

ОТЗЫВ

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

Актуальность темы диссертации, которую подготовила Е.В. Фролова, не вызывает сомнений, поскольку эта работа является серьезным комплексным исследованием, проведенным, прежде всего, научным инструментарием социологии, и посвященным столь важной теме, как инфраструктурное содержание муниципальных образований. Актуальность темы возрастает еще и потому, что сегодня мы переживаем новый этап муниципального строительства в нашей стране, что естественно активизирует общественный и политический дискурс о сущности современного местного самоуправления и взаимоотношении его составляющих начал.

Вопросы муниципальной инфраструктуры, ее содержания, ее места в муниципальном развитии, в структуре народного хозяйства в целом – вопросы дискуссионные и не имеющие общепризнанного решения. Е.В. Фролова предлагает свои, научно обоснованные предложения для такого решения.

Работа опирается на серьезные методологические подходы. Используются теоретические разработки, сделанные в рамках системного метода, институционализма и неинституционализма, социологии управления. Автором выделены группа закономерностей развития социальной инфраструктуры и группа закономерностей управленческой деятельности в целях ее модернизации. К первой группе отнесены: закономерность взаимодействия системного целого и отдельных элементов; закон наименьших (А.А. Богданов); зависимость параметров развития социальной инфраструктуры от общественных потребностей.

Ко второй группе относятся: закон рационального соотношения централизации и децентрализации в процессе управленческой деятельности (относительная автономия субъекта управления деятельностью определяет эффективность его деятельности); закон синергии (эффективное сочетание ресурсов, сотрудничество, конструктивная практика взаимодействий всех субъектов модернизации способствует максимальной реализации потенциала управленческой деятельности); закон «соответствия разнообразия управляющей системы (регулятора) разнообразию управляемого объекта» (У.Р. Эшби) (эффективность модернизации социальной инфраструктуры определяется кадровым, научным потенциалом местного самоуправления); закономерности поддержания динамического равновесия системы (результативность деятельности субъекта управления определяется уровнем обеспечения соответствующими ресурсами); закономерности взаимодействия с внешней средой (деятельность субъекта

управления определяется характером его взаимодействия с внешней средой: надсистемами (региональные и федеральные органы государственной власти), системами одного уровня (другие муниципальные образования), подсистемами: население, частный бизнес).

Автор предлагает свое определение понятия «социальная инфраструктура», основанное на системно-структурном подходе, при котором муниципальная социальная инфраструктура состоит из многофункциональных комплексов, сгруппированных по сферам муниципальной жизнедеятельности. При этом разграничиваются на основании их целевой функции понятия «социальная инфраструктура» и «городское хозяйство» (обслуживание населения – «социальная инфраструктура»; обслуживание производства – «городское хозяйство»).

Е.В. Фролова определяет принципы модернизации социальной инфраструктуры: социоинженерное обеспечение управленческой деятельности, социальная направленность развития, учет ситуационных факторов, формирование благоприятной институциональной среды, относительная самостоятельность субъекта управления, ресурсное обеспечение субъекта управления, принцип партнерского участия, предполагающий консолидацию усилий власти, бизнес-сообщества и населения. При этом важным представляется вывод автора, что именно органы местного самоуправления являются (должны являться) основным субъектом модернизации (субъектом управления) социальной инфраструктуры.

Е.В. Фролова делает вывод, что современные управленческие практики по развитию социальной инфраструктуры имеют существенную дисфункцию, связанную с повышенным уровнем концентрации необходимых финансовых ресурсов, а также контрольных функций на федеральном (и, добавим, на региональном) уровне.

Отмечено, что доминирующей тенденцией развития современной России является формирование биполярных условий территориального развития: с одной стороны – концентрация объектов социальной инфраструктуры в крупных центрах, инвестиционно привлекательных регионах, а с другой – расширение зон устойчивой депрессии в сельских поселениях, малых городах, отдаленных регионах. Выявлена зависимость между уровнем развития объектов социальной инфраструктуры и типом муниципального образования: негативные тенденции в большей степени отражены в оценках руководителей местных органов власти сельских поселений, наиболее благоприятная ситуация – в городских округах.

К наиболее значимым ограничениям модернизации социальной инфраструктуры автор относит: финансовую необеспеченность местных бюджетов, деструктивную практику взаимодействий органов местного самоуправления с органами государственной власти. Эмпирически обосновано, что основными ресурсами модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований следует считать кадровый потенциал местного самоуправления, частные инвестиции в отрасль,

муниципальную активность граждан. Причинами недостаточного уровня муниципальной активности населения являются информационная закрытость органов местного самоуправления, практика ориентации руководителей местных органов власти на формальные результаты деятельности, превалирование ответственности перед контрольно-надзорными органами, имитационный и декларативный характер основных форм участия населения в местном самоуправлении.

Принципиально важным выводом диссертанта является положение о необходимости институционального обеспечения процессов сохранения и эффективного использования муниципальной собственности, что является наиболее значимым фактором модернизации социальной инфраструктуры, позволяющим снижать трансакционные издержки хозяйствующих субъектов, деятельность которых связана с коллективными интересами местного сообщества.

Интересным и важным в рамках авторской модели модернизации социальной инфраструктуры представляется предложение о формировании социально-образовательных кластеров как формы интеграции учреждений и предприятий социальной инфраструктуры, территориально сконцентрированных в рамках ряда муниципальных образований, органов местного самоуправления и системы образования (ведущий отраслевой вуз), что позволяет реализовать синергетический эффект взаимного развития.

В работе определены необходимые условия формирования социального партнерства местных органов власти и населения: информационная открытость органов власти; создание организационных структур, обеспечивающих артикуляцию и агрегирование интересов граждан; привлечение экспертов, осуществляющих научную оценку управленческих решений; просветительская работа, направленная на повышение уровня информированности граждан о возможных формах участия в системе общественного контроля; грантовая поддержка деятельности инициативных граждан, общественных организаций. Обоснован вывод о том, что принципы формирования социального партнерства власти и населения детерминированы спецификой и типом муниципального образования.

В работе есть положения, которые являются спорными или дискуссионными. Так, излишне категоричным представляется утверждение автора, что общественные (публичные) слушания в условиях высокого темпа жизни больших городов, максимальной доступности любой информации становятся архаичной, рудиментарной практикой. Публичные слушания и в больших городах являются и должны являться институтом местного самоуправления, явлением общественной власти, для чего нуждаются не в упразднении, а в дальнейшей институционализации, если угодно, формализации (учет явки участников, обязательная форма дискуссии, обязательность публикации дискуссии и ее итогов, в том числе в Интернет-пространстве, обязательность учета позиций, высказанных на публичных слушаниях, представительными и исполнительными органами местной власти). Попытки лоббистов бизнес-структур, работающих в сфере

градостроительства, упразднить этот институт, также свидетельствуют о его актуальности. Опыт же различных Интернет-голосований и учета мнения населения с помощью различных Интернет-технологий свидетельствует о высокой манипулятивности этим процессом со стороны его организаторов.

Можно также отметить, что использование термина «социальное партнерство» для процесса взаимодействия органов местного самоуправления и органов федеральной и региональной государственной власти не вполне корректно, правильнее, наверное, было бы использование термина «публично-властное партнерство» или «публично-властное взаимодействие».

Однако приведенные замечания не умаляют в целом весьма положительного впечатления от диссертационного исследования. Автореферат докторской диссертации, научные публикации автора, ее активное участие в научных и общественных дискуссиях по вопросам развития местного самоуправления и его институтов позволяют сделать вывод о том, что диссертация является законченным научно-исследовательским трудом, выполненным на высоком научном уровне и имеющим большое научно-практическое значение.

Диссертационная работа отвечает требованиям, предъявляемым к докторским диссертациям ВАК России, а ее автор – Фролова Елена Викторовна заслуживает присуждения ей ученой степени доктора социологических наук по специальности 22.00.08 – социология управления.

Доктор юридических наук,

Руководитель аппарата Комитета
Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления

123181, г. Москва, ул. Маршала Катукова,
д.9 корп. 1 кв. 173
amsgr@rambler.ru

И.В. Бабичев



Подпись И.В. Бабичев заверяю:

Советник отдела по работе с персоналом Аппарата Управления государственной службы и кадров

А.Г. Фролова

01 ИЕН 2014