

Отзыв на диссертацию
Никитиной Анны Алексеевны
«Становление и развитие системы местного самоуправления
в Ростовской области (1993-2006 гг.)»,

представленной на соискание ученой степени кандидата исторических наук
по специальности - 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

Диссертационное исследование А.А.Никитиной посвящено актуальной теме – развитию местного самоуправления в России постсоветского периода на примере Ростовской области. Проблематика МСУ в нашей стране находится в центре внимания исследователей по многим причинам, во многом это обусловлено стремлением ученых понять какой опыт прошла российская модель местного самоуправления в эпоху либеральных реформ, как это повлияло на отношение граждан к власти в целом, как формировались механизмы взаимоотношений местного самоуправления, региональной и федеральной власти. Кроме того, диссертация имеет важное практическое значение: анализ исторического опыта становления и трансформации МСУ в крупном российском регионе, обладающей собственной территориальной спецификой, сложной идентичностью (Ростовская область) позволяет сделать глубокие выводы о состоянии и перспективах развития данного института в России. Отметим также, что автор обращает пристальное внимание на изменения исторического контекста наблюдаемого процесса: от функционирования позднесоветского типа самоуправления к современному российскому варианту, сопряженному с целым рядом глубоких социально-экономических, политико-правовых трансформаций.

Автор проделал большую работу по анализу историографии рассматриваемой проблемы. Во введении диссертации представлена авторская классификация подходов к анализу становления и развития МСУ в России. Стоит поддержать стремление А.А.Никитиной к объективной, всесторонней оценке самых разных направлений научного исследования данного института. В историографическом обзоре присутствуют как работы отечественных авторов рубежа XIX – XX вв., так и исследования советских, российских и зарубежных историков, политологов, социологов, правоведов. Отметим, что А.А.Никитиной проведен серьезный разбор наиболее спорных вопросов в оценках теории и практики российского МСУ, указаны основные «узкие места» историографии данной проблемы. Среди обширного списка авторов, работавших над данной темой, указывается советский, российский писатель А.И.Солженицын. Полагаем, что в данном случае стоило бы указать публицистический, полемический характер его работ на данную тему (тем более, что сам автор при жизни не претендовал на научную объективность).

Цель и задачи диссертационного исследования определили структуру работы и основные параметры репрезентации ее результатов. Главным в данной части стал проблемно-хронологический подход. Среди заявленных методологических оснований диссертации – принцип историзма, принцип

научной объективности, историко-системный, историко-типологический методы. Выбор данных подходов и методов вопросов не вызывают. Однако, отметим некоторую публицистичность стиля автора в данной части работы. Например, А.А.Никитина утверждает: что необходимо «...проанализировать как позитивный, так и негативный исторический опыт организации местного самоуправления в Ростовской области» (С.28). Такие оценочные категории как «позитивный» и «негативный» требуют, на наш взгляд, точной, конкретной привязки к материалу, должны быть аргументированы, либо стоит в целом избегать их использования без детализации.

Хронологические рамки исследования (1993 – 2006 гг.) определяются А.А.Никитиной исходя из представления о том, что в данный период произошел переход от советской модели МСУ к новой на основе Конституции России 1993 года и федерального закона «Об общих принципах...». Авторский выбор вполне обоснован, но, отметим, что для исследования исторических условий процесса становления и развития института местного самоуправления было бы нелишним обратить внимание на то, что было за пределами этих рамок. Это касается исторического опыта ростовского региона и сложившихся социальных традиций, связанных с казачеством. Особенно важным представляется возможность оценить изменения, которые неизбежно последовали после внесения поправок в Конституцию России 2020 года, что зафиксировало складывание «единой системы публичной власти» в России (ст.132, ч.3).

Источниковая база диссертационного исследования А.А.Никитиной достаточно разнообразна. Автор проанализировал нормативные документы (федеральное и региональное законодательство, решения отдельных государственных структур и институтов), архивные фонды Ростовской области (ГАРО), где представлены документы органов МСУ региона, статистику, материалы СМИ, воспоминания политических деятелей. Для реализации поставленных в исследовании задач такой набор источников выглядит вполне релевантным.

В первой главе «Институциональное становление местного самоуправления в Ростовской области» автором представлен анализ процесса формирования МСУ в рассматриваемом регионе в период начала 1990-х гг. На основе имеющейся нормативной базы проводится изучение процесса принятия решений структурными подразделениями (комиссиями) Ростовского областного совета народных депутатов. Автором отмечается один из ключевых вопросов того периода времени – нерешенность вопроса регулирования полномочий и компетенций между Советами и главами администраций. Этот аспект является частным случаем конфликта ветвей и уровней государственной власти в тот исторический период. Многие важные аспекты этого конфликтного состояния связаны с переходом от коллегиального стиля управления к персональному, от поддержания status quo в вопросах собственности к приватизации и появлению серьезных столкновений отдельных групп интересов. Кроме того, важным представляется влияние на процесс развития МСУ в начале 1990-х гг.

позиций политических сил, некогда де факто принадлежавших одной правящей партии: сторонников и противников дальнейшей эволюции системы Советов в России. На данный момент автор указывает в первой главе. Однако, для реализации цели работы представляется необходимым понимание того, почему именно возникли такие лозунги – «Советы и демократия несовместимы», или как это связывается с внутриэлитной борьбой за власть и влияние в регионе с попытками опереться на поддержку федерального центра в данном процессе.

Гораздо интереснее смотрится в первой главе 2 параграф: в нем анализируется электоральный процесс в указанный период, его особенности, участники, уровень вовлеченности граждан. Здесь автором отмечаются важные аспекты политического процесса формирования органов МСУ в тех исторических условиях: конфликтная парадигма властного взаимодействия, активизация прямого гражданского участия в связи с негативными социально-экономическими факторами (невыплаты зарплат, повышение цен, неготовность власти любого уровня решать актуальные административные и иные задачи и др.). А.А.Никитина объективно оценивает влияние мажоритарной избирательной системы относительного большинства на местных выборов на уровень легитимности избранных структур и поддержку их населением региона.

Анализ становления правовой базы МСУ в Ростовской области автором представлен как набор разных подходов, использованных в городах, районах, станицах и т.д. Это, с одной стороны, позволяет увидеть широкую палитру возможных вариантов решений, связанных с местными традициями, локальными условиями, позициями лиц, принимающих решения. А, с другой стороны, дает возможность проследить как выглядят приоритеты местных властей в условиях неопределенности (позиции федеральной власти не всегда были четко представлены как на уровне законодательства, так и в части принятия конкретных решений).

Во второй главе «Развитие местного самоуправления в Ростовской области во второй половине 1990-х - начале 2000-х гг.». автор рассматривает процесс формирования органов МСУ: выборы, основные показатели электорального поведения граждан, особенности предвыборных кампаний с позиции технологического и маркетингового наполнения. А.А.Никитина обращает внимание на возрастание роли популистских стратегий в процессе выборов в органы МСУ, появление возможностей для манипуляции ожиданиями избирателей политиками, роль избирательных комиссий.

Третья глава диссертационного исследования посвящена новейшему периоду истории МСУ «Организация современной системы местного самоуправления в Ростовской области». Автор рассматривает переход к двухуровневой системе, особенности ее функционирования в новых социально-экономических и политических условиях. В центре внимания автора также реализация принципа разделения представительных и исполнительно-распорядительных функций в органах местного самоуправления, принципа выборности. А.А.Никитина проанализировала

особенности реализации форм непосредственного участия граждан в осуществлении МСУ: институт референдума, местного схода, обращения граждан и др.

В заключении подводятся основные итоги работы, представлены выводы в соответствии с продолженной автором хронологией развития МСУ в Ростовской области в новейший период истории.

Работа А.А.Никитиной имеет определённую новизну, что проявляется в представлении авторской периодизации развития МСУ в Ростовской области, выделении ключевых отличий в реализации институционального дизайна местного самоуправления в рамках одного региона.

Вместе с тем, диссертация имеет и ряд недостатков.

Во-первых, обращение к теме казачества в рассматриваемом регионе является весьма поверхностным в контексте исследования А.А.Никитиной проблемы становления МСУ.

Роль казачества в формировании институтов МСУ в Ростовской области автором неоднократно подчеркивается А.А.Никитиной как заметная или даже решающая (С.58 – 60, 63 – 65, 72 – 73, 114 - 116). Но, помимо указания на процесс «возрождения казачества» в регионе, активизации политического участия его представителей в формировании органов власти и местного самоуправления стоило бы обратить внимание и на идейно-ценностные позиции его лидеров. Здесь остается немало вопросов, на которые в рамках исследования представленной темы хотелось бы получить ответы: как позиционировали себя лидеры казачества в отношении политического курса федеральной власти, каким образом выстраивались отношения с действовавшими властными структурами, как определялись возможности обретения значимых политических и административных ресурсов, какие конфликтные линии, в связи с этим наметились и как разрешались имеющиеся противоречия? Вопросы, которые ставили представители казачества перед органами МСУ, региональной и федеральной властью, затрагивали крайне широкий спектр проблем: от представительства интересов данной этносоциальной общности, участия их в отпращивании функций в сфере правоохранительной деятельности до землевладения и землепользования.

Во-вторых, на С.65 диссертации автор пишет: *«Отличительной особенностью российской избирательной системы в 1990-е гг. являлось возможность голосования «против всех кандидатов». Средний уровень протестного голосования на первых выборах депутатов в органы местного самоуправления Ростовской области в сельсоветах и поссоветах с населением более 5 тысяч человек составил 2%, в городах областного подчинения - 10% избирателей. В сочетании с низкой электоральной активностью избирателей такой высокий уровень протестного голосования в городах может объясняться условиями социально-экономической нестабильности и свидетельствовать о недоверии граждан к органам власти и институту выборов».* Данная оценка не учитывает структурных факторов голосования в период после 1993 г.: помимо социально-

экономического и политического фона этих электоральных кампаний, разочарования граждан в возможностях институтов демократии быстро изменить ситуацию к лучшему, эти аспекты крайне важно оценивать отдельно. Например, голосование по новой форме бюллетеня («позитивной», где нужно выбрать кандидата и поддержать его, отметив в квадратике бюллетеня, в отличие от ранее действовавшей формы «негативного» выбора, где голосование выразалось вычеркиванием тех, кого избиратель не поддержал). С этим также связано и появление графы «против всех кандидатов», которая стала непривычной новацией избирательной системы на контрасте с советским опытом. Автору следовало бы обратить внимание на то, как именно данные по голосованию в Ростовской области в целом и по отдельным районам соотносятся с общероссийскими кампаниями (например, с выборами Государственной Думы 1-го созыва и первого состава Совета Федерации).

В-третьих, вывод по 1 главе диссертации А.А.Никитиной имеет констатирующий характер: «Возможно предположить, что созданное многообразие моделей органов местного самоуправления в Ростовской области является результатом компромиссного решения различных групп местных политических сил» (С.85). Данный вывод носит характер предположения, а не утверждения, что в значительной степени ослабляет авторскую позицию, оставляет незавершенным анализ процесса формирования органов МСУ в указанный период. Кроме того, автор мог бы дать свое объяснение многообразия моделей МСУ в связи с упомянутым компромиссом, указав конкретно на эти группы и силы. Именно это представляется особенно важным в свете дальнейшей эволюции всей системы власти в регионе и развитии институтов местного самоуправления.

В-четвертых, положения, вынесенные на защиту сформулированы весьма неконкретно. Первое положение носит констатирующий характер и может быть применено к любому региону России указанного периода. Кроме того, определяющая роль федеральной власти в данный исторический период могла бы быть раскрыта более полно, с учетом специфики трансформации советской модели МСУ в постсоветскую. Четвертое положение о роли казачества в становлении местного самоуправления требует точного указания на то, что именно из исторического опыта (помимо указанного в тексте влияния некоторых нормативных актов начала XX века) могло быть использовано и как это продвигалось политическими акторами в регионе.

В-пятых, текст диссертации, к сожалению, не свободен от стилистических погрешностей, трюизмов и тавтологии («позитивный и негативный исторический опыт» С.28, «инкриминировали ему тесные связи с криминалитетом» (С.92 и др.).

Вместе с тем, указанные замечания не умаляют значимости диссертационного исследования. Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В.Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует специальности 5.2.7. Государственное и муниципальное

управление (по историческим наукам), а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова, а также оформлена согласно требованиям Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Таким образом, соискатель Никитина Анна Алексеевна заслуживает присуждения ученой степени кандидата исторических наук по специальности 5.2.7. Государственное и муниципальное управление.

Официальный оппонент:
доктор политических наук, доцент,
профессор кафедры истории и теории политики
факультета политологии
ФГБОУ ВО «Московский государственный
университет имени М.В.Ломоносова»
Кузнецов Игорь Иванович

26.03.2024

Контактные данные:
тел.: +7 (495) 939-10-14, e-mail:
Специальность, по которой официальным оппонентом
защищена диссертация:
23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

Адрес места работы:
119991, Москва, Ломоносовский пр-т, д. 27, корп. 4,
ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени
М.В.Ломоносова», факультет политологии, кафедра истории и теории
политики
Тел.: +7 (495) 938-23-49, e-mail: itp@polit.msu.ru

Подпись сотрудника ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова» И.И. Кузнецова удостоверяю:

декан факультета политологии
ФГБОУ ВО «Московский государственный
университет имени М.В.Ломоносова»,
член-корреспондент РАН,
доктор исторических наук, профессор
Андрей Юрьевич Шутов

