

На правах рукописи

Матиева Венера Магаметгиреевна

**СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ ИНГУШЕТИЯ
В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД**

Специальность 23 00 02 – политические институты, процессы и
технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москва – 2010

A handwritten signature in black ink is located at the bottom right of the page. The signature is stylized and appears to be the author's name.

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Калинина Клавдия Владимировна

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Албакова Фатима Юсуповна

кандидат политических наук
Киреев Хасан Саидович

Ведущая организация: Ингушский научно-
исследовательский институт
гуманитарных наук им. Ч. Ахриева

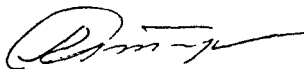
Защита состоится 22 апреля 2010 года в 14 00 часов на заседании Диссертационного совета Д-502.006 14 при РАГС по адресу 119606, Москва, проспект Вернадского, д 84, 1-ый учебный корпус, ауд 2200

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки РАГС.

Автореферат разослан 22 марта 2010 года

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор

Л.Ф. Болтенкова



I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема становления региональных институтов власти в Российской Федерации является одной из наиболее актуальных в процессе демократизации российского общества. Известно, что формирование новых федеративных отношений после распада СССР внесло коррективы в территориально-правовые и статусные составляющие субъектов Российской Федерации. Примером этому служит образование Ингушской Республики¹ и сложный процесс формирования в ней системы государственной власти.

Проблема актуализируется спецификой становления институтов государственной власти в республике как новом субъекте Российской Федерации, в обстановке этнополитического конфликта в Чечне и начавшегося осетино-ингушского конфликта.

При этом следует учитывать, что народ Ингушетии после распада СССР не имеет базовых основ государственности оставшихся от РСФСР. В 1924 году в составе РСФСР была образована Ингушская автономная область. В 1934 г. она была объединена с Чеченской автономной областью. Возникшая в результате этого слияния Чечено-Ингушская автономная область в 1936 году преобразована в Чечено-Ингушскую АССР, упраздненную в связи с депортацией чеченцев и ингушей и восстановленную в 1957 году. При этом Пригородный район, до 1944 г. входивший в состав Чечено-Ингушской АССР, остался в составе Северо-Осетинской АССР. 4 июня 1992 года принят закон «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации»², в декабре 1992 года VII съезд народных депутатов России принял постановление о преобразовании Чечено-Ингушской Республики в Ингушскую и Чеченскую Республики в составе Российской Федерации³.

С учетом большой значимости Северо-Кавказского региона для Российской Федерации и Ингушетии как одного из субъектов Федерации, в последнее время вызывает особый интерес не только современное состояние дел в республике, но и непосредственная предыстория

¹ Новое наименование – Республика Ингушетия дано в соответствии с принятой в 1994 году Конституцией республики. В российской правовой практике закреплено Указом Президента Российской Федерации от 9 января 1996 г. №20 «О включении наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» (Собрание Законодательства РФ, 1996 №3 Ст. 152).

² Российская газета 17 июня 1992 г.

³ Российская газета 29 декабря 1992 г.

нынешнего этапа развития Республики Ингушетии как самой молодой республики Северного Кавказа и России в целом. Нельзя забывать, что государственное строительство осуществлялось не только в чрезвычайно трудных условиях региона, раздираемого конфликтами и кризисами, перенасыщенного беженцами, с резко превосходящим среднероссийский уровень социально-экономическим неблагополучием и криминалом. Создание основ государственности республики шло на фоне тяжелого положения России, переживающей беды постсоветского периода который характеризуется небесконфликтными процессами формирования российской государственности, становления федеративных отношений, закрепленных в Федеративном договоре и Конституции Российской Федерации (декабрь 1993 г.)

Что касается Ингушетии как региона в целом, то становление демократической системы органов государственной власти в ней шло в условиях близких к чрезвычайным

Влияние оказывали создавшиеся на Северном Кавказе в (1991 - 1992 гг.) национальные движения, нацеленные на изменение государственного устройства на Северном Кавказе, в частности на создание государств по национальному принципу, официального признания правомерности постановки вопроса о политическом и правовом статусе этносов. Формировались общественные институты – Съезды такого рода как органы выражения политических интересов этноса. На кануне вооруженного осетино-ингушского конфликта (осень 1992 г.) и ингуши, и осетины создали экстерриториальные съезды, которые фактически решали важнейшие вопросы национальной жизни.

Специфика становления органов государственной власти и управления в республике обусловлена тем, что на ее территории местное самоуправление вообще отсутствовало, существовали традиционные институты самоуправления. Из органов управления функционировали районные советы Малгобекского, Назрановского и Сунженского районов – той части бывшей Чечено-Ингушской АССР, которая населялась преимущественно ингушами и впоследствии стала территориальной основой создаваемой Республики Ингушетия. Не были определены границы республики.

Актуальность исследования диссертационной проблемы выявляется в анализе истоков противоречивого процесса становления органов государственной власти в Республике Ингушетия, постепенного включения республики в правовую систему российского федерализма. Трудности формирования и функционирования органов государственной власти в условиях конфликта, преодоления социально-экономической и

террористической ситуации в республике учитываются Российской Федерацией. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 12 ноября 2009 года проблеме Северного Кавказа уделяется особое значение. Выделяется как наиболее сложный субъект Российской Федерации на Северном Кавказе Республика Ингушетия. В целях преодоления всех сложностей ее развития определяется государственная программа поддержки республики в системе Северо-Кавказского Федерального округа. В очередной раз на высшем государственном уровне вопросы развития республики и разрешения стоящих перед ней проблем были подняты во время посещения Республики Ингушетия Председателем Правительства Российской Федерации В.В. Путиным в начале марта 2010 г.

Степень научной разработанности проблемы. Анализ формирования институтов государственной власти в Ингушской Республике опирается на отечественные и зарубежные источники, посвященные этим проблемам.

Проблема становления государственности как таковой широко отражена в трудах ученых прошлых веков. Известны традиционные подходы – становление и развитие государств как объективного исторического процесса и работы, в основном советских ученых, посвятивших свои исследования национально-государственному строительству в СССР на основе советской идеологии как форме самоопределения народов.

Еще античные мыслители выявляли роль государственных образований как формы сплочения социума (Аристотель, Цицерон, Платон и др.)¹. Позже Н. Макиавели в работе «Государь» обосновал роль государства в национальном развитии.

В трудах Ж.-Ж. Руссо, Т. Гоббса, Дж. Локка, Б. Спинозы, Ш. Монтескье рассматривается демократическая форма государственности – республика, как форма правления, при которой носителем государственности является народ, а высшие органы государственной власти либо избираются народом, либо формируются общенациональными представительными учреждениями.

Политические идеалы республики изложены в труде Ж.-Ж. Руссо «Об общественном договоре или принципе политического права» (1762). В нем республиканская форма правления обоснована как лучшая. Идея республики, наряду с наследием других деятелей эпохи Возрождения

¹ Аристотель. Политика. Т. 4 – М., 1980. Цицерон. О государстве – М., 1990. Платон. Государство. Т. 3 – М., 1994.

легли в основу современной демократии, в том числе в форме федеративной государственности

В трудах зарубежных и отечественных ученых республика (государство) рассматривается как субъект федеративных отношений. Сущность федеративной демократии всесторонне представлена в теории Д.Элазара, А.Токвиля, М.Медисона. К примеру, Д.Элазар обращает внимание на то, что «современный федерализм не проявляется до тех пор, пока идея гражданского общества не стала основополагающей»¹.

Еще в начале XX века известный немецкий ученый Г.Елинек обращал внимание, что государство – это обладающая первичной властью территориальная корпорация. По мнению Р.Г. Абдулатипова, «та или иная форма государственного устройства должна соответствовать природе и потребностям народов, их благополучию и безопасности, требованиям общечеловеческих цивилизационных норм»².

Проблема взаимоотношений органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации освещена в работах Р.Г. Абдулатипова, Л.Ф. Болтенковой, Ю.В. Волкова, К.В. Калининной, И.А. Конохова, Н.П. Медведева, В.А. Михайлова, Н.В. Михайловой и др.

Труды В.Н. Давыдова, В.И. Вьюницкого, А.Г. Здравомыслова, В.Ю. Зорина, Н.П. Медведева, В.И. Тишкова, В.А. Шнирельмана посвящены анализу национальной и региональной политики России, их роли в федеративном строительстве.

Проблемы становления и развития Республики Ингушетия анализируются в трудах некоторых авторов, занимающихся изучением новейшей истории региона, в первую очередь участников и очевидцев рассматриваемых событий из числа ингушских общественных деятелей 80-90-х гг. К ним относятся работы Б.Б. Богатырева, Б.У. Костоева, Я.С. Патиева. Эти авторы являются не только исследователями излагаемых ими в своих работах событий и процессов, но и зачастую непосредственными их участниками.

Сложные условия осетинно-ингушского конфликта 1992 года отражены в трудах В. Авксентьева, Э. Алаева, В. Каламанова, Б. Костоева, В. Михайлова, В. Тишкова, А. Цуцнева и др. Причинно-следственные связи данного конфликта, вытекающие из осуществленной в 1944 году депортации и на рубеже 90-х годов незавершенной реабилитации

¹ См. Элазар Д. Сравнительный федерализм // По тис. – 1995 – №5

² Абдулатипов Р.Г. Федералогия. Учебник. М. 2004 – С. 67

ингушского народа объясняются в научных работах Н Бугая, А Дзадзиева, А Здравомыслова, Я Патиева, и др

Однако комплексного исследования становления институтов государственной власти в Республике Ингушетия в сложный период первой половины 90-х годов пока нет В данной диссертационной работе сделана попытка восполнить этот пробел

Объектом диссертационного исследования являются политико-правовые и государственно-правовые отношения и процессы в сфере и по поводу становления институтов государственной власти в Республике Ингушетия в постсоветский период

Предметом диссертационного исследования является совокупность институтов государственной власти в Республике Ингушетия и их становление в постсоветский период

Целью диссертационного исследования является выявление особенностей процесса становления и формирования системы государственной власти в Республике Ингушетия в постсоветский период,

Данная цель реализуется путем решения следующих задач:

- выявить причинно-следственные связи образования Республики Ингушетия в постсоветский период,
- раскрыть особенности переходного периода формирования органов государственной власти в Ингушетии, становления государственности в контексте государственного строительства в постсоветский период,
- показать решение проблемы территориальной реабилитации в процессе становления Республики Ингушетия, механизмы преодоления осетино-ингушского конфликта 1992 года,
- исследовать процесс формирования органов государственной власти в республике как субъекте Российской Федерации,
- выявить роль традиционных институтов народной демократии (старейшин, духовенства, съездов народов) в решении проблем формирования властной и управленческой систем

Теоретико-методологической и эмпирической базой исследования явились политико-правовые документы федеральных и региональных органов власти, нормативно-правовые акты, архивные материалы, научные труды, публикации периодической печати, в которых анализируется сложный процесс формирования федеративных отношений в Северо-Кавказском регионе в постсоветский период

В основу работы лег метод системного анализа процессов становления региональных институтов власти и управления в Республике

Ингушетия, при помощи которого удалось выявить особенности формирования системы органов государственной власти в условиях демократических преобразований

Применение исторического метода позволило выявить предпосылки образования Республики Ингушетия, основные этапы процесса формирования современной ингушской государственности в условиях сложных общественно-политических и социально-экономических преобразований. Институциональный метод применялся с целью анализа формальных властных институтов, а также учета роли традиционных неформальных общественных институтов. Для достижения исследовательской цели использовались методы системного анализа.

Наиболее существенные результаты исследования и их научная новизна заключаются в следующем

Данная работа является одним из первых исследований, в котором предпринята попытка дать системный политологический анализ сложным процессам становления системы органов государственной власти во вновь образованном субъекте Российской Федерации – Республике Ингушетия.

Выявляются трудности, противоречия формирования органов государственной власти в обстановке накала этнополитических конфликтов на Северном Кавказе, непосредственно осетино-ингушского конфликта октября-ноября 1992 года, фактически возникших одновременно с созданием Ингушской Республики в июне 1992 года,

На документальной основе анализируется процесс включения формирующихся органов государственной власти в преодоление осетино-ингушского конфликта совместно с органами государственной власти Российской Федерации и в контакте с органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания,

Раскрываются особенности проявления народной демократии в формировании органов государственной власти в республике и в разрешении осетино-ингушского конфликта – съездов народов Ингушетии, институтов старейшин, влияния духовенства, а также подчеркивается, что традиционные институты власти никогда не претендовали на самостоятельные политические роли в общественно-политической жизни, в чем состояло коренное отличие ингушской ситуации от ситуации в некоторых других регионах бывшего СССР и России

В научный оборот введены архивные материалы, документальные источники, мнения представителей различных слоев населения, личные наблюдения автора, касающиеся формирования и деятельности органов государственной власти исследуемого периода, особенностей развития

республики как субъекта Российской Федерации в системе сложных региональных процессов

Основные положения, выносимые на защиту:

1 На протяжении советского и постсоветского периодов институты государственной власти в рассматриваемом регионе претерпели ряд трансформаций. Развитие системы региональных институтов власти носило на себе четкий отпечаток «революционности» постсоветских общественно-политических проблем в организации федеративной демократии, которые требуют глубокого научного осмысления.

2 В условиях сложной общественно-политической и социально-экономической обстановки в регионе и в стране в целом в рассматриваемый период становление органов власти и управления происходило в Ингушетии на основе принципов и норм Конституции Российской Федерации и российского законодательства, а также свободного волеизъявления ингушского народа, заключавшегося в намерении воссоздать свою государственность в составе обновленной демократической России.

3 Серьезное влияние на политические процессы в Ингушетии в рассматриваемый период оказывало и продолжает оказывать непреодоленное наследие репрессий и депортаций 1944 г., в первую очередь проблема территориальной реабилитации. Это приходится учитывать в каждой ситуации, связанной с современным развитием республики.

4 Большую роль в успешном становлении государственно-властной системы в республике сыграло положительное влияние традиционных институтов ингушского общества (института старейшин, духовенства) на начальном этапе становления ингушской государственности, а также работа современных чрезвычайных властных структур (президиумов общественных движений, чрезвычайных съездов народов Ингушетии и др.).

5 Традиционные общественные институты в Ингушетии, несмотря на существенное влияние, оказываемое на процесс формирования системы государственной власти, не претендовали на то, чтобы подменить собой легитимные государственные органы, а лишь содействовали скорейшему их становлению.

6 Успешное в целом становление системы региональных институтов в Ингушетии на основе норм и принципов Конституции и законов РФ позволяет сделать вывод о том, что даже в условиях кризиса в стране и регионе при наличии совокупности таких факторов, как четко выраженное стремление основной массы населения и возглавившей регион

политической элиты к достижению стабильности и налаживанию государственно-правовой базы нормального цивилизованного развития, при доброжелательном и заинтересованном отношении федерального центра будет обеспечиваться социально-экономическая стабилизация общества, борьба с терроризмом, укрепление национальной безопасности

Теоретическая значимость исследования заключается в развитии научно-теоретической базы становления региональных институтов власти в чрезвычайных условиях. Диссертационное исследование расширяет предметную сферу анализа формирования властной структуры в субъектах Российской Федерации на демократической основе в процессе становления и развития российского федерализма

Практическая значимость диссертационного исследования. Материалы исследования могут быть использованы при дальнейшем реформировании органов государственной власти, становлении местного самоуправления в республике с учетом традиционных особенностей

Результаты исследования могут быть использованы при чтении курсов сравнительной политологии политической регионалистики, государственного и муниципального управления, подготовке научных публикаций и выступлений, а также послужить основой для дальнейшей научной разработки данной темы

Научная апробация работы. Основные теоретические и практические выводы, были обсуждены на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, а также отражены в публикациях автора

Структура диссертационной работы состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка источников и литературы

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, дается характеристика состояния научной разработанности проблемы, формулируются цели и задачи, определяется предмет и объект исследования, излагаются методологическая основа, теоретическая и эмпирическая база исследования, раскрывается научная новизна и практическая значимость диссертации

В первой главе диссертационного исследования «Переходные институты власти в Ингушетии в начале 90-х гг.» рассматриваются особенности перехода ингушской государственно-правовой реальности от

советского к постсоветскому периоду, поскольку именно в этот последний и происходит становление республики как субъекта Российской Федерации. В первом параграфе «Предпосылки формирования ингушской государственности в составе России в конце XX в.» автором проделан краткий исторический экскурс, с целью анализа особенностей развития Ингушетии с момента ее вхождения в состав России.

Благотворную роль России в судьбе целого ряда народов, в том числе и северокавказских, выразившуюся в их фактическом спасении от уничтожения или ассимиляции, признают сегодня даже исследователи, настроенные в целом критически к прошлому и настоящему российской национальной политики. В то же время интеграция Ингушетии, как и всего Северного Кавказа в состав политико-правового, экономического, культурного пространства России имела многочисленные, зачастую противоречивые последствия. Неслучайно многочисленные проблемы, с которыми для местного населения было сопряжено нахождение под гнетом царской администрации, привели к активному участию Ингушетии и ингушей в событиях русских революций 1905 и 1917 г., а также гражданской войны. Тем не менее, каковы бы ни были эти проблемы, осознанный выбор совместного с Россией продолжения национально-государственного развития оставался неизменным на протяжении всей исторической эпохи, начиная с вхождения Ингушетии в состав России во второй половине XVIII в. Свидетельством этого было слабое развитие сепаратистских настроений в Ингушетии в периоды глобальных общегосударственных потрясений в России как в начале, так и в конце минувшего столетия. Напротив, активное и заинтересованное участие ингушей в политической жизни России – будь то внешние войны, ведшиеся в XIX – начале XX вв., революции и гражданская война 1917 - 1920 гг., Великая Отечественная война или перестройка – доказывает, по мнению автора, четкую самоидентификацию ингушского социума как части российского государства и общества. Вместе с тем низкий уровень социально-экономического развития в досоветское и советское время, слабое развитие образования, здравоохранения, наконец, неизжитое тяжелое наследие сталинской депортации создавало специфический фон для постсоветского развития Ингушетии. Данная совокупность факторов, и стала по мнению автора, теми объективными предпосылками, которые сложились на момент начала кардинальных преобразований в российском обществе в конце 80-х начале 90-х гг. для дальнейшего развития Ингушетии. При этом как негативные, так и позитивные аспекты опыта национально-государственного существования Ингушетии в предыдущие

десятилетия приводили к выводу о необходимости дальнейшего ее развития как самостоятельного субъекта в рамках политико-правового поля обновленной Российской Федерации

Во втором параграфе «Особенности переходного периода образования Ингушской Республики» анализируются особенности периода, непосредственно предшествовавшего становлению новых институтов государственной власти в Ингушетии, влияние на этот процесс исторических особенностей и особенностей момента в масштабах как региона, так и всей страны

Данный период, как отмечает автор, был чрезвычайно сложным в самых различных отношениях как для страны в целом, так и для Ингушетии. После распада СССР новая российская государственность столкнулась с необходимостью выстраивания новой региональной политики. Отвергая советскую модель Федерации как унитарную, необходимо было предложить новую, решая одновременно такие задачи, как укрепление государственности, преодоление центробежных тенденций, достижение компромисса между общегосударственными и местными интересами, децентрализация экономики, сглаживание межнациональных противоречий.

В случае с рассматриваемым регионом данная ситуация дополнительно осложнялась, по мнению автора, целым рядом дополнительных обстоятельств. Отсталость социально-экономического развития ингушских районов ЧИАССР, слабое развитие системы здравоохранения, образования, связанный с этим низкий уровень жизни, а также образовательный уровень значительной части населения объективно осложняли и без того непростой переходный период. Все эти факторы в совокупности и каждый в отдельности, как считает автор, не могли не оказывать самого непосредственного воздействия на ситуацию в Ингушетии на момент трансформации ее из части Чечено-Ингушской АССР в самостоятельный субъект РФ.

Серьезное влияние оказывало и развитие ситуации в сопредельных регионах, а также в стране в целом. В условиях разрухи, разброда и шатаний, которые наступили в начале 90-х гг., когда, как считает автор, центральной власти порой не хватало сил даже для полноценного контроля в самом центре, на местах для лучшего исполнения порой противоречивого и непонятного курса Центра самим региональным лидерам приходилось выстраивать эту систему, нередко обращаясь к более старым (если не сказать – древним) традиционным методам максимального участия народа в решении дел управления. Представляется, что обращение

к данным вопросам неизбежно должно стать фоном для дальнейшего рассмотрения сути проблемы

Таким образом, особенности переходного периода в рассматриваемом регионе характеризовались, с одной стороны, более тяжелым по сравнению с соседними регионами социально-экономическим положением, а с другой, воздействием сложных условий, в которых находились центральные власти, когда «не доходили руки» даже до таких ключевых территорий страны, как Северный Кавказ. В этих условиях особую роль приобретали переходные органы власти (или центры власти и влияния) на местах.

Органам власти в Ингушетии в переходный период посвящен **третий параграф первой главы «Временные властные структуры 1991-1992 гг. и их роль в становлении государственности»**. Отдельно рассматривается деятельность переходных органов власти, как государственных, в лице райсоветов Назрановского, Сунженского, Малгобекского районов бывшей Чечено-Ингушской АССР, так и общественных организаций (Народного совета Ингушетии, партии «Нийсхо») Ингушетии при формировании институтов власти в условиях переходного периода сразу же столкнулась с целым рядом проблем. Перед рассматриваемыми структурами, по мнению автора, стояли исключительно сложные задачи. Во-первых, в условиях бурных перемен конца 80-х начала 90-х гг. они добивались с опорой на подавляющее большинство населения создания ингушской автономии в рамках единого федеративного государства. Во-вторых, в условиях фактического безвластия, наступившего в результате распада ЧИАССР в 1991 г. и провозглашения независимости Чечни они обязаны были поддержать стабильность и правопорядок на территории чрезвычайно конфликтного региона.

Бурные и особенно тяжело ударившие по Ингушетии потрясения XX века не обошли стороной и ингушскую управленческую, культурную, научную элиту, чем и объясняется, по мнению автора, ее малочисленность и рассредоточенность по разным регионам страны. К началу 90-х гг. ее основная часть находилась за пределами самой Ингушетии. Поэтому особая ответственность за поддержание стабильности и развитие ситуации в непростой переходный период легла на местные советы и общественные организации. Представители прежних, уходящих в небытие советских органов и новых, порожденных перестройкой общественных движений, в ингушской ситуации нередко не только работали в одном направлении. Часть активных участников общественного движения одновременно входила в выборные советские структуры. В этом, по мнению автора, заключалось существенное отличие местной ситуации от тогдашних

реалий остальной России и всего СССР, где советские органы и неформальные объединения, как правило относились друг к другу настороженно, если не враждебно. В дальнейшем, в первые годы становления республики это обстоятельство сыграло немаловажную роль в быстром формировании системы управления без сколько-нибудь существенных конфликтов разных сторон, участвовавших сообща в этом процессе.

Рассматриваемые в данном параграфе властные структуры, в исключительно сложной обстановке переходного периода, несмотря на массу трудностей, все же сумели по мнению автора, справиться со своей задачей- подготовить условия для скорейшего становления легитимной и эффективной государственно-властной системы в республике.

В качестве наиболее характерного примера усилий по сохранению Ингушетии в правовом поле России в судьбоносном 1991 г. выбран референдум по вопросу о будущем Ингушетии 30 ноября 1991 г. В начале 90-х гг. референдум как форма прямого народовластия, получил самое широкое распространение в правовой и политической практике позднего СССР и раннего постсоветского пространства. Уже с самого начала демократических перемен в СССР в конце 80-х начале 90-х гг. ингуши проявляли повышенную электоральную активность. Референдум по вопросу о будущем Ингушетии, состоявшийся 30 ноября 1991 г. среди ингушского населения по инициативе Народного Совета Ингушетии в связи с фактическим распадом Чечено-Ингушской АССР и приходом к власти в Грозном сторонников отделения Чечни от России являлся легитимным актом волеизъявления народа. Он продемонстрировал, что подавляющее большинство граждан Ингушетии (92,5 %) видит свое будущее исключительно в составе РФ.

Дополнительно осложнялась ситуация нерешенностью проблем реабилитации репрессированных народов, которая в ингушском случае стояла очень остро и представляла один из главнейших вопросов общественно- политической жизни. Этому аспекту посвящен **четвертый параграф первой главы «Проблема территориальной реабилитации ингушей и ее влияние на становление республики»**. На взгляд автора, эти проблемы в перестроечный период играли определяющую роль в выборе национальных приоритетов развития в Ингушетии. Основой движения за обретение государственности стало национальное движение за территориальную реабилитацию, вопрос о которой ингушская общественность поднимала задолго до перестройки. Вопрос преодоления негативных последствий сталинской депортации 1944 г., потной реабилитации народа красной нитью проходил как через весь переходный

период, так и сквозь время становления новой ингушской государственности. Важнейшей задачей и органов власти переходного периода, и формирующейся системы органов государственной власти Ингушетии как полноценного субъекта Российской Федерации, по мнению автора, было недопущение использования экстремистскими и деструктивными силами объективно существующих проблем реабилитации, в том числе и территориальной. Несмотря на трагические события осени 1992 г., благодаря активной позиции властных органов республики, общественных организаций, духовенства, старейшин и др. удалось в целом справиться с этой задачей и избежать эскалации конфликта, чреватого негативными последствиями для всего региона. Несмотря на всю остроту территориальной проблемы и после 1992 г., республиканские власти, как преемники традиционных и переходных властных структур, также придерживались и придерживаются в данном вопросе исключительно правового русла. Такой подход, по мнению автора, свидетельствовал о заинтересованности самих властей пробудить и усилить в гражданах республики уважение к закону и правовым методам решения спорных ситуаций.

Таким образом, как отмечает автор, многочисленные проблемы, стоявшие перед республикой, объективно только осложняли и без того нелегкий переходный период. Они являлись фоном общественной жизни как в период накануне образования Республики Ингушетия, так и первых лет ее государственного существования. Прежде всего к ним относились проблемы социально-экономического плана: безработица, отсутствие нормально функционирующей сети качественного здравоохранения, низкий образовательный уровень значительной части населения и трудности с получением качественного образования. Было очевидно, что все эти вопросы должны будут стать предметом самого пристального рассмотрения любых органов власти, которые будут сформированы в новых условиях вне зависимости от их партийной и иной принадлежности. Накопившиеся еще с советских и даже более ранних времен проблемы, к концу XX века в резко изменившихся условиях требовавшие своего незамедлительного разрешения, вызвали в обществе даже больше, чем в среднем по России надежды и ожидания от перемен. Это с одной стороны, облегчало задачу создания новых государственно-правовых институтов и становления системы республиканской власти, поскольку ее участники могли рассчитывать на понимание и энтузиазм значительного большинства общества. Но с другой стороны, накопившийся потенциал общественного недовольства грозил серьезными осложнениями, если в процессах обновления возникнут какие-то задержки, каковые не могли не

быть в сложившихся условиях Поэтому на переходных органах власти в Ингушетии в тот период лежала особая ответственность- сохранить стабильность, не допустить вовлечения Ингушетии в разнообразные конфликты, которыми тогда изобиловала новейшая геополитическая сцена Кавказа и подготовить условия для скорейшего становления легитимной и эффективной государственно-властной системы в республике Не все эти задачи были выполнены стопроцентно Однако принятие Закона РФ «Об образовании Ингушской республики в составе Российской Федерации» от 4 июня 1992 г и недопущение разрастания конфликта осени 1992 г говорило том, что в целом и основном с этой целью властные структуры переходного периода справились

Вторая глава «Политико-правовые основы формирования государственности Ингушетии в 1993-1994 гг.» рассматривает непосредственно процесс, движущие силы и механизмы формирования системы органов государственной власти и управления на территории Ингушетии Реализация принципа разделения властей является одной из основных проблем организации и функционирования региональных органов государственной власти Поэтому в структурном плане глава разделена по принципу рассмотрения в отдельных параграфах становления органов исполнительной, законодательной и судебной власти в республике

В первом параграфе «Становление системы исполнительной власти» анализируются исторические предпосылки и современные условия складывания сильной исполнительной власти в ингушских условиях Значительная часть параграфа отведена под рассмотрение основных этапов подготовки и проведения выборов первого Президента Ингушетии в 1993 г Это событие имело историческое значение, поскольку именно избрание главы республики послужило отправной точкой быстрому началу формирования не только исполнительной власти в республике, но и складыванию двух других ветвей власти в Ингушетии В истории Ингушетии авторитарная власть традиционно занимала меньшее место, чем совещательные органы (например, Мехк-Кхел («Совет страны»)) в средние века и новое время Однако в момент формирования Ингушской республики в начале 90-х гг ситуация была несколько иной В республике, которая пребывала в состоянии, приближенном к чрезвычайному, формирование законодательной власти решением учредительного органа, каковым выступал Чрезвычайный съезд 18 января 1993 г было отложено на более поздний срок сравнительно с властью исполнительной Это предопределило изначальное формирование традиций сильной президентской власти в Ингушетии, которое было заложено суровыми

реалиями того времени. Особенностью становления системы исполнительной власти в Ингушетии являлся также жесткий контроль за эффективностью исполнения ею своих обязанностей. Первый состав Правительства Ингушской Республики был отправлен в отставку уже в июле 1993 г с предельно жесткой мотивацией данного решения.

Автор делает вывод, что формирование системы исполнительной власти в республике, которое в целом завершилось к исходу 1993 г, сыграло огромную роль в стабилизации общественно-политической ситуации в республике, налаживании в ней нормальной жизни подобно всем субъектам Федерации. Более того, именно формирование и начало деятельности исполнительной власти в республике позволило подготовить благоприятную почву для скорейшего проведения выборов в парламент, референдума по принятию Конституции и других важнейших мероприятий, которые позволили в целом к исходу 1994 г завершить создание структуры органов государственной власти и управления в Ингушетии.

Во втором параграфе «Становление законодательной власти» рассматриваются процессы и явления общественной жизни Ингушетии новейшего времени, связанные с подготовкой и проведением выборов первого ингушского парламента. При этом, однако, подчеркивается, что, по мнению некоторых современных исследователей, своеобразные парламентские традиции имеют в ингушском народе многовековую историю. В Ингушетии издревле наиболее важные политические и общественные вопросы решались на всеобщем Совете (Мехка-Кхел). Кроме того, определенным примером парламентской демократии была уже рассматривавшаяся выше практика созыва съездов народов Ингушетии.

С принятием закона «Об образовании Ингушской Республики в составе РФ» ингушский народ получил свою государственность и, соответственно, возможность сформировать парламент как государственный институт, как одну из ветвей государственной власти.

В параграфе рассматриваются некоторые из проектов формирования ингушского парламента и системы местного самоуправления, выдвигавшиеся на протяжении 1992-1993 г, а также подготовка и проведение первых выборов в Народное собрание (Парламент) Ингушетии и принятие Конституции республики в феврале 1994 г.

При этом ингушскому парламенту приходилось начинать работу в условиях отсутствия опыта современной профессиональной партийно-парламентской деятельности, как в регионе, так и в стране в целом. Парламент не должен был стать противовесом, вернее тормозом в деятельности исполнительной власти, в первый самый трудный год

существования республики, взявшей на себя основное бремя забот и трудностей, связанных с процессом государственного становления и сумевшей завоевать бесспорный авторитет у подавляющего большинства населения

Таким образом, не имея законодворческого опыта, при отсутствии какой-либо нормальной базы материального и технического обеспечения на начальном этапе своей деятельности, депутатам парламента Республики Ингушетия удалось не только доказать, что высший представительный и законодательный орган республики состоялся, но и создать хорошую нормативную правовую базу - основу для дальнейшего укрепления государственности, обеспечения необходимых условий для социального, экономического и культурного развития Республики Ингушетия

На взгляд диссертантки, проведение референдума по Конституции Республики Ингушетия на два месяца позже плебисцита по принятию общероссийского Основного Закона имело и вполне практическое значение, и как раз в этом смысле было наиболее оправданным. Дело в том, что за время, разделявшее эти два события, сколь бы незначительным оно ни было, народ и общественность республики получали возможность не только ознакомиться с текстом Конституции, но и стать свидетелями, а то и участниками дискуссии по содержанию статей будущего Основного Закона республики уже при наличии действующего общедофедерального его аналога

В третьем параграфе «Формирование судебной власти» анализируется становление судебной системы и ее взаимодействие с остальными ветвями власти. Из всех органов государственной власти именно судебные имели наиболее длительную и непрерывную историю в ингушском случае. В отличие от национальных органов исполнительной и законодательной власти, которые начали функционировать по сути только с началом советского периода, судебная практика в Ингушетии была почти непрерывной с момента окончания Кавказской войны и введения в крае российскими властями первых регулярных судебных учреждений. Соответственно, именно в этом параграфе сделан наиболее пространный исторический экскурс в прошлое судебной системы в Ингушетии. Характерно, что процесс формирования судебной системы новой республики протекал в основном после принятия Конституции - равно как и становление законодательной власти. Данный факт, как считает автор, должен был подчеркнуть ту значимость, которая придавалась судебной власти. Несмотря на важность создания нормально функционирующей судебной системы в республике, было отдано предпочтение пусть и более позднему по времени, строительству такой системы на нормальной

конституционной основе. Это позволяло избежать отпечатка чрезвычайности, который в силу условий времени формирования особенно сказывался в период становления исполнительной власти.

Лишь только к середине 1994 г. была сформирована в целом и основном система органов судебной власти Республики Ингушетия. Автор отмечает, что процесс этот не всегда шел гладко и без трений как с местными традициями, так и федеральным законодательством. Так, в конце 90-х годов серьезный общедофедеральный резонанс имели споры между республиканскими и центральными органами власти по вопросу назначения судейского корпуса и подконтрольности судей. По мнению диссертантки, можно констатировать, что несмотря на все объективные трудности и препятствия, к концу 1994 года Ингушетия в практически чрезвычайных условиях смогла выстроить систему судебной власти. Тем самым в республике в основном было завершено строительство современной системы органов государственной власти по общероссийскому образцу.

Третья глава «Роль традиционных институтов в формировании властных отношений в Ингушетии» является обращением автора к изучению роли, которую оказывали в переходный период общественные и иные, в первую очередь, традиционные институты на становление системы органов государственной власти в Ингушетии. При этом мы исходим из того, что на протяжении всей истории в силу менталитета народа, особенностей его исторического развития влияние традиционных институтов зачастую оказывалось, особенно в кризисные периоды, не менее заметным, чем роль официальных органов власти. В данной главе предпринята попытка рассмотреть, как в условиях нелегкой проблемы общенационального характера-обретения, а затем и становления национальной государственности, координировались усилия официальных и традиционных центров влияния в ингушском обществе.

Первый параграф третьей главы «Роль института старейшин и духовенства» рассматривает место и роль, которые занимали в процессе становления государственности в ингушской общественно-политической реальности представители старшего поколения, а также религиозные деятели. Традиционные институты в ингушском обществе всегда играли важнейшую роль. Большое влияние на выбор народом ориентиров развития на ближайшее будущее оказала позиция старейшин. Стабилизирующая роль института старейшин как никогда прежде стала очевидна в свете эпопеи с поиском путей реабилитации ингушского народа, и особенно в период трагедии 1992 г. Характерно, что влияние института старейшин в условиях Ингушетии оставалось весьма значимым.

и на протяжении всех 90-х гг - после наступления политической стабилизации и некоторого спада напряжения в общественной жизни, связанного с бурными потрясениями начала десятилетия. Новые республиканские власти любого призыва получали и получают в лице старшего поколения ингушей наиболее последовательных и лояльных сторонников

По мнению диссертантки, большую роль играло также использование авторитета и влияния духовенства. Ингушская элита, как и все общество, сразу сделало выбор в пользу светского характера государства. Этому способствовали исторические особенности Ингушетии. Тем не менее, влияние религии никогда не сходило на нет, даже в периоды наиболее масштабных советских атеистических кампаний. Религиозные авторитеты и в целом религиозная общественность Ингушетии в сложнейших условиях перестроечного и постперестроечного периода не оставались в стороне от процесса национально-государственного возрождения, но никогда не старались подменить собой светскую власть, всячески содействуя установлению ее наиболее легитимной разновидности.

Ингушское духовенство никогда не претендовало на самостоятельные политические роли в общественно-политической жизни или на решающее влияние на формирование системы государственной власти. В этом было коренное отличие ингушской ситуации от ситуации в других регионах СССР и России с преимущественно мусульманским населением, во многих из которых в период конца 80-х-начала 90-х гг росли политические амбиции духовенства и религиозных организаций.

Как отмечает автор, ярким свидетельством широкой общественной поддержки идеи возрождения государственности служат многочисленные съезды народов Ингушетии, которые проходили наиболее интенсивно в первой половине 90-х гг - т е, в то время, когда строительство здания молодого ингушского национального государства в составе РФ сталкивалось с особенно большим количеством разнообразных трудностей.

Второй параграф третьей главы «Съезды народов Ингушетии и их роль в демократизации системы власти и управления» посвящен именно этой проблеме. Рассматриваемые в параграфе Съезды имели давнюю историю – они собирались еще в период революции и гражданской войны 1917-1920 гг для решения важнейших проблем, стоявших в тот период перед народами Ингушетии. В период перестройки они были возрождены в 1989 г. Однако в центре внимания данного раздела диссертационного исследования – съезды, собиравшиеся в период

после принятия Закона об образовании Ингушской республики, поскольку именно они занимались вопросами становления государственности, в том числе назначением даты первых выборов Президента республики и обсуждением проекта Конституции Республики Ингушетия. Власти республики нуждались во внутреннем консенсусе на максимально широкой социальной основе. Эти мероприятия стали формой общенационального волеизъявления по самым насущным вопросам общественной жизни Ингушетии. В условиях стихийной демократии, которой характеризовалась эпоха становления российской государственности, а тем более – ее наиболее сложном в общественно-политическом отношении регионе, каковым является Северный Кавказ, данная форма прямого народного представительства была признана и населением, и властью наиболее адекватной сложившимся реалиям времени. Таким образом, автором сформулирован вывод о том, что традиционные институты играли весьма существенную роль в становлении системы органов государственной власти в Ингушетии в начале 90-х гг. При этом, по мнению автора, такая роль обусловлена не политической активностью представителей традиционных структур, а особенностями общественно-политической ситуации, в какой-то момент приведшей к политическому вакууму в регионе в момент распада старой советской системы и несформированности новой системы власти в «новорожденной» республике. Хотя по своему духу и механизмам реализации решений традиционные институты не могли полностью восполнить временное отсутствие легитимной власти, а тем более заменить ее, на определенном отрезке исторического развития они сыграли стабилизирующую роль, которую трудно переоценить. Помимо сдерживания экстремистских и иных деструктивных настроений в обществе, в которых в суровых общественных реалиях 90-х гг. не было недостатка в регионе, они были важной опорой пока еще молодой и неуверенно себя чувствующей государственной власти в ее первых самых важных шагах, а также сыграли большую роль в ее общественной легитимации. То, что традиционные структуры и нарождающаяся система государственной власти в Ингушетии нашли взаимопонимание, во многом способствовало достижению и сохранению общественного консенсуса, а также тому, что процесс становления государственности пошел сравнительно быстрыми темпами и относительно бесконфликтными путями.

В конкретно-исторических условиях, сложившихся к рассматриваемому периоду как на Северном Кавказе, так и в Российской Федерации в целом, формирование государственно-правового поля, системы властных органов, управленческих структур на базе Конституции

и законов России, по мнению автора, было связано с немалыми объективными трудностями, особенно в период до 1994 г. Процесс формирования органов власти и управления продолжался в республике на всем протяжении 90-х гг. Ограниченность времени и чрезвычайность ситуации, в которой складывалась государственно-властная система Ингушетии, объективно приводила к некоторым издержкам, нередко недостаточной проработанности отдельных положений Конституции и законов. Над всеми этими проблемами, как отмечает автор, в последние годы шла и ведется активная и кропотливая работа с целью ликвидации имеющихся несоответствий местных и федеральных законов и одновременному решению конкретных проблем жизни республики, без которого нельзя лишить такие несоответствия их истоков, а значит - и эффективно с ними бороться. Зримым свидетельством наличия такой тенденции стало внесение соответствующих поправок в текст Основного Закона республики в декабре 2002 г с целью приведения отдельных его положений в соответствие с федеральной Конституцией.

В **Заключении** изложены основные результаты исследования, подведены итоги, сформулированы основные выводы, определены перспективы предполагаемых дальнейших исследований по данной проблематике.

Таким образом, формирование органов власти и управления в Республике Ингушетия в 90-е гг., протекавшее нередко в условиях экстремальных, чрезвычайных, по мнению автора, с убедительностью показало, что даже в критических для государственного организма ситуациях, даже в таком традиционно сложном и взрывоопасном регионе, как Северный Кавказ, возможна конструктивная государственническая конструктивная работа, если данный процесс опирается на четко выраженную, сцементированную единой идеей и целью волю широких масс, находящихся, пусть даже на почве сплочения в борьбе с общими трудностями, а не на более широком фундаменте, в консенсусе с властными элитами. Как считает автор, демократическая концепция национального возрождения и равноправного сотрудничества народов, четкий культурно-правовой механизм налаживания их отношений создает основу для становления и функционирования демократического правового государства и формирования гражданского общества.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1 Аспиева В М Значение съездов ингушского народа в 1990-е гг в становлении и развитии структуры легитимной государственной власти в РИ // Власть – 2008 – № 9 – 0, 3 п л

Публикации в иных изданиях:

1 Аспиева В М Законодательный аспект ингушской государственности // Национальная политика советского государства репрессии против народа и проблемы их возрождения Материалы международной конференции 23-24 октября 2003 года. – Элиста, 2003 – 0,2 п л

2 Аспиева В М Институт старейшин как стабилизирующий фактор политической жизни Ингушетии в XX веке // Научный вестник Ингушского государственного университета – 2007 – №1-2 – 0,3 п л

3 Аспиева В М Съезды ингушского народа в 1990-е гг // Научный вестник Ингушского государственного университета – 2007 – № 1-2 – 0,3 п л

4 Матиева В М Становление системы законодательной власти в Ингушетии в 1991-1994 гг. // Научный вестник Ингушского государственного университета, 2010 – № 1-2 – 0, 25 п л

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 1,35 п л

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Матиева Венера Магаметгирсевна

Тема диссертационного исследования

**Становление институтов государственной власти в Республике
Ингушетия в постсоветский период**

Научный руководитель
Калинина Клавдия Владимировна

Изготовление оригинал-макета
Матиева В М

Подписано в печать 02 03 2010 г Тираж 80 экз
Усл п л 1,2

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Российская академия государственной
службы при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ 99

119606, Москва, пр Вернадского, 84