

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор по науке и инновациям

ФГБОУ ВО «Воронежский
государственный университет»,
д.б.н., профессор В.Н. Попов



«27» ноября 2018 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации - федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет» на диссертационную работу Мельникова Ильи Алексеевича по теме «Развитие местного самоуправления в условиях становления гражданского общества в России» по специальности 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

Диссертационное исследование Мельникова И.А. выполнено на тему, актуальность которой очевидна. Реформа МСУ поставила в повестку дня вопросы не только его финансово-экономического обеспечения, но и необходимость развития самоуправленческих начал по вовлечению населения в управление муниципальными образованиями через различные формы участия.

Развитие активности граждан определяет демократизацию жизни местных сообществ, формирование во внутренней среде муниципальных образований собственной ответственности за создание условий своего жизнеобеспечения через реализацию гражданских общественно-политических инициатив. Исследование этой проблематики как в научно-теоретическом, так и практическом плане тесно переплетается с решением проблем становления и развития гражданского общества в России.

На наш взгляд, автором достаточно последовательно и убедительно представлены во введении все элементы, относящиеся к раскрытию методологического аппарата по исследованию заявленной проблемы. Обращает на себя внимание широта анализа научно-теоретических разработок по проблемам гражданского общества и местного самоуправления. При этом следует отметить, что на сегодняшний день комплексные исследования по взаимообусловленности и соотношению этих двух институтов практически отсутствуют. Они чаще всего носят фрагментарный характер, что также актуализирует избранную для исследования проблему. Это свидетельствует о том, что Мельников И.А.

взялся за разработку сложной и недостаточно концептуально проработанной проблемы применительно к политической науке. Поэтому несомненным достоинством диссертации является опора не только на существующие научные разработки, но и на результаты эмпирических исследований, в которых автор принимал непосредственное участие.

Теоретическую и методологическую основу диссертации составили положения классической политологии и политической социологии, позволившие адекватно раскрыть природу и динамику системных взаимодействий МСУ с гражданским обществом. В работе использованы возможности системного и структурно-функционального подходов, а также исторический и сравнительный методы, давшие возможность выявить генезис и эволюцию МСУ, его влияние на развитие гражданской активности населения.

Структура рассматриваемой диссертации последовательно раскрывает тему, обеспечивает решение задач и поставленной цели (с. 8-9).

В первой главе диссертации обосновываются и раскрываются авторские подходы к разработке концепции исследования. Она основывается, по замыслу автора, на изучении социально-политического опыта развития МСУ и гражданского общества в различные политические периоды существования российского государства. Автор показывает, что этот опыт имеет и положительные, и негативные стороны. Но, тем не менее, он ценен и требует изучения для дальнейшего построения желаемой модели МСУ и становления гражданского общества (с. 20).

В данной главе автор достаточно подробно рассматривает вопрос соотношения этих двух институтов, целью каждого из которых является активизация вовлеченности граждан в процессы управления и контроля над деятельностью властей. Но при этом, по оценке автора, они определяются как качественные образования с собственными функциональными характеристиками.

Так, МСУ достаточно убедительно и обоснованно показано как способ самоорганизации населения по решению вопросов местного значения, самостоятельного формирования органов муниципальной власти и осуществления контроля над их деятельностью. Наряду с этим, оно во многих случаях является одновременно и специфическим инструментом, способствующим формированию общественно-политической активности местного сообщества, институализации гражданского общества на территориях муниципальных образований. Объединяющим условием взаимодействия институтов, их самоорганизующих структур, как отмечается в работе, является соблюдение прав граждан на участие в управлении. Но эти права должны не просто декларироваться, а иметь гарантию реализации в повседневной жизни. Демократические преобразования в стране дали толчок для развития на этих основах институтов гражданского общества, в том числе и в системе МСУ, которое в настоящее время проходит через процесс реформирования. Анализируя его результативность, диссертант отмечает

сложности и проблемы в развитии этого процесса, включая и политические аспекты.

Пока еще демократические начала не получили должного развития в повсеместном активном использовании населением своих прав по участию в решении вопросов местного значения. Фактически за пассивностью населения кроется латентное, а иногда и открытое недоверие к органам муниципальной власти. Это характерно и для развития институтов гражданского общества, которые, как правило, функционируют и на территории муниципальных образований. В работе это подтверждается убедительными результатами общероссийских и региональных исследований. Так, они наглядно демонстрируют, что уровень доверия населения к муниципальной власти не превышает 40% (с. 41-45). Нельзя не согласиться с автором в том, что имидж муниципальной власти любого муниципального образования отражается и на имидже государственной власти в целом. В данной главе показано, что общая гражданская культура личности, гражданское сознание и ответственность формируются изначально в семье, на территории проживания. Их развитие определяет гражданскую активность, интерес к общественно-политической деятельности, способности к самоорганизации с другими членами местного сообщества. И это, безусловно, способствует развитию гражданского общества. Автором отмечается, что наиболее действенным инструментом в становлении гражданского общества является закрепление конституционного права граждан на местное самоуправление и обосновывается вывод о том, что демократия неотделима от гражданского общества, которое, в свою очередь, зависит от способности граждан к самоуправлению (с. 54-56).

Вторая глава посвящена историко-политическому анализу развития МСУ. Это объясняется стремлением автора реализовать разработанную концепцию по использованию и применению социально-политического опыта в исследовании особенностей эволюционного развития МСУ, его взаимодействия с институтами гражданского общества в контексте политического развития России в различные исторические периоды.

Рассматривая процесс формирования МСУ в досоветский период, автор исследует не только его особенности в сравнении с европейскими странами, но и раскрывает специфику общественно-политической жизни России того времени. Речь идет о зарождении гражданских инициатив по реформированию российского общества, развитии общественно-политической мысли различных слоев населения (дворянство, интеллигенция, разночинцы), ее направленности на социально-демократическое переустройство страны, в том числе, и местного управления (с. 58-61).

Исторический контекст исследования, избранный автором, способствует раскрытию сущности изменений в государственных подходах к местному самоуправлению, необходимости его осознания в проведении реформ. Анализируя их содержание, в работе акцентируется внимание на опыте земства 1860-1870-х годов, его прогрессивном значении в развитии не

только МСУ, но и напрямую связанной с ним практики расширения политических прав всесословного представительства. Вместе с тем, при всей своей прогрессивности, земская модель МСУ имела в целом ограниченный характер (с. 62-65).

Раскрывая сущность советской модели МСУ, автор подробно анализирует поэтапные периоды ее формирования, увязывая этот процесс с политическими особенностями становления и развития советской власти, отмечая, что она строилась на уже имевшемся институциональном фундаменте Советов (с. 68). Следует поддержать автора и его позицию несогласия с западными и некоторыми отечественными исследователями, настаивающими на отсутствии самоуправленческих институтов и институтов гражданского общества в СССР. По его мнению, основанному на изучении документальных источников и работ многих российских ученых, советское государство было заинтересовано в развитии гражданственности, социально-политической активности масс, создании общественных организаций, но их действие стимулировалось и регулировалось идеологическими установками. Исходя из этого, диссертант обоснованно заключает, что правильнее было бы говорить не об отсутствии, а о деформации гражданских самоуправленческих институтов (с. 73). Так, в складывающейся системе МСУ отсутствовало четкое разграничение между органами власти различного территориального уровня. Советская система МСУ была выстроена иерархично. Это, как правильно указано в работе, приводило к медлительности в решении текущих вопросов, лишало органы МСУ гибкости и самостоятельности в осуществлении собственной политики на местном уровне, что не могло не сказываться на развитии гражданской инициативы и активности населения (с. 77-79). Анализируя политические изменения в СССР, сложившиеся к середине 1980-х годов, автор отмечает, что годы перестройки способствовали и реформированию МСУ, и развитию общественно-политической активности населения в стране и на местном уровне (с. 78-82). При этом в работе акцентируется внимание на том, что хотя перестройка и имела демократическую направленность, но, тем не менее, она была начата, как всегда, сверху.

При всех недостатках и ограничении самоуправленческих начал в советской модели МСУ и формировании институтов гражданского общества, в диссертационном исследовании раскрываются и положительные черты в их функционировании, особенности протекания политических процессов и общественно-политического участия в них граждан, которые, по мнению автора, следует адаптировать к современным условиям демократического развития России.

В третьей главе диссертационного исследования раскрываются предпосылки для современного реформирования МСУ. Исходя из конституционной самостоятельности МСУ, автор рассматривает его не только как механизм, обеспечивающий административно-хозяйственное управление муниципальной территорией, но как самостоятельный институт, функционирующий на принципах местного народовластия. Глубокая

проработанность современной законодательной базы в сфере МСУ и анализ ее реализации в регионах РФ, таких как Белгородская, Воронежская, Липецкая, Курская, Волгоградская области, дали основание для утверждения, что в принципе реформа состоялась, хотя она, как и прежде, инициировалась государством. Однако механизм самоорганизации граждан заработал (хотя и не в полную силу). Этому способствовали законодательно установленные формы обеспечения прямого участия населения в МСУ (референдумы, сходы граждан, публичные слушания и т.д.). Их использование на практике раскрывается автором достаточно основательно (с. 102-103). Но в то же время, отмечаются и проблемы, тормозящие их использование. Диссертант совершенно справедливо указывает на неумение, а зачастую и нежелание самих муниципальных властей способствовать широкому внедрению этих форм в жизнь, на слабую информационную базу органов МСУ и коммуникационную среду в работе с населением (с. 105-107). Обращено внимание и на проблемы довольно частого изменения законодательства в сфере МСУ, неоднозначную оценку, в частности, изменения порядка формирования органов МСУ (ФЗ № 136). Хотя закон, как отмечает автор, не нарушает в принципе прав граждан в этом вопросе, но по этому поводу, как показал сравнительный анализ, существуют разные оценки жителей муниципальных образований (с. 96-98).

В диссертационной работе показано зарождение и развитие новых гражданских форм участия населения в МСУ, в частности, таких как территориальное общественное самоуправление, способствующее самоорганизации населения и развитию его активного включения не только в хозяйственную, но и общественно-политическую жизнь. ТОСовское движение получило достаточно широкий размах в большинстве муниципальных образований регионов страны (с. 110-114), принимая различные формы. Заслуживают внимания инновационные формы и способы его реализации на территории Белгородской области. Автор достаточно подробно описывает технологии формирования и функционирования ТОСов, считая, что этот опыт заслуживает обобщения и распространения (с. 116-119).

Похвально, что диссертант обращает внимание именно на новые, современные формы участия граждан в реализации своих прав. Одна из них – межмуниципальное сотрудничество. Оно способствует укреплению взаимосвязи создаваемых в его рамках общественных советов различной направленности с институтами гражданского общества (с. 121-122), содействует развитию НКО на территории муниципальных образований, которые как общественные организации автор относит к своеобразной форме ТОСов (с. 123-124). Не обошел диссертант вниманием и такую форму, развивающуюся в последнее время, как становление общественного контроля над деятельностью муниципальных властей (с. 125-127). Проводя аналогию между институтом МСУ и гражданским обществом в целом, он совершенно верно замечает, что деятельность каждого из них основывается на оказании влияния на процесс государственного / муниципального

управления в обеспечении собственных прав и гарантий, условий для участия в нем, контроля над деятельностью органов власти.

В заключение диссертации автор формирует ряд важных выводов, включая необходимость формирования у населения активистской политической культуры, способности осознавать свои права и демократически реализовывать их. Справедливо отмечается, что многие проблемы в развитии гражданского общества находятся во взаимосвязи с МСУ (с.131). Автор предлагает ряд рекомендаций для уровня государственной и муниципальной власти в поддержке МСУ, которые будут способствовать его развитию как демократической системы и обеспечению ее влияния на эффективное становление гражданского общества (с. 133-135).

Научная новизна проведенного исследования определяется тем, что в нем:

1. На основе проведенного исторического, компаративного и институционального анализа уточнена суть политической позиции автора о сохранении государственного влияния на развитие МСУ, определяя его как политический феномен, как форму осуществления гражданских инициатив в вопросах местного значения.

2. Обоснована социально-политическая и социокультурная обусловленность процессов развития местного самоуправления во взаимосвязи с формированием гражданского общества в зависимости от исторически сложившегося характера отношений между центральной, региональной и местной властью.

3. Предложена концепция адаптационно-вариативного развития института местного самоуправления, рассматривающая его не только как административно-хозяйственный способ организации местной жизни, но и как особый институт в политической системе российского общества.

4. Введены в научный оборот новые данные о результатах исследований современных практик взаимодействия органов МСУ и институтов гражданского общества, способствующие росту социального и политического участия населения в различных сферах управления.

5. Обоснована необходимость приращения теоретических и новых практических знаний региональной направленности в рамках общественных наук по вопросам обоснования роли и значения политической и гражданской активности населения, его участия в самоуправлении.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется существенным расширением и углублением изучения развития местного самоуправления во взаимосвязи с формированием гражданского общества в России, раскрытия особенностей этого процесса на отдельных этапах общественного развития. Основные выводы, базовые результаты исследования могут быть востребованы в качестве практических рекомендаций для политиков и практиков различного уровня, в разработке программ учебных дисциплин политического и управленческого цикла.

Степень обоснованности и достоверности положений и выводов основывается на использовании и анализе значительного количества

научных источников и законодательной базы федерального, регионального и местного уровней (246 наименований), а также результатах исследований ведущих научных организаций и собственных включенных наблюдений автора по ряду регионов (Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая области). Кроме этого они нашли отражение в ряде публикаций автора (всего 16 научных статей общим объемом 5,2 п.л., в том числе 4 из них в журналах, рекомендованных ВАК РФ). Исследовательские авторские материалы по активизации участия населения в МСУ приняты к внедрению Ассоциацией муниципальных образований Воронежской области.

Проведя анализ диссертационного исследования Мельникова И.А., считаем необходимым отметить ее достоинства и недостатки.

Достоинствами диссертационной работы, на наш взгляд, являются ее научность, целостность, комплексность в исследовании вопросов развития МСУ и его влияния на становление гражданского общества на основе разработанной авторской концепции. В целом логически выверенная структура диссертации позволяет раскрыть как теоретико-методологические, так и практически значимые аспекты исследуемой проблемы. Работа носит законченный научно-прикладной характер и свидетельствует о самостоятельности разработки и подготовленности автора к проведению политологических исследований.

Тем не менее, она не лишена и некоторых недостатков, замечания по которым могли бы стать основой для дальнейших углубленных исследований диссертанта.

1. Автору следовало бы более четко провести различие гражданской и политической активности населения, которая им объединена в общее понятие «общественно-политические инициативы», обосновывая это тем, что они всегда принадлежат политике. Однако понятие «политика» имеет два значения в соответствии с переводом этого термина с английского, как politics (борьба за завоевание и удержание власти) и policy (разработка и реализация программ деятельности власти различного уровня с участием общественности, деловой инициативы всех вовлеченных сторон).

2. Рамки сравнительного анализа развития местного самоуправления и гражданского общества в России и в европейских странах можно было бы расширить.

3. Отмечая личную включенность автора в исследование проблем, поднятых в рамках заявленной темы диссертационной работы, нелишним было бы конкретизировать их и раскрыть по конкретным направлениям в тексте.

Однако указанные недостатки и замечания не снижают общей ценности диссертационной работы и ее положительной оценки. В целом она может быть охарактеризована как актуальное исследование, обладающее научной новизной, основанное на солидном теоретическом фундаменте и значительном объеме практического материала. Результаты и выводы исследования логично обоснованы и убедительно доказаны.

Автореферат соответствует содержанию работы, в нем представлены основные положения диссертации.

Диссертационная работа и автореферат соответствуют заявленной специальности 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии, предъявляемым требованиям к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, а ее автор – Мельников Илья Алексеевич заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата политических наук.

Отзыв подготовлен профессором, доктором политических наук Глуховой Александрой Викторовной, заведующей кафедрой социологии и политологии (специальность 23.00.01 – теория и история политической науки), обсужден и одобрен на заседании кафедры социологии и политологии Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет». Проголосовало: «За» - 14, «Против» - 0, «Воздержалось» - 0. Протокол № 0407-11 от 26 ноября 2018 года.

Заведующая кафедрой социологии
и политологии ФГБОУ ВО «Воронежский
государственный университет»,
доктор политических наук, профессор

А.В. Глухова



Кафедра социологии и политологии
Воронежского государственного университета,
394000, Воронеж, Московский пр-т, 88, к.202.
Тел.: 8 (473) 221-27-43 E-mail: soc@hist.vsu.ru