

## **ИНСТИТУТ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ КАК ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ (ОГЛЯДЫВАЯСЬ НА ИСТОРИЮ)**

**Хочуев И.Ч., Чеченов А.М., Шондиоров А.М.**

*ФГБОУ ВПО Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова, г. Нальчик, Россия (360004, КБР, г. Нальчик, ул. Чернышевского, 173), e-mail: bsk@kbsu.ru*

Статья посвящена научному обоснованию практической значимости возрождения института делегирования как технологии народовластия в современных условиях России. Акцент сделан на проведении исторической параллели в процессе становления парламентаризма в России, отмечается исторический опыт функционирования представительной демократии в форме делегирования. На конкретных примерах из истории России доказывается значимость делегативной системы народовластия. Положительно зарекомендовавшая в различные периоды истории, в новой России эта система станет важным фактором становления демократического общественного устройства.

Ключевые слова: институт делегирования, народовластие, национальный вопрос, цивилизация, традиция, этноарх, политкорректность, народное собрание, вече, комитеты, советы, съезд.

## **DELEGATIVE INSTITUTION AS A FORM OF DEMOCRACY (LOOKING BACK AT THE HISTORY)**

**Khochuev I.C., Chechenov A.M., Shondirov A.M.**

*FGBOU VPO The Kabardino-Balkarian state university by Kh.M. Berbekov, Nalchik, Russia (360004, KBR, Nalchik, street Chernyshevsky, 173), e-mail: ktiisr@mail.ru*

The article is devoted to the scientific substantiation of the practical significance of the revival of the Institution of delegation as a democratic technology in modern Russia. The emphasis is placed on the historical parallelism in the process of the formation of parliamentarism in Russia; the historical experience of the functioning of the representative democracy in the form of delegation. On the specific examples from the history of Russia there has been proved the importance of the delegative democracy. The system having established itself positively in different periods of history, will be important factor in the formation of democratic social system in the New Russia.

Keywords: delegative Institution, democracy, national question, civilization, tradition, ethnoarch, political correctness, people's assembly, veche (assembly), committees, councils, congress.

Социальные сдвиги, произошедшие в стране за более чем двадцать последних лет, принципиально изменили облик российского общества. Реформы коснулись всех сторон жизни, в том числе правовую и политическую систему, законодательного (представительного) органа. Какими масштабными не были перемены, нельзя игнорировать традиции общественного бытия; они складываются веками и становятся составными элементами образа жизни, культуры и менталитета народов. Этот опыт требует глубокого осмысления в целях возможного практического использования.

В данной статье делается попытка научного обоснования практической значимости возрождения отдельных традиционных форм представительства во власти, в частности, это касается института делегирования, который, имея глубокие исторические корни, всегда носил форму народовластия.

В исследовании используется институциональный метод, позволяющий изучить устойчивые формы организации и функционирования политической жизни, и компаративный метод – сравнение парламентской системы и института делегирования.

Вначале о самом понятии «делегирования». Делегат – это уполномоченный коллективом представитель для решения принципиальных, текущих и неотложных вопросов. Он приходит в коридор власти с неотфильтрованной информацией о сложившейся ситуации, требующей неотложного решения. В свою очередь объективная информация «с первых уст» о положении дел дает возможность властным структурам оперативно реагировать на сложившуюся обстановку, не допуская дальнейших осложнений.

В отличие от делегата, депутат в современном его понимании – выборный представитель, член выборного государственного органа. Делегат тоже избирался, но не на всеобщих выборах. Рабочей формой делегирования в недавнем прошлом были съезды. Жизнь выдвигает все новые формы делегирования для решения сложных проблем. К примеру, встречи представителей коллективов с руководителями государства в различных форматах.

В условиях демократизации и внедрения либеральных ценностей, как образ жизни, как никогда востребована справедливость в ее практическом значении, по отношению к каждому члену общества. Государство располагает возможностью удовлетворить основные потребности граждан, как материальные, так и витальные. Однако в таком многонациональном и многоконфессиональном государстве, каким является Россия, события любого характера могут развиваться с необычайной быстротой, к тому же социальную обстановку могут усложнить природно-техногенные катастрофы, и без оперативного вмешательства первых лиц государства подобного рода проблемы часто не решаются. Однако до каждого гражданина глава государства не может дойти, но каждый со своими сложными проблемами может дойти до руководства. Чтобы обращения приобрели стройный характер, нужно создать систему. Этой системой, по нашему представлению, может стать положительно зарекомендовавшая себя в различные периоды российского государственного строительства институт делегирования.

В последнее время наблюдается значительный прогресс в законотворческой деятельности государства. Заметны и демократические тенденции в принимаемых законах, к примеру, о досрочном освобождении осужденных за незначительные экономические преступления. Вместе с тем закон проявляет жесткость к таким нарушениям, как взяточничество, рейдерство, организованная преступность и т.д. Наряду с этим не составляет секрета, что нередко принятые законы значительной частью населения игнорируются, в том числе и руководителями разного уровня. Немало проблем ждет своего законодательного

решения. К примеру, вопрос о земле. В условиях ограниченной приватизации в стране принят «Закон об аренде». Повсеместно, после принятия закона, началось арендное движение. Такая активность продолжалась недолго. Какую картину можно увидеть сегодня. Специалисты утверждают, что значительная часть арендованных земель оказалась заброшенной. Причин провала фермерского движения много, называют и отсутствие материальной базы, и отсутствие опыта организации. Ответственным органам необходимо возникшие проблемы изучать комплексно, и претворяя в жизнь те ли иные законы, следует советоваться с населением, учитывать менталитет народов, образ жизни людей.

Примеров, подтверждающих сказанное, можно найти в любом регионе России. В частности, в Кабардино-Балкарской республике местные администрации на селе часто арендные участки с удобными дорогами, коммуникацией, оросительной системой предоставляют, в первую очередь, родственникам или нужным людям. Куда можно добраться лишь с помощью скалолазного снаряжения – другим, «не своим». Немало случаев противостояния местной администрации и части населения, возмущенных несправедливыми решениями. В некоторых районах, чтобы конфликт не разгорелся, пришлось вводить воинское подразделение, имеются примеры многолетнего противостояния населения и руководителей муниципальных образований, которые сомнительно-«законным» путем изымали земельную собственность под экономически необоснованные строительства. Кроме того, современные «сверхновые» под подставные лица выкупают лучшие пахотные и сенокосные угодья. Предметом спекулятивного ажиотажа в последнее время стали курортные территории республики. В умах населения растет сознание несправедливости. Сопrotивление этому принимает различные формы: от мирных демонстраций до экстремистских действий, что ведет к нагнетанию социальной напряженности в регионе.

Немало и других нарушений, связанных с злоупотреблением первых лиц в администрациях муниципальных образований. Многие смотрят на вверенные им территориальные образования как на вотчину, стремятся за время должностного срока не только руководить районом, городом, селом, но и использовать для собственного блага. Немало историй такого порядка получали в республике широкий резонанс. Одна из них – вырубка реликтового леса в заповедниках КБР с санкции местных администраций. Протесты жителей оставались неслышанными. Ценнейшая древесная порода была продана иностранным фирмам, производящим мебель. В то же время под угрозой огромных штрафов местное население не имело право даже на заготовку дров. Незаконные формы приватизации в республике имели большой общественный резонанс с негативными последствиями.

Также провоцирует напряженность принятие не до конца продуманных законов. К примеру, принятые Парламентом в 2005 году республиканские законы «Об

административно-территориальном устройстве КБР» и «О статусе и принципах муниципальных образований в КБР», на долгое время дестабилизировали и так беспокойную обстановку в республике. Законы, лишённые всякой логики, выводили межсельные земли из под юрисдикции местного самоуправления, а реально это решение означало, что пахотные земли, сенокосные угодья, пастбища и лесные массивы выводились из оборота расположенного на этой территории населённого пункта. Неслучайно большая часть таких земель оказалась на территориях, где развит туристический бизнес. Незаконность принятых решений пришлось доказывать в Конституционном суде. Но осадок, что Парламент однажды может принять «заказной» закон, остался. Восстановление законности было заслугой делегатов из числа авторитетных людей. Оказалось, что только они были в состоянии решить земельный вопрос на основе справедливости. Ведь для подавляющего большинства сельчан земля станет единственным источником собственности, через который они станут хозяевами кусочка земли в своей стране, обретут экономическую свободу и станут полноправными членами гражданского общества [5]. Конечно, можно объяснить любой принятый закон, допустим, экономической или политической целесообразностью. Но главными в принятом законе должны быть предвидение социальных последствий, польза для всех людей. Если бы существовал механизм делегирования, то верховная власть, получив объективную информацию «с первых уст», «с земли», уже приняло бы объективное с точки зрения социальной значимости решение, и разбирательства не тянулись бы годами. Много ценного могли бы подсказать для решения социальных проблем люди, ежедневно сталкивающиеся и испытывающие на себе эти сложности.

Для решения национального вопроса в полиэтнической стране, как Россия, нельзя отказываться от имеющегося опыта или заимствований. Известно, что основание России на огромной территории – это результат совместных усилий многих народов. Россия составляет особого рода цивилизацию. Стержень этой уникальной цивилизации образует русская культура. Ни один из народов, входящих в эту уникальную среду, не может отрицать этот исторический факт. Однако нередко становимся свидетелями чисто провокационных идей «о праве русских на самоопределение». Ответная реакция других народов не заставляла себя ждать. Президент В.В. Путин по этому поводу заметил: «Глубоко убежден, попытки проповедовать идеи построения русского «национального» моноэтнического государства противоречит всей нашей тысячелетней истории... Мы многонациональное общество, но мы единый народ» [4]. Лучше не скажешь. По мнению авторитетных ученых, уникальным является также опыт национального строительства в нашей стране, создание новой исторической общности – советский народ. В этом отношении, одним из позитивных примеров сегодня является возрождение традиции куначества. Уже несколько лет подряд в

кабардинские и балкарские семьи поселяются юноши и девушки из соседней Осетии или Ингушетии, а к ним едет молодежь из Кабардино-Балкарии. Через механизм народной дипломатии удалось значительно снизить межнациональную напряженность. Молодые люди, усваивая обычаи своих соседей, знакомят своих сверстников с культурой своего народа. Широко распропагандированные альтернативные теории мультикультурных обществ в западноевропейских странах оказались в реальности несостоятельными. Тому являются примерами расовые выступления во Франции, Англии, США.

В историческом плане были разные попытки решения национального вопроса, значительно больше примеров насильственного, чем равноправного. Колониальная имперская политика не учитывала национальные интересы, унифицировала все стороны жизни под доминирующую культуру и идеологию. Были и примеры равноправного характера. Интересно, в частности, решение национального вопроса в Александрии Египетской еще в эпоху античности, где одновременно с Верховной властью фараона существовала и власть этноарха, т.е. власть этнического царя. На Северном Кавказе есть два уникальных политических образования. Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики, образно говоря, политические «сиамские близнецы». Они подобным образом образовались в результате исторического развития. Так как главы этих республик избираются из числа большей по численности нации, что оправдано политкорректностью, то для меньшей по численности можно было бы избрать авторитетного представителя этноса, конкретизировав его компетенции. Такой опыт себя оправдал в начале постсоветского периода, когда большую часть работы по решению вопросов межнационального характера выполняли съезды кабардинского и балкарского народов, а также народные «парламенты» Хаса и Тере, куда делегировались уполномоченные из каждого поселения республики.

Институт представительства прошел большой исторический путь, дает много интересного и поучительного. Он имел различные формы и организационные структуры. В одних государствах история представительской власти насчитывает многие столетия, как например, в Англии, Голландии и др. В России история парламентаризма начинается с 1906 г., с избранием первой Государственной думы, которая в такой форме просуществовала до 1914 г. и после возродилась в 1989 г. Однако следует отметить, что в русской истории существовали традиции представительной власти и в какие-то периоды играли существенную роль.

Так, в XI веке на Руси получает распространение такая форма представительной власти, как вече – собрание свободных горожан. Именно народное собрание – вече в Новгороде пригласило Рюрика на правление в 862 г. «Повесть временных лет» считает это событие началом русской государственности. К XII в. вече начинает выражать волю «всей

земли». «Вся земля» был орган, в которой были представлены духовенство, дворяне, богатые горожане. Это было реальным сословно-представительным учреждением, которое составляли выборные представители ведущих сословий Киевской Руси.

Дальнейшее развитие представительные органы на Руси получают при Иване Грозном. В 1549 г., собрав на Красной площади москвичей, Иван Грозный обратился к ним с речью, в которой просил у народа прощения и пообещал, что отныне все будет иначе. Этот собор называли «Земским собором», который положил начало сословно-представительному органу в России. Известный политический и общественный деятель, член Избранной рады, Андрей Курбский говорил: «Царь должен искать совета не только у своих советчиков, но и всенародных человек» [1]. Иван Грозный призвал в Земскую думу не только духовенство, бояр, окольничих, всех других сановников, казначеев, дьяков, дворян первой и второй статьи, но и гостей, купцов, помещиков иногородних [3]. Становление выборной представительной власти на местах способствовало появлению сословно-представительных учреждений в масштабе всей страны.

Новый этап развития представительных органов открывает начало XX в. Этот период в России характеризуется ростом движения за демократические реформы. Именно в период Московского восстания 11 декабря 1905 г. был обнародован закон о выборах в Государственную думу. В думу прошли значительное число рабочих и крестьян. С первых же заседаний дума стала призывать о создании отечественного избирательного права, наделять крестьян землей и т.д. [2]. Однако вскоре дума была распущена. Такова была судьба и II и III Государственных дум, избранных в 1907 г.

Наиболее продолжительной стала IV Дума. 27 февраля 1917 г. совещание лидеров фракции Госдумы решило образовать временный комитет, который взял под контроль все министерства. В этих условиях император Николай II отрекся от власти, монархия в России была свергнута. Революционно настроенные массы ждали открытия Учредительного собрания. Оно открылось 5 января 1918 г. Это было первое официальное парламентское учреждение в России. Но на следующий день Советское правительство прервало работу собрания.

Советы как орган народовластия появляются наравне с Временным правительством и выступили как орган прямого революционного действия. Начало нового этапа революции в России было связано со II Всероссийским съездом советов 25 октября 1917 г., принявшим Декрет о мире и Декрет о земле. С этого момента начинается эпоха социалистического строительства в России. Высшим органом власти в Советской России объявлялся съезд Советов. Работа съезда Советов проходила в делегативной форме. Такая форма работы высших органов Советского государства просуществовала около 70 лет. Нынешние и

будущие критики этой формы организации власти будут говорить о формальности, о неэффективности, о серьезных ошибках. Но к истории нельзя подходить тенденциозно или сослагательно. Великие достижения Советского народа, как индустриализация, ликвидация безграмотности, разгром фашизма, освоение целинных земель, достижения в области науки, освоение космоса и многое другое в первую очередь связано с системой государственного строительства и управления обществом через представительные органы.

Беловежское соглашение 8 декабря 1991 г. – это политический процесс суверенизации республик, входивших в СССР. Процесс этот отвечает конституционным принципам принятой в 1977 г. Конституции СССР, где говорится, что каждая республика – суверенное государство, обладает правом на самоопределение, вплоть до выхода из Союза. Следовательно, политически более корректно говорить о добровольном выходе народов из состава Союза.

Если обратиться к историческим фактам того периода, то все политические процессы исходили из решений съездов Советов. Еще раз хочется подчеркнуть, что механизм работы высшего законодательного органа проходил в большей степени в делегативной форме. Институт делегирования исторически себя оправдал в полной мере, и ничто не мешает обратиться к опыту истории. Тем более что население относится к этой идее весьма положительно. По данным социологического опроса, проведенного авторами среди различных категорий граждан Кабардино-Балкарской республики, более 60 % опрошенных высказались за системы народовластия в обществе через институт делегирования.

Обобщая приведенный материал из истории представительных органов страны, можно сделать вывод, что делегирование, как одна из форм народного представительства, органично сочетается со всеми другими формами организации государственной власти и управления. Восстановление «вспомогательного», назовем условно, законодательного органа, как съезд делегатов, детерминируется экономическим фактором, обширностью территории и полиэтничностью. Какие бы совершенные коммуникативные системы не доносили бы информацию до центральных властей, они не смогут дать объективную картину меняющихся ежедневно социально-экономических процессов. Только стремясь решить наиболее у каждого гражданина, мы можем воплотить в жизнь принцип справедливости – основное содержание Конституции и идеала демократического социального государства.

### **Список литературы**

1. Века А.В. Истории России. – М.; Мн., 2005. – С. 259.

2. Думанов Х.М. Из истории парламентаризма в Кабардино-Балкарской республике. Формирование гражданского общества и права человека в КБР. Кн. 3. – Нальчик, 2010. – С. 79-93.
3. Карамзин Н.М. История государства Российского. Книга третья. – Ростов на Дону, 1994. – С. 346
4. Путин В.В. Россия сосредотачивается. Ориентиры. – М., 2012. – С. 18.
5. Хубиев Б.Б. Гражданское общество в региональном измерении. Формирование гражданского общества и права человека в КБР. Кн. 7. – Нальчик, 2014. – С. 114.

**Рецензенты:**

Хубиев Б. Б., д.ф.н., профессор, ФГБОУ ВПО Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова, г. Нальчик;

Шевлоков В. А., д.ф.н., профессор, ФГБОУ ВПО Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова, г. Нальчик.