

УТВЕРЖДАЮ

Ректор ФГБОУ ВПО

«Российский государственный  
гуманитарный университет»



чл.-кор. РАН,

д.и.н., проф.

Е.И. Пивовар

«4» сентября 2014 г.

### ОТЗЫВ

**ведущей организации о диссертации Фроловой Елены Викторовны  
«Модернизация социальной инфраструктуры муниципальных образований в  
Российской Федерации», представленной на соискание ученой степени доктора  
социологических наук по специальности 22.00.08. – социология управления**

Тема диссертационного исследования актуальна и злободневна, поскольку обусловлена рядом факторов: во-первых, в России на протяжении уже четверти века идут реформы в социально-экономической сфере различных типов муниципальных образований, эффективность которых во многом связана с состоянием и развитием социальной инфраструктуры. Именно эти преобразования должны создать условия для удовлетворения потребностей и интересов, уровня и качества жизни населения. Поэтому правомерными и важными с практической точки зрения и теоретически корректными являются поставленные автором задачи: осмыслить роль и влияние социальной инфраструктуры как самостоятельного феномена, без которого невозможна успешная реализация поставленных целей и программ муниципальных реформ. В силу отмеченного выше, очевидно общественное значение и широкий социологический смысл данной работы.

Во-вторых, острота проблемы предопределяется тем, что ее решение связано с реализацией важнейших запросов и ориентаций людей, к примеру, с повышением уровня медицинского обслуживания, образования, жилья, жилищных условий и пр. В рамках данного посыла востребовано не просто жилье, а жилье, удовлетворяющее рациональным требованиям, жилье благоустроенное, комфортабельное. Однако, начиная с 90-х гг. XX в. особенно в сложной ситуации оказались жители отдаленных

территорий, малых городских и сельских поселений. Остро встал вопрос о территориальном расположении места жительства и работы.

Потребность обращения к локальному уровню обусловлена тем, что экономическая дифференциация в современных условиях в гораздо большей степени присутствует не на межрегиональном уровне, а внутри каждого из них – между муниципальными образованиями разных типов. И как правильно делает вывод автор, дисбалансы в развитии социальной инфраструктуры приводят к нарушению принципов социальной справедливости, не обеспечивая равных условий доступа к социальным благам и услугам граждан, проживающих на разных территориях. В этих условиях социологическое осмысление отечественного и зарубежного опыта, новых социальных реалий дает возможность избежать тех или иных субъективных деформаций при формировании и развитии социальной инфраструктуры.

В-третьих, важность решения заявленных местных проблем предъявляет особые требования к системе муниципального управления, обеспечивающей координацию и регулирование объектов социальной инфраструктуры. С учетом данного аспекта автор исследует финансовые, организационно-кадровые, научно-информационные и пр. локальные ресурсы. Заслуживает одобрения и то, что соискатель критически анализирует отечественный и зарубежный опыт управленческих практик развития социальной инфраструктуры. Это позволило ему выявить и раскрыть проблемные точки, положительные и отрицательные стороны в деятельности различных субъектов.

Наконец, актуальность исследования, осуществленного диссертантом, определяется недостаточной научной изученностью самого явления. Прежде всего, неудовлетворительно разработана методологическая база исследований. Работы носят фрагментарный, разрозненный характер, отсутствует и комплексный подход. Хотя муниципальный уровень – один из самых насыщенных проблемными ситуациями.

Исходя из этого, диссертант поставил перед собой одну из крупных исследовательских целей в области социологии управления – «разработка модели модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований, включающей в себя формирование институциональной среды, консолидацию организационно-кадровых, научно-информационных, финансовых ресурсов местного самоуправления в целях удовлетворения интересов и потребностей населения» (с.8). В рамках данной цели исследователем выработаны конкретные задачи, заявлено и проверено несколько гипотез (с.8-11). Для их решения автором



собрано, критически проанализировано и обобщено несколько сотен научных трудов отечественных и зарубежных ученых (с.355-372). Соискателем выявлена и представлена сущность социальной инфраструктуры и особенности ее исследования как научной категории. Социальная инфраструктура муниципального образования определена соискателем как «сложный, многофункциональный комплекс элементов, сгруппированных по сферам (жилищно-коммунальная, транспортная, потребительского рынка, информационно-коммуникационная, социокультурная), которые обеспечивают деятельность, направленную на развитие муниципального образования, удовлетворение основных потребностей и интересов населения, создание условий для его жизнеобеспечения и воспроизводства» (с.16,54).

Социологический подход к изучению проблем развития социальной инфраструктуры позволил соискателю выделить такие направления ее анализа, как обследование потребностей населения, изучение уровня дифференциации в обеспеченности инфраструктурными услугами на территории различных типов муниципальных образований и социальных групп. Автором разработана классификация объектов социальной инфраструктуры. Им сделан вывод о том, что акценты в исследовании социальной инфраструктуры на факторах ее развития, принципах обеспечения ее эффективного функционирования обусловлены объективно-историческими тенденциями трансформации социально-экономических основ местного сообщества. Достаточно интересным представляется также анализ автора об амбивалентности взаимодействия потребностей населения и характеристик развития социальной инфраструктуры.

Объективность исследования обусловлена тем, что автор, осознавая сложность заявленной проблематики, стремился к комплексному применению методологического арсенала современной социологии. К примеру, при изучении теоретических и методологических основ социолого-управленческого анализа социальной инфраструктуры в работе использованы и обоснованы различные подходы (системный, ситуационный, институциональный, синергетический и др.), что предполагает дискурсивное исследование темы, основанное на выявлении и соотношении смыслообразующих компонентов и применении интегрированных результатов к анализу и интерпретации материала.

Работу выгодно отличает и то, что в качестве теоретической основы исследования использованы фундаментальные положения не только социологии, но и других наук, Благодаря этому систематизированы научные представления в

отношении понятия «социальная инфраструктура» (с.42). Автором дано определение его сущности, обоснована классификация основных элементов, разработаны показатели для оценки уровня их развития и пр. Аргументировано разделение социальной инфраструктуры на пять основных комплексов с функциональным назначением каждого из них, что убеждает в сложности и неоднозначности анализа локальной реальности.

Важным является и то, что рассмотрена специфика и структура основных комплексов социальной инфраструктуры, выделены субъективные и объективные показатели их анализа. Определен целый ряд факторов модернизации социальной инфраструктуры: социоинженерное обеспечение управленческой деятельности, социальная направленность развития, учет ситуационных факторов, формирование благоприятной институциональной среды, относительная самостоятельность субъекта управления, ресурсное обеспечение деятельности субъекта управления, принцип партнерского участия, предполагающий консолидацию усилий власти, бизнес-сообщества и населения. Существенным является выявление основных недостатков управленческих практик реализации целевых программ развития социальной инфраструктуры. Все это можно считать вкладом в развитие перспективных междисциплинарных направлений — социологии управления, экономической социологии, социологии местного самоуправления, социологии регионов, социологии труда, социологии рынков и др. Ибо обогащены их теоретико-методологические аспекты и тем самым расширено исследовательское пространство, что придает работе особую теоретическую и практическую значимость.

К достоинствам диссертации следует отнести важные выводы и положения. К примеру, соискателем выявлена и доказана зависимость между уровнем развития объектов социальной инфраструктуры и типом муниципального образования. Благодаря которой появляется возможность оценить социально-экономические результаты институциональной трансформации в муниципальных образованиях и определить возможные сценарии локального развития.

Вызывает интерес и разработанная автором модель модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований, предполагающая формирование институциональной среды, определяющей автономию местного самоуправления: расширение спектра властных полномочий, финансово-экономическое обеспечение деятельности, преодоление деформаций отношений с региональной и федеральной властью, повышение уровня доверия населения к местной власти, сохранение



муниципальной собственности. В рамках данной модели предложена новая технология развития организационно-кадровых, научно-информационных и финансово-экономических ресурсов, как формирование социально-образовательных кластеров, что создает возможности для реализации синергетического эффекта взаимного развития. Нельзя не отметить и важность, сформулированных и обоснованных соискателем методологических основ комплексной системы оценки институциональной трансформации, учитывавшей диалектическое единство изменения формальных и неформальных правил общественного поведения. С учетом этого, соискателем разработаны и апробированы рекомендации по эффективному использованию муниципальной собственности.

Системность и целостность авторского подхода достигаются благодаря многоаспектному, междисциплинарному анализу, как социально-экономических особенностей современного развития муниципальных образований, так и кардинальных изменений в формах и методах их управления. В работе определены принципы и условия формирования социального партнерства местных органов власти и населения. Комплексно решая поставленные задачи, автор сумел дать ответы на многие вопросы в области социологического анализа формирования и развития социальной инфраструктуры на протяжении последних пятнадцати лет.

Соискателем сделан всесторонний обзор и обобщение исследовательских воззрений на современные проблемы муниципальных образований, собрана и систематизирована широкая база фактических данных, характеризующих реальное состояние и тенденции развития объектов социальной инфраструктуры. В работе осуществлен конструктивно-критический анализ научных подходов, в основе которых лежит выделение институциональной инфраструктуры в отдельную отрасль, что позволяет определить направления научного поиска при решении вопросов о факторах развития социальной инфраструктуры.

Достоверность положений и выводов диссертации predetermined эмпирической базой исследования, представленной широким спектром материалов. В основе работы шесть авторских социологических исследований, проведенных с использованием количественных и качественных методов. Это анализ документов (федеральные, региональные и муниципальные нормативные акты и законы), социологические опросы (анкетирование и интервью) и наблюдение, что указывает на опыт и профессиональные навыки исследователя. В целом эмпирическая база работы включает совокупность источников, отражающих разные временные этапы. Это обеспечило возможность в мониторинговом режиме обосновать, что основными

ресурсами модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований следует считать кадровый потенциал местного самоуправления, частные инвестиции в отрасль, муниципальную активность граждан.

Что касается практической значимости диссертации, то достижением автора нужно признать приращение социологического знания в области исследования различных аспектов формирования и развития социальной инфраструктуры в условиях территориальной дифференциации различных типов муниципальных образований. Это способствует более глубокому пониманию динамики социальных процессов институциональной трансформации, обосновывает необходимость формирования концептуально новой и последовательной муниципальной политики перехода от административного принуждения бизнеса к благотворительности и безвозмездной передаче средств на развитие социальной инфраструктуры к фокусированным инвестициям, взаимовыгодному сотрудничеству.

Разработанный и апробированный программно-методический инструментарий социологических исследований, а также систематизация эмпирических данных создает возможность их использования для разработки и мониторинга целевых программ, предопределяющих эффективность деятельности органов власти. Сбалансированное сочетание теоретико-методологического анализа, эмпирики и обоснованных практических рекомендаций свидетельствуют о структурной продуманности работы, о строгости научного мышления автора, выдерживающего логическую последовательность в изложении материала.

Основные научные положения и выводы докторской диссертации опубликованы в различных ведущих журналах (//«Социологические исследования», Междисциплинарный научно-практический журнал «Социальная политика и социология», «Россия и современный мир». Институт экономики РАН, «Вестник Российского университета дружбы народов», «Социология власти». Научный и общественно-политический журнал и др.). В целом результаты апробированы в публикациях общим объемом 42,5 п.л., в том числе, в двух монографиях, 17 научных статьях, опубликованных в журналах, рекомендуемых ВАК РФ.

Базовые положения и выводы работы неоднократно докладывались научной общественности на международных и российских научно-практических конференциях, семинарах и круглых столах (2009- 2014 гг.) /с.22-23/.

Хочется подчеркнуть значение обоснованности результатов исследований, использовавшиеся и используемые в практике организаций различного уровня и профиля, к примеру, на курсах повышения квалификации и переподготовки по



образовательным программам для государственных служащих силовых структур, государственных гражданских служащих Аппарата Государственной Думы, в учебном процессе Российского государственного социального университета и др.

В то же время материалы диссертационной работы имеют ряд упущений. Во-первых, дискуссионным является заявление о необходимости модернизации социальной инфраструктуры *отечественных муниципальных образований*. На территории России их несколько типов (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения). Автор, исследуя их, выделяет и рассматривает собственную классификацию муниципальных образований: крупные городские и сельские поселения, малые городские и сельские поселения, городской округ (с.20). При этом не учитываются последствия реформы местного самоуправления в области территориальных основ. В настоящее время типы и границы муниципальных образований кардинально расходятся с административно-территориальной структурой страны (город, село). Однако автор это упустил, поскольку в тексте работы одновременно встречаются обращения, к примеру, к сельским поселениям и малым городам (с.22).

Более того, несколько некорректно заявлено о модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований. Опровергает это и сам автор, указывая, что, к примеру, что «почти каждый третий сельский населенный пункт (28,5%) не имеет связи по дорогам с твердым покрытием с сетью путей сообщения общего пользования. ... Только 33,4% сельских домохозяйств имеют доступ к сети Интернет ...» (с.4). «Только четвертая часть жилищного фонда сельских муниципальных образований обеспечена горячим водоснабжением, 47% - водопроводом» (с.26). Следовательно, в этих условиях, на наш взгляд, сложно говорить о какой-либо модернизации социальной инфраструктуры, под которой соискатель понимает «глубокие преобразования с целью совершенствования деятельности всех ее элементов» (с.18).

Во-вторых, к сожалению, автором не представлена полная характеристика эмпирической базы исследования. Учитывая это, сложно понять в каких типах муниципальных образований и регионах проводились авторские исследования. Отсутствуют и годы проведения исследований ведущими социологическими центрами (ФОМ и ВЦИОМ). Однако характеристика базы важна для восприятия ее в полном объеме, что необходимо в целях рационального использования в работе, обеспечивающего объективность и достоверность результатов исследования.

В-третьих, не совсем обоснован вывод о подходе, согласно которому классификация объектов инфраструктуры определяется по такому основанию, как целевая функция, связанная с обслуживанием производства (производственная инфраструктура) или населения (социальная инфраструктура). Автор приходит к выводу, что данная классификация не совсем точно характеризует роль ряда инфраструктурных объектов. Например, инженерные коммуникации, дорожная сеть, системы информации обеспечивают как функционирование производства, так и удовлетворение потребностей населения. При этом автор не учитывает основного критерия данной классификации объектов инфраструктуры – их формы собственности (частная, муниципальная и пр.). Отсюда четко прослеживается роль инфраструктурных объектов и особенности управленческих практик.

Необходимо отметить, что в тексте диссертации встречаются выводы и положения, которые затем опровергаются автором. К примеру, «Управленческая практика развития социальной инфраструктуры, существовавшая в годы СССР, несмотря на значительные достижения по количественным показателям, тем не менее, в силу объективных факторов не может быть перенесена в современные реалии» (с.21). Ниже приводится обоснование использования советского опыта (консолидация усилий власти и крупных градообразующих предприятий, народного контроля) в современных реалиях. Соискатель подчеркивает, что «требует критического осмысления и адаптации опыт привлечения производственных предприятий к решению вопросов социальной инфраструктуры» (с.21).

Несмотря на то, что основной официальный субъект местного самоуправления – жители муниципальных образований, в диссертационной работе органы власти выступают в качестве ведущего субъекта институциональной трансформации. Следовательно, соискатель недооценивает и принижает роль последних. Наглядным подтверждением этому служит и авторская структура управленческой деятельности в целях модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований (рис.1), где население выступает лишь в качестве потребителей. На наш взгляд, нужен более предметный поиск стимулов социальной активности населения в вопросах формирования и развития социальной инфраструктуры. Иначе местное самоуправление снова скатывается к советской модели, в которой органы власти были приоритетными над другими субъектами.

Вместе с тем допущенные погрешности не снижают качества исследования и не влияют на общую положительную оценку диссертации. Диссертация является самостоятельным, завершённым научным исследованием, выполненным на



актуальную и социально востребованную тему. Она, несомненно, обладает признаками новизны, имеет научную и практическую значимость и, что особенно существенно, открывает широкое поле для размышлений и постановки новых проблем.

Основные положения и выводы диссертационной работы опубликованы в научной печати, автореферат в полной мере отражает содержание диссертации. В целом работа соответствует требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней ВАК РФ, предъявляемым к докторским диссертациям, а автор, Фролова Елена Викторовна заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора социологических наук по специальности: 22.00.08. – социология управления.

Отзыв подготовлен доктором социологических наук, профессором Цветковой Г.А. и утвержден на заседании кафедры социологии организаций и социальных технологий социологического факультета РГГУ «2» сентября 2014 года, протокол № 1.

Заведующий кафедрой  
социологии организаций и социальных технологий  
социологического факультета РГГУ,  
доктор социологических наук, профессор

В.В. Щербина

Почтовый адрес: 125993, ГСП-3,  
Москва, Мнусская площадь, д. 6  
Телефон: 8 (499) 250-66-21  
Электронная почта: [svoscr@mail.ru](mailto:svoscr@mail.ru)

Подпись В.В. Щербина  
удостоверено  
Мамонтова Т.И.  
Зам. Кадрового отдела  
02.09.2014