проблемы беженцев и вынужденных переселенцев; обеспечения дальнейшего проведения переговоров по урегулированию конфликта; оказание через Временную администрацию Республике Северная Осетия-Алания и Ингушской Республике финансово-экономическую помощь в соответствии с федеральными программами, сохраняя оказание такой помощи в зависимости от ситуации, складывающейся в зоне чрезвычайного положения.

Конкретные поручения давались федеральным министерствам и ведомствам. В частности, МВД России, Минобороны России и Генеральной прокуратуре России поручалось создать в зоне чрезвычайного положения прокуратуру с соответствующими полномочиями с целью осуществления надзора за законностью и координацией работы следственных органов. МВД России, ФСК России и приданным Временной администрации силам поручалось принять меры к недопущению вооруженного столкновения противостоящих сторон, защите и безопасности граждан и обеспечению неукоснительного соблюдения режима чрезвычайного положения.

Ход преодоления последствий конфликта и урегулирования осетино-ингушских отношений, развитие общественно-политической обстановки в регионе в период чрезвычайного положения, позволяет утверждать, что часть первоочередных задач удалось решить, в том числе прекратить вооруженное противостояние, разъединить вооруженные группировки, возобновить деятельность властных структур и др.

В этом свете на первый план выдвигаются задачи возвращения

вынужденных переселенцев в Пригородный район и восстановления жилья. Они связаны с практическими задачами финансирования и организации строительства жилья и инфраструктуры, обеспечения безопасности населения, создания рабочих мест и организации торговли и снабжения в Пригородном районе.

Одним из главных сдвигов в этом направлении явились принятые 20 апреля 1996 г. во Владикавказе документы:

«Программа совместной работы Республики Северная Осетия-Алания, Республики Ингушетия и Временного Государственного комитета Российской Федерации по оздоровлению морально- психологического климата

в республиках» и «Порядок возвращения вынужденных переселенцев в места их прежнего постоянного проживания на территориях Республики Северная Осетия-Алания и Республики Ингушетия». Документы подписаны руководством обеих республик, а так же председателем ВГК РФ.

Программа предусматривала меры по оздоровлению морально-психологической обстановки в республиках и широкое привлечение к этой работе руководителей и представителей органов государственной власти республик, политических партий и общественных движений, религиозных, ветеранских, женских, молодежных, спортивных и других организаций, национально- культурных центров, творческих союзов, интеллигенции, средств массовой информации. Программа была нацелена на урегулирование отношений между Республиками Северной Осетией-Алания и Ингушетией, примирение граждан осетинской и ингушской национальностей, отказ от взаимных обвинений и односторонних оценок и другой деятельности.

Отметим, что основным препятствием в переговорном процессе являлось то, что обеими сторонами были выдвинуты нереализуемые в силу многих причин взаимные претензии и требования. На тот период времени каждая сторона имела собственные политические оценки конфликта. Осетины считали, что это была вооруженная агрессия ингушей. Ингуши, – что это был геноцид со стороны осетин в отношении граждан республики – ингушей. Одновременно обеими сторонами было выдвинуто требование к федеральному центру дать всеобъемлющую политическую оценку конфликту, установить, кто его спровоцировал. Учитывая местные традиции, предполагалось, что только после объективной политической оценки может начаться процесс примирения. При этом обе стороны настаивали также на правовой оценке конфликта и привлечении виновных к уголовной ответственности.

Позитивным моментом в постконфликтном регулировании стала народная дипломатия. В целях содействия формированию благоприятного морально-психологического климата в зоне постконфликтного строительства в рамках народной дипломатии состоялось более 200 встреч различных категорий граждан Осетии и Ингушетии, что сыграло определенную положительную роль в смягчении противостояния.

Как известно, обязательным условием переговоров являются взаимное желание учитывать позиции друг друга и готовность народной дипломатии к компромиссу, что в данном случае достигалось с большими трудностями.

По мнению специалистов-конфликтологов, в целях перевода конфликта из острой стадии в умеренное русло и содействия процессу преодоления последствий конфликта было необходимо: вместо всеобъемлющей политической оценки происшедшего вооруженного конфликта ограничить-

ся политической оценкой деятельности национал-экстремистских групп, а осетинской и ингушской сторонам отказаться от официально заявленных собственных политических оценок; вместо правовой оценки и расследования дел в отношении всех лиц, вовлеченных в конфликт, объявить амнистию в отношении совершивших не тяжкие преступления, привлечь к уголовной ответственности тех, кто был организатором происшедших событий и совершили тяжкие преступления; сторонам отказаться от территориальных притязаний, а российским властям объявить мораторий на территориальные изменения на длительный срок.

Наряду со встречами на уровне групп граждан различных категорий, предлагалось вовлечь в переговорный процесс на уровне народной дипломатии делегации, представляющие общенациональные интересы, все политические и духовные силы двух республик.

Сближение позиций сторон в указанных областях могло позволить приступить к подготовке общественного мнения к одновременному объявлению сторонами о взаимном прощении и готовности к примирению. Вслед за этим целесообразно оформить волеизъявление народов в совместном документе, после чего можно было приступить к подготовке договора о дружбе и сотрудничестве.

Вместе с тем ход развития событий в зоне конфликта, а также результаты в ликвидации его последствий пока оцениваются без особого оптимизма. В тоже время различные ветви российской власти имели разные подходы к решению проблем в зоне конфликта. Одни настаивали на усилении режима ЧП и увеличении властных полномочий. Главы Временной администрации, другие представители ставили вопрос о необходимости снятия режима чрезвычайного положения в зоне конфликта, третьи видели причину неудовлетворительного решения проблем непосредственно в самом руководстве Временной администрации.

Среди специалистов федеральных органов исполнительной власти, достаточно хорошо знавших ситуацию, не раз бывавших в зоне конфликта, существовала достаточно объективная и практически обоснованная точка зрения, предусматривавшая возможность снятия режима ЧП лишь при определенных условиях, которые могли сложиться при решении следующих задач, как на уровне федерального центра, так и на уровне республик. К ним относятся: оглашение правовой оценки деятельности национал-экстремистских групп в период конфликта; определение административных границ Ингушской Республики; определение в Российской Федерации механизма разрешения территориальных споров и механизма территориальной реабилитации репрессированных народов; приведение конституций и законодательства Республики Северная Осетия-Алания и Ингушской Республики по проблемам двухсторонних отношений в соответствие с Конституцией Российской Федерации; привлечение к ответственно-

сти организаторов и участников конфликта; принципиальное определение путей решения проблем беженцев из Южной Осетии и внутренних районов Грузии.

В решении указанных задач важное значение имело бы подписание сторонами договора «Об урегулировании отношений и сотрудничестве между Республикой Северная Осетия-Алания и Ингушской Республикой»; подписание документа, определяющего порядок возвращения вынужденных переселенцев в населенные пункты Республика Северной Осетии и Ингушская Республика; прекращение взаимных обвинений со стороны официальных властных структур республик, средств массовой информации, граждан республик и особенно жителей населенных пунктов с совместным проживанием осетинского и ингушского населения; восстановление основных жизнеобеспечивающих объектов социальной инфраструктуры населенных пунктов в зоне конфликта; разоружение населения; законодательное определение правового статуса, состава и полномочий разъединительных сил, которые останутся на территориях республик после снятия режима чрезвычайного положения и принятия ряда мер.

Учитывая сложившуюся ситуацию и в связи с необходимостью принятия мер по защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности, а также в целях координации деятельности федеральных органов по выполнению указов Президента Российской Федерации по вопросам возвращения вынужденных переселенцев в места прежнего постоянного проживания и ликвидации последствий конфликта, Президент Российской Федерации издал 15 февраля 1995г. новый указ, предусматривающий: отмену чрезвычайного положения, упразднение Временной администрации и формирование на ее базе Временного государственного комитета по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта октября-ноября 1992 г. С этого момента начался новый этап в решении этой сложной проблемы.

Временный государственный комитет Российской Федерации по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта октября-ноября 1992 г. (ВГК РФ) осуществлял работу по ликвидации последствий конфликта как комплекс задач, осуществляемых политическими, правовыми, социально-экономическими и организационными формами и методами в условиях стабилизации обстановки, предварительно обеспеченных применением силовых факторов в период действия режима чрезвычайного положения в зоне конфликта. Они предусматривали:

обеспечение безопасности населения в зоне конфликта;

восстановление разрушенного жилья, объектов социальной инфраструктуры и производственной сферы;

возвращение вынужденных переселенцев в места их прежнего постоянного проживания и оказание им содействия в социально-бытовом обустройстве;

создание благоприятного морально-психологического климата в населенных пунктах с совместным проживанием граждан Республики Северная Осетия-Алания различных национальностей;

установление и привлечение к ответственности организаторов конфликта и граждан, которые совершили преступления на межнациональной почве после конфликта;

установление и разоружение незаконных вооруженных формирований, изъятие у населения оружия, взрывчатых веществ и наркотиков:

поиск и возвращение заложников и без вести пропавших и другие.

За время деятельности ВГК РФ по ликвидации последствий возвращено к местам прежнего постоянного проживания более 8 тысяч вынужденных переселенцев, восстановлено и сдано в эксплуатацию около 300 индивидуальных жилых домов, более 50 объектов соцкультбыта, сетей инженерного обеспечения (водо-, газо-, тепло- и электроснабжения), восстановлены радио и телефонная связь в населенных пунктах, расположенных в зоне конфликта.

Можно сказать, что в настоящее время урегулирование чечено-ингушского конфликта приняло форму территориального спора по поводу Пригородного района.

Данный спор привел к таким последствиям, как, например, отсутствие в Ингушетии местного самоуправления, муниципальных образований и депутатов, поскольку для введения местного самоуправления необходимо установить границы муниципальных образований, что означало бы фактическое признание Пригородного района Северной Осетии. А в Северной Осетии-Алании не вводится должность республиканского уполномоченного по правам человека. Ряд экспертов рассматривает это как нежелание республиканских властей создать инструмент рассмотрения жалоб ингушей, которые не могут вернуться в места прежнего проживания[1].

Исследователи данного вопроса выражают сомнения в том, что проблема возвращения ингушских вынужденных переселенцев в места своего проживания на территории Северной Осетии может быть в ближайшее время полностью решена ввиду ряда факторов социально-экономического и этно-политического характера, хотя согласно поручению федеральному правительству в то время Президента В.В. Путина, эту проблему требовалось решить еще в 2007 г.[2].

[1] Российский Кавказ. Книга для политиков / под ред. В. Тишкова. – М., 2007.

[2] См. Бюллетень сети этнополитического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. – 2008. – № 79. – Май-июнь. – С. 93.

Накопленный опыт решения конфликтных вопросов показывает, что активное участие федеральных органов власти во взаимодействии с местными органами власти и управления в этом сложном процессе несомненно, способствовало решению ряда конфликтных вопросов. Однако полное разрешение требует, очевидно, и времени и новых мер властных структур на разных уровнях.

Список литературы

1. Бюллетень сети этнополитического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. – 2008. – № 79. – Май-июнь

2. Закон Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации от 4 июня 1992 г. № 2927-1.

3. Российский Кавказ. Книга для политиков / под ред. В. Тишкова. – М., 2007.

© Чельдиев Г.Д., 2009

А.Ю. Никитина

ПРИНЦИП ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ РОССИИ И В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация. *Дается сравнительный анализ существующих моделей управления государственной службой. Рассматривается зарубежный и российский опыт управления государственным аппаратом. Обосновывается выбор централизованной модели как наиболее предпочтительной для современной российской государственной службы.*

Ключевые слова: *государственная служба, принципы управления, модели управления, опыт зарубежных стран, централизация.*

В настоящее время обостряется вопрос об управлении российской государственной службой как важнейшим механизмом государственного управления. Государственная служба лишь тогда эффективно функционирует и развивается, когда ею эффективно управляют. Важной теоретической и практической задачей при этом является формулирование основных принципов управления государственной службой как исходных положений, правил и основ ее организации. Об этом свидетельствует подписание