

Отзыв члена комитета

на диссертацию Фурсова Андрея Андреевича на тему:
«Институт консультативной демократии в механизме местного самоуправления
(на примере городских территорий)»,
представленную на соискание учёной степени
кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное
право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Отзыв представлен Гриценко Еленой Владимировной, доктором юридических наук, профессором, профессором кафедры конституционного права СПбГУ, место работы: ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет», Санкт-Петербург, Университетская наб. 7/9, e-mail: e.gritsenko@spbu.ru.

Диссертация Фурсова А.А. посвящена исследованию консультативных форм муниципальной демократии в системе местного самоуправления городских территорий. Тема представляется тем более **актуальной**, поскольку правовое обеспечение гражданского соучастия в принятии властных решений на местном уровне в условиях активно развивающейся урбанизации, с одной стороны, и информатизации – с другой, является насущной задачей в любом демократическом правовом государстве. В то же время экономико-географические, региональные и исторические особенности, специфика урбанизационных процессов, политических и правовых систем, организации городского управления и самоуправления диктуют разные решения. В связи с этим обращение к сравнительно-правовому исследованию института консультативной демократии в городском самоуправлении представляется своевременным. Актуальность темы подтверждается и тем обстоятельством, что правовые аспекты консультативной демократии на городском уровне, тем более новые электронные формы гражданского участия в городском самоуправлении, исследованы в российской юридической науке явно недостаточно.

Диссертационное исследование, представленное А.А. Фурсовым, соответствует требованиям **новизны, обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций**. Оригинальностью и новизной отличается сама постановка цели и задач исследования – раскрыть природу консультативной демократии в механизме местного самоуправления городских территорий, систему прав граждан по участию в различных формах консультативной демократии, предложить классификацию традиционных и новых форм консультативной демократии в городском самоуправлении, выработать рекомендации по совершенствованию правового регулирования форм муниципальной консультативной демократии в Российской Федерации.

Достижению поставленных целей и задач, а также достоверности научных результатов во многом способствовала избранная автором **методология диссертационного исследования**. Работа А.А.Фурсова при безусловном

соответствии специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право – отличается междисциплинарным методологическим подходом. Рассматривая правовые проблемы консультативной демократии в городах, автор обращается к достижениям философии, политологической науки, урбанистики, социологии, науки управления. Работу отличает и богатая эмпирическая база. Автором проведен мониторинг по вопросу правового регулирования форм муниципальной демократии в уставах городских территорий, на примере крупных и малых городов (всего 16 модельных городов). Действительно, качественное изучение вопроса о правовых формах консультативной демократии на муниципальном уровне невозможно без учета социологических и урбанистических факторов, в том числе без исследования эффективности и ценности этих форм для различных типов городских территорий. В связи с этим междисциплинарный подход способствует более глубокому исследованию природы и особенностей влияния граждан на институты и решения, принимаемые на уровне городского самоуправления.

Помимо междисциплинарной методологии, достоинством работы Фурсова А.А. является использование сравнительно-правового метода. В то же время применение методологии сравнительно-правового исследования представляется неоправданно усеченным. Автор обращается к российским и зарубежным теоретическим разработкам понятий делиберативной и партисипативной демократии, однако не проводит сравнительно-правового исследования правовых основ консультативной демократии на местах в различных национальных правовых порядках. Лишь фрагментарно он обращается к анализу рекомендаций ОЭСР, ОБСЕ по использованию отдельных консультативных форм участия населения в принятии властных решений, а также указывает на практику применения отдельных форм консультативной демократии в США, Великобритании, Польше, Австралии, Канаде, странах Совета Европы и СНГ (с.94 и др.). Более подробно исследована лишь практика проведения публичных слушаний в США (с.129 и др.) в сопоставлении с российской практикой. При этом остается неясным, почему автор не обратился к практике тех же публичных слушаний других государств, в том числе более близких к России по типу правовой системы. Наконец, несмотря на заявленное сравнительно-правовое название работы, автор, судя по содержанию исследования и поставленным задачам, фокусирует свое внимание именно на российском законодательстве и практике консультативной демократии в городах России.

В качестве наиболее значимых научных результатов необходимо отметить следующие.

Теоретический интерес представляет авторское определение консультативной демократии как категории, объединяющей модели делиберативной и партисипативной демократии (с.34-39), раскрытие элементов механизма местного самоуправления (с.14), критериев разграничения городских и сельских территорий (с.15). Важное практическое значение имеет авторская концепция моделей реализации форм консультативной демократии в городских территориях в зависимости от типа города (с. 94 и др.). Следует согласиться с выводами автора: о необходимости усиления роли регионального законодателя в

правовом регулировании форм консультативной демократии в субъектах Российской Федерации (с.61-62 диссертации); о необходимости более активного использования электронных средств учета мнения жителей в крупных и средних городах при том, что очный способ коммуникации должен сохраниться. Можно поддержать идею автора о том, что следует придавать разную юридическую силу электронной коммуникации в рамках публичных слушаний и общественных обсуждений ввиду обязательности проведения публичных слушаний в установленных законом случаях (с. 127-128 диссертации). Заслуживает поддержки стремление автора исследовать наряду с традиционными, классическими формами консультативной демократии новые формы коммуникации органов местного самоуправления с гражданами, проводимые в форматах дизайн-игр, воркшопов, мини-групп, общественных советов, в целях изучения правовой природы новых форм и их проверки на соответствие конституционным принципам.

Вместе с тем, как любое творческое исследование, диссертация А.А. Фурсова содержит **дискуссионные положения и пробельные моменты**, требующие дополнительного разъяснения либо обоснования.

1. *О понятии и элементах механизма местного самоуправления.* Осталось не до конца ясным, что же автор понимает под «механизмом местного самоуправления» и чем этот механизм отличается, например, от «системы местного самоуправления». Указание на элементы, в частности (1) формы осуществления местного самоуправления непосредственно жителями, их участия в его осуществлении (формы муниципальной демократии: императивной, инициативной и консультативной) (2) деятельность органов местного самоуправления и муниципальных служащих (профессиональная управленческая деятельность) (с.48), еще не является ответом на этот вопрос.

Кроме того, непосредственное осуществление жителями местного самоуправления и их непосредственное участие в его осуществлении, как представляется, не исчерпывают всего объема понятия муниципальной демократии, которая может быть не только непосредственной (прямой), но и представительной. В связи с этим деятельность представительного органа муниципального образования также является формой муниципальной демократии и её вряд ли можно считать без соответствующих оговорок «профессиональной управленческой деятельностью», тем более что основной депутатский корпус осуществляет свои полномочия не на профессиональной основе, а на общественных началах.

2. *О разграничении форм муниципальной демократии и о понятии консультативной муниципальной демократии.* Автор выделяет три формы муниципальной демократии: императивную, инициативную и консультативную (с.62-64). Однако выделение указанных трех форм проведено по разным критериям. Если императивная и консультативная формы разграничиваются по критерию юридического значения принимаемого по результатам демократических процедур решения, то инициативная демократия выделена по критерию порядка возбуждения демократической процедуры самими гражданами (с.62). Однако по этому критерию к формам инициативной демократии вполне можно отнести целый ряд форм как императивной, так и

консультативной демократии: например, инициативный местный референдум; факультативные публичные слушания и др.

Само авторское определение консультативной муниципальной демократии как «процесса коммуникативного взаимодействия (консультаций) в различных формах между органами местного самоуправления и гражданами, который происходит по инициативе органов местного самоуправления для принятия решений по вопросам местного значения муниципального образования» (с.39) выглядит неоправданно зауженным и не вполне завершенным. Если следовать аксиоме англосаксонского представления о демократии как прежде всего процедуре, в принципе можно согласиться со сделанным автором акцентом на «процесс взаимодействия/консультаций». Однако важным представляется и материальный (содержательный) аспект такого взаимодействия – выявление и согласование различных частных, групповых, надгрупповых и публичных интересов в целях их учета при принятии властного решения. Что касается возложения инициативы коммуникации исключительно на органы местного самоуправления, то это не представляется обоснованным и явно ограничивает потенциал консультативной демократии. Наконец, цель – принятие решения по вопросам местного значения муниципального образования – также сужает предназначение консультативной демократии: речь очевидно должна идти о консультировании по любым вопросам, затрагивающим интересы муниципального образования или его части, в том числе по тем, которые в круг вопросов местного значения не входят (например, вопросы территориальных реформ и др.). Кроме того, принятие властного решения – это конечная цель, которую консультативная демократия сама по себе не достигает. Её задача – подготовить качественный материал для принятия итогового решения, сформировать мнение, которое хотя и имеет рекомендательный характер, однако в обязательном порядке должно быть учтено наряду с другими факторами и обстоятельствами при принятии властного решения органом местного самоуправления. В связи с этим вопрос о юридическом значении принимаемого по результатам консультаций решения нуждается в дополнительном исследовании и отражении в определении.

3. *О понятии городской территории, модельных городах и моделях реализации форм консультативной демократии в городских муниципальных образованиях.* Понятие «городской территории» автор использует в различных значениях: 1) как обобщающий термин для обозначения городских муниципальных образований - городского поселения, городского округа либо внутригородской территории города федерального значения (с.73 диссертации); 2) для обозначения городов как населенных пунктов и административно-территориальных единиц, различая крупные, средние и малые города в рамках анализа моделей реализации форм консультативной демократии (с.249-252 диссертации). Типология городов в зависимости от размера их территории и численности жителей на крупные, средние и малые, использованная автором, нуждается в пояснении и дополнительном обосновании. Если при использовании этого деления автор руководствовался Сводом правил Минстроя РФ «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» (СП 42.13330.2016), то не ясно, почему не были выдержаны критерии

разграничения городов, установленные в этом документе: наряду с указанными тремя видами городов, Правила предусматривают также «большие города» (от 100 тыс. до 250 тыс. жителей) и «крупнейшие» (города с населением свыше 1 млн.). Соответственно, из проанализированных автором модельных городов – Кисловодск, Ессентуки, Пятигорск, Дзержинск, Первоуральск относятся к группе больших городов, а Казань и Екатеринбург – к группе крупнейших, к малым же городам в избранной модельной группе относится только рабочий поселок Переяславка Хабаровского края, имеющий муниципальный статус городского поселения (7200 жителей). Если же автор руководствовался, какими-то иными критериями разграничения городов на указанные три группы, то источник остался не раскрытым.

В любом случае представляется, что для выявления наиболее предпочтительных и эффективных форм консультативной муниципальной демократии в модельных городских территориях, необходимо учитывать их муниципальный статус и состав территории муниципального образования. В избранной группе городских муниципальных образований только Зеленодольск (Татарстан) и Переяславка (Хабаровский край) имеют статус городских поселений, состоящих из одного населенного пункта. Остальные являются городскими округами, сложными по составу входящих в них населенных пунктов, объединившихся вокруг административного центра – среднего, большого, крупного и крупнейшего города соответственно. В связи с этим особый интерес представляет исследование консультативных форм в частях территорий городских округов, координационных форм взаимодействия, использование локальных сообществ для выявления мнения и т.д. Не менее значимым является и использование потенциала консультативной муниципальной демократии для развития агломерационных связей, тем более что практически все проанализированные городские территории так или иначе включаются в орбиту агломерационных интересов.

Указанные выше вопросы и критические замечания носят дискуссионный характер и никоим образом не снижают ценности диссертационного исследования. В целом, диссертация А.А. Фурсова обладает всеми признаками научно-квалификационной работы, представляет собой законченное, тематически и логически целостное научное исследование, выполненное на высоком теоретическом уровне. Выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, отличаются достоверностью и новизной, теоретической и практической значимостью. Основные выводы и положения диссертации достаточно полно отражены в научных трудах, опубликованных в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Результаты исследования могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности, а также в преподавании ряда учебных дисциплин.

Вывод. Диссертационная работа Фурсова Андрея Андреевича на тему: «Институт консультативной демократии в механизме местного самоуправления (на примере городских территорий)» отвечает требованиям, предъявляемым к работам на соискание ученой степени кандидата наук (а именно пунктам 3.1, 3.3,

3.4, 3.5, 3.6, 3.10 Положения о присуждении ученых степеней в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики», утвержденного Ученым советом НИУ ВШЭ 30.03.2018, протокол № 3 (с изменениями, утвержденными Ученым советом НИУ ВШЭ от 28.09.2018 г., протокол № 10, и введенными в действие приказом НИУ ВШЭ от 16.10.2018 № 6.18.1-01/1610-03, с изменениями, утвержденными Ученым советом НИУ ВШЭ от 30.11.2018 г., протокол № 12, и введенными в действие приказом НИУ ВШЭ от 20.12.2018 № 6.18.1-01/2012-09, с изменениями, утвержденными Ученым советом НИУ ВШЭ от 26.04.2019 г., протокол № 6, и введенными в действие приказом НИУ ВШЭ от 29.05.2019 № 6.18.1-01/2905-08, с изменениями, утвержденными Ученым советом НИУ ВШЭ от 27.09.2019 г., протокол № 13, и введенными в действие приказом НИУ ВШЭ от 18.10.2019 № 6.18.1-01/1810-02, с изменениями, утвержденными Ученым советом НИУ ВШЭ от 20.12.2019 г., протокол № 16, и введенными в действие приказом НИУ ВШЭ от 21.01.2021 № 6.18.1-01/2101-07).

Считаю возможным присуждение Фурсову Андрею Андреевичу искомой степени кандидата юридических наук.

Дата составления отзыва: 1 июня 2022 г.

Должность: профессор кафедры конституционного права СПбГУ

Наименование организации: Санкт-Петербургский государственный университет

Ученая степень, ученое звание: д.ю.н., проф.

Гриценко Елена Владимировна

E-mail: e.gritsenko@spbu.ru



Личную подпись Гриценко Е. В. заверяю.

Документ подготовлен по личной инициативе.
Текст документа размещен в открытом доступе на сайте СПбГУ по адресу:
<http://spbu.ru/science/expert.html>

Ведущий специалист
по кадрам

Аникина О.В.
01.06.2022