



На правах рукописи



ЛЕНСКАЯ ИРИНА ЮРЬЕВНА

**ВЗАИМОСВЯЗЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБ РЕГИОНА**
(на примере исполнительных органов Волгоградской области и
г. Волгограда)

Специальность – 22.00.08 – Социология управления

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук**

14 МАЯ 2009

Волгоград – 2009

Работа выполнена в Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Волгоградская академия государственной службы».

Научный руководитель: доктор социологических наук, доцент
Субочев Николай Сергеевич

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Магомедов Керем Османович

кандидат социологических наук
Зуева Ольга Владимировна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет».

Защита состоится «29» мая 2009 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 502.002.01 по защите диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук при ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы» по адресу: 400131, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8, ауд. 204.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Волгоградская академия государственной службы».

Автореферат размещен на официальном сайте ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы» – <http://www.vags.ru>

Автореферат разослан «24» апреля 2009 года

Ученый секретарь
диссертационного совета

 Е.Г. Олейникова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современной социологии управления получают широкое распространение теоретические и прикладные исследования деятельности государственных и муниципальных органов управления. Исследовательский интерес обусловлен, с одной стороны, возрастанием значимости этих социально-правовых институтов в жизнедеятельности российского общества, а с другой – неудовлетворенностью организацией и результатами их управленческой деятельности в России. В фокусе внимания исследователей и практиков управления все чаще оказываются государственные и муниципальные служащие, их социальные, правовые, нравственные, психологические, политические и другие статусные и поведенческие характеристики, которые оказывают более или менее значительное воздействие на управленческую деятельность.

В комплексе указанных факторов наименее изученными остаются в настоящее время факторы, обусловленные влиянием организационной культуры, которая оказывает комплексное управленческое воздействие на служебное поведение персонала. Актуальность диссертационного исследования определяется теоретической и практической значимостью разрешения деструктивного противоречия между сложившейся в государственных и муниципальных органах культурой, с одной стороны, и требованиями государства, сформулированными в концептуальных документах и программах реформирования государственного управления и местного самоуправления, а также ожиданиями общества, которое в большинстве своем крайне низко оценивает эффективность государственного и муниципального управления и

результативность деятельности служащих.

Актуальность заявленной темы обусловлена также перспективой модернизации государственной гражданской и муниципальной служб в Российской Федерации, цель, задачи, направления и мероприятия которой изложены в утвержденной Указом Президента РФ Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)». В ней ставится цель – создание целостной системы государственной службы Российской Федерации посредством завершения реформирования её видов и создания системы управления государственной службой, формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики Российской Федерации. Важно отметить, что в числе приоритетных задач Программы – обеспечение взаимосвязи видов государственной службы, а также государственной и муниципальной службы¹.

Неотъемлемой составной частью этих процессов должна быть модернизация организационных культур государственной и муниципальной служб. Однако состояние культуральных параметров данных социально-правовых институтов исследовано явно недостаточно, что негативно влияет на управленческие практики. В сложившихся условиях возрастает востребованность знаний и опыта культурального изменения региональной гражданской службы и муниципальной службы, которые действуют в общем социальном пространстве и призваны во взаимосвязи и взаимодействии обеспечивать функционирование и развитие регионов и муниципалитетов.

¹ Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)». Утверждена Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261.

В концептуальном плане актуальность диссертационного исследования обусловлена также новым подходом, который предложен американским социологом Дж. К. Александером² и получил обозначение как культуральный поворот в социологии. Выражая отличительный признак нового направления, Н.В. Романовский отмечает: «В результате культурального поворота социологи стали теснее связывать социальные структуры (институты) с культурой, осмысливание людьми реальности с властью, агентство (целенаправленную, осознанную деятельность индивидов) с институциональными сдержками. Культуральная социология стала пониматься как социологическая теория, в центре которой находится культуральная составляющая социальной реальности. Её растущая роль выражена в анализе значения культурных аспектов повседневной жизни, поведения и сознания индивидов, что прежде заслонялось факторами экономическими, материальными, структурными»³. Под этим углом зрения в работе предпринимается сравнительный анализ нормативно-правовых и культуральных регуляторов управленческой деятельности гражданских и муниципальных служащих региона.

Степень научной разработанности темы. Организационная культура сравнительно недавно, во второй половине XX века стала предметом научных исследований социологов, социальных психологов и антропологов, представителей управленческих дисциплин. Однако плодотворные теоретические предпосылки и эмпирические наблюдения прослеживаются в работах О. Конта, Г. Спенсера, В. Дильтея, Ф. Тенниса, М.М. Ковалевского, П.А. Сорокина, социальных антропологов Л.Г. Моргана, Л. Уорнера и др.

² Alexander J. On the Autonomy of culture. Introduction // Culture and Society: Contemporary Debates/ Ed. by J. Alexander and S. Siedman. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 375 p.; и др.

³ Романовский Н.В. О современном этапе развития социологии // Социологические исследования. – 2007. – № 1. – С. 27.

ученых. Мультидисциплинарная теоретическая платформа создала методологические предпосылки формирования нескольких концепций организационной культуры, среди которых наиболее влиятельными стали рационально-прагматическая и феноменологическая. В настоящее время обе концепции подвергаются методологической рефлексии, направленной на создание модели организационной культуры, преодолевающей крайности как чрезмерно оптимистических, так и скептических воззрений на возможности управления организационной культурой. Учитывая данное обстоятельство, имеет смысл обозначить реализуемую в данном исследовании концепцию как рефлексивно-прагматическую.

Наиболее значительный вклад в данную область исследований и управленческих практик вносят научные труды ведущих специалистов в области социологии организаций и управления, как зарубежных (Э. Шейна, К. Камерона, Р. Куинна, У. Оучи, Р. Рюттингера, Х. Рейни, Ч. Хэнди, М. Элвессона и др.), так и российских (Г.П. Зигченко, Э.А. Капитонова, К.А. Кравченко, Ю.Д. Красовского, А.И. Пригожина, Т.О. Соломанидиной, В.А. Спивака, В.В. Томилова, С.В. Щербины и др.⁴).

Социологические исследования различных аспектов культуры служебной деятельности, проведенные под руководством В.Э. Бойкова, К.О. Магомедова,

⁴ Камерон К. Диагностика и изменение организационной культуры. – СПб.: Питер, 2001; Кравченко К.А. Организационное строительство и управление персоналом крупной компании. – М.: Академический Проект, 2005; Капитонов Э.А. Корпоративная культура: теория и практика. – М.: Изд-во «Альфа-Пресс», 2005; Питерс Т. В поисках эффективного управления: опыт лучших компаний. – М.: Прогресс, 1986; Персикова Т.Н. Межкультурная коммуникация и корпоративная культура. – М.: Логос, 2002; Пригожин А.И. Методы развития организаций. – М.: МЦФЭР, 2003; Рюттингер Р. Культура предпринимательства. – М.: ЭКОМ, 1992; Рейни Х. Анализ и управление в государственных организациях. Пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002; Спивак В.А. Корпоративная культура – СПб.: Питер, 2001; Шейн Э. Организационная культура и лидерство / Пер. с англ. – СПб: Питер, 2002; Элвессон М. Организационная культура / Пер. с англ. – Харьков: Изд-во Гуманитарный Центр, 2005; Richard J., Stillman II. Public Administration: Concepts and Cases, Seventh Edition. Boston, 2000; и др.

В.Л. Романова, В.М. Соколова, Н.С. Субочева, А.И. Турчинова, а также работы В.В. Кириллова, Е.А. Литвинцевой, С.С. Литова, Н.М. Макагоновой, Е.А. Терещук, В.В. Шуваевой и др.⁵ позволили получить информацию, весьма значимую для совершенствования государственного и муниципального управления.

Вместе с тем, следует обратить внимание на ряд нерешенных проблем, связанных с социологическими исследованиями организационной культуры и прикладным использованием полученных результатов. Имеются в виду:

- недостаточная разработанность теории и понятийного аппарата, следствием чего является терминологический разнобой в трактовках содержания, структуры и функций организационной культуры;

- дефицит эмпирических исследований организационной культуры российских государственных и в особенности муниципальных органов, следствием которого является ограниченность информационной базы и методического арсенала социологии управления;

⁵ Бойков В.Э. Результаты социологического мониторинга: 1999 – 2006 гг; Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: «Логос», 2000; Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии (доклады на международной научно-практической конференции, май 2006) / Отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2006; Зигченко Г.П. Как изменить работу чиновников: опыт консультирования. – Ростов н/Д: РостИздат, 2000; Карпичев В.С. и др. Организационная культура государственной службы. – М.: Изд-во РАГС, 2001; Литвинцева Е.А. Государственная служба в контексте социальных изменений. – М.: «Глобус», 2003; Магомедов К.О. Социология государственной службы: уч. Пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2007; Магомедов К.О., Турчинов А.И. Государственная служба и кадровая политика: теория и практика. – Ульяновск, ОГУП «Областная типография «Печатный двор», 2007.; Субочев Н.С. Организационная культура гражданской службы и социальное развитие региона: социологическое исследование: монография; ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы». – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2006; Литов С.С. Ценности организационной культуры как управленческий ресурс государственной службы: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08. – М., 2006; Кириллов В.В. Государственная служба Российской Федерации как социальный институт : дис. ... док. соц. наук : 22.00.08– СПб., 2007; Воронин И.Н. Управление развитием корпоративных отношений в исполнительных органах местного самоуправления города (на материалах Волгоградской области): дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08. – Белгород., 2007; Терещук Е.А. Особенности корпоративной культуры в органах государственной службы: социологический анализ : дис. ... канд. соц. наук : 22.00.08. – Екатеринбург, 2006; Шуваева В.В. Организационная культура и имидж государственной службы: монография. – ИПК госслужбы, 2005.

недостаток опыта и эффективных технологий прикладного использования результатов исследований в целях совершенствования культуры и деятельности государственных и муниципальных служащих;

– ограниченность знаний многих руководителей и специалистов о содержании организационной культуры, возможностях и методах её использования как инструмента совершенствования деятельности государственных и муниципальных органов.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что организационно-культурная проблематика государственной и муниципальной служб не получила в нашей науке адекватной концептуальной и методической разработки. Это обстоятельство ограничивает возможности практического применения научных рекомендаций в целях совершенствования организации гражданской и муниципальной служб в Российской Федерации и побуждает к расширению и углублению социологических исследований в указанной предметной области.

Цель диссертации: на основе анализа концептуальных подходов и эмпирических данных социологических исследований оценить состояние организационных культур государственных и муниципальных органов субъекта РФ и определить направления и методы культуральной модернизации в интересах социального развития региона и муниципалитета.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

– выявить значимые методологические аспекты сравнительного социологического исследования государственной гражданской и муниципальной служб в регионе РФ;

– провести сравнительный анализ нормативно-правового обеспечения государственной гражданской и муниципальной служб в Российской Федерации;

– выявить социальную природу и сущностные свойства государственной гражданской и муниципальной служб как разновидностей публичной службы и на этой основе уточнить определение данного понятия;

– провести структурно-функциональный анализ организационных культур государственной гражданской и муниципальной служб;

– на эмпирической базе социологических исследований провести компаративный анализ организационных культур гражданской службы Администрации Волгоградской области и муниципальной службы Администрации городского округа – город-герой Волгоград;

– охарактеризовать современное состояние организационных культур, сложившихся в данных исполнительных органах власти;

– определить основные направления и методы культуральной модернизации публичной службы субъектов РФ в целях увеличения её вклада в социальное развитие региона и муниципалитета.

Объектом диссертационного исследования является система государственного и муниципального управления субъекта Российской Федерации.

Предмет исследования составляют структурные уровни и компоненты организационных культур государственной гражданской и муниципальной служб в исполнительных органах Волгоградской области и г. Волгограда, предназначенные обеспечивать взаимосвязь и взаимодействие указанных видов служебной деятельности в регионе.

В качестве основной гипотезы исследования выступает предположение о высокой степени совпадения, гомогенности организационной культуры гражданской службы в Администрации Волгоградской области и организационной культуры муниципальной службы в Администрации г. Волгограда по следующим показателям:

- характер властно-ролевых отношений;
- слабость/сила организационной культуры;

– контекстуальность, т.е. степень открытости государственных и муниципальных структур региональному и местному сообществу.

Предполагается также, что от состояния указанных параметров организационной культуры зависит выбор эффективной технологии культуральной модернизации гражданской и муниципальной служб в рамках реформирования государственного управления и местного самоуправления в регионе.

Теоретическая и методологическая основа диссертационного исследования. Для решения поставленных задач использовалась совокупность концепций, положений, выводов, содержащихся в трудах отечественных и зарубежных ученых (Г.В. Атаманчука, П. Бурдые, В. Васильковой, М. Вебера, Э. Гидденса, В.К. Горшкова, Л.Г. Ионина, Т. Парсонса, Н. Смелзера, П.А. Сорокина, Ж.Т. Тошенко, П. Штомпки и др.⁶). Реализация указанного подхода вызвала необходимость обращения к научным исследованиям в области социологии и культурологии, государственного и муниципального управления, правопедения и организации государственной и муниципальной служб на федеральном и региональном уровнях. В этом плане особый интерес представляют научные труды О.В. Байдаловой, А.И. Бардакова, Н.С. Бондаря, А.Н. Бурова, А.Г. Гладышева, М.К. Горшкова, В.Б. Зотова, В.Н. Иванова, Е.Ю. Киреевой, В.А. Колесникова, Н.И. Лапина, С.В. Михневой, Н.С. Субочева, коллективные монографии ученых и практиков государственного и

⁶ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. – М.: Изд-во РАГС, 2003; Бурдые П. Социология политики. – М.: Socio-Logos, 1993; Василькова В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем: (Синергетика и теория социальной самоорганизации). – СПб.: Изд-во «Лань», 1999; Весбер М. Избранное: образ общества; пер. с нем. – М.: Юристъ, 1994; Ионин Л.Г. Социология культуры. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2004; Козер Л. Мастера социологической мысли. Идси в историческом и социальном контексте. – М.: Норма, 2006; Парсонс Т. Система современных обществ. – М.: Аспект Пресс, 1997; Сорокин П.А. Социальная и культурная динамика; пер. с англ. – СПб.: РХГИ, 2000; Современная социологическая теория: Бурдые, Гидденс, Хабермас. – Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та, 1995; и др.

муниципального управления Москвы, Волгограда, Ростова-на Дону и др. регионов⁷.

Методологическую базу составляют принципы системного подхода, компаративного и структурно-функционального анализа, общенаучные и социологические методы исследования.

Эмпирическую базу данной работы составили материалы социологических исследований, проведенных с участием автора, по следующим темам:

- «Организационная культура государственной гражданской службы как фактор социального развития региона», проведенного с участием автора в 2004–2006 г.г. в Администрации Волгоградской области. Использовались методы опроса (всего опрошено 260 служащих аппаратных и отраслевых подразделений, осуществляющих управление социальной сферой данного региона, отобранных методом неслучайной многоступенчатой гнездовой выборки), контент-анализа нормативной документации и включенного наблюдения. Руководитель исследования – доктор социологических наук Субочев Н.С.

- «Организационная культура муниципальной службы г. Волгограда: состояние и перспективы модернизации», проведенного автором в 2006-2008 г.г. методом анкетного опроса с использованием анализа документов. Всего опрошено 278 муниципальных служащих аппаратных подразделений в Администрации г. Волгограда и территориальных подразделений в администрациях Центрального, Ворошиловского. Краснооктябрьского и Тракторозаводского районов. Руководитель исследования – доктор социологических наук Субочев Н.С.

⁷ Байдалова О.В. Развитие региона как социальной системы: социальные показатели и индикаторы: монография. – Волгоград: Изд-во ВАГС, 2002; Буров А.Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2000; Гладышев А.Г. Муниципальная наука: теория, методология, практика.– М.: Муниципальный мир, 2003; Киреева Е.Ю. Муниципальная служба: проблемы теории и практики.– М.: Изд-во РАГС. 2007 и др.

В качестве вторичных источников эмпирической информации использовались материалы исследований, проведенных социологическими подразделениями ВАГС при Президенте РФ и региональных академий государственной службы, в том числе специалистами ВАГС по теме «Психологическое и профессиональное благополучие государственных служащих». Руководитель исследования – кандидат психологических наук, доцент Д.М. Зиновьева.

Положения, выносимые на защиту:

1. Конституционализация местного самоуправления в системе административного управления РФ обуславливает необходимость взаимосвязи и эффективного взаимодействия в социальном пространстве региона государственной гражданской и муниципальной служб.

2. В целях терминологического закрепления взаимосвязи служащих органов и учреждений государственного и муниципального управления РФ уточняется понятие «публичная служба», которое обозначает профессиональную деятельность в государственных и муниципальных органах и соответствующих учреждениях образования, здравоохранения, науки, культуры и социального обслуживания в режиме открытости, гласности и взаимодействия с гражданами, общественными объединениями, предприятиями и учреждениями.

3. Необходимым условием и фактором успешной реализации законодательного принципа взаимосвязи государственной и муниципальной служб является достаточная степень согласованности, конгениальности организационных культур, сложившихся в данных видах служебной деятельности.

4. Организационная культура муниципальной службы представляет собой устойчивый комплекс базовых социальных представлений, ценностей, норм и правил служебного поведения, разделяемых служащими органа местного самоуправления и реализуемых в процессе совместной деятельности и общения с сотрудниками и клиентами.

5. К основным функциям организационной культуры применительно к государственной гражданской и муниципальной службам относится целеполагающая функция, которая формирует миссию гражданских и муниципальных служащих. Сформулированные в законодательстве (ст. 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и ст. 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации») положения необходимо уточнить таким образом, чтобы более определенно выразить социальный смысл, целевое назначение государственной гражданской и муниципальной служб – обеспечивать исполнение должностных полномочий в интересах укрепления государства и благосостояния общества в рамках закона.

6. В результате сравнительного социологического исследования организационных культур Администрации Волгоградской области и Администрации городского округа – город-герой Волгоград установлено, что в указанных органах сложилась слабая по своей типологии культура, способная обеспечивать согласованное взаимодействие указанных органов в режиме функционирования, поддержания достигнутого уровня жизни, но не способная обеспечить его повышение и достижение более высоких социально-значимых результатов.

7. Предложены методы культуральной модернизации государственной гражданской и муниципальной служб в регионах России по следующим основным направлениям: нормативно-правовое, организационное, научно-информационное, учебно-методическое и кадровое обеспечение.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в оригинальности сравнительного социологического анализа организационной культуры муниципальной службы и организационной культуры региональной гражданской службы в субъекте РФ, в процессе которого:

- выявлены общие и особенные свойства организационных культур государственной гражданской и муниципальной служб в регионе;
- дано определение понятия «публичная служба» как особого вида

общественно полезной деятельности, состоящей в осуществлении функций государства от имени и по поручению государственных органов и должностных лиц, а также в решении вопросов местного значения от имени населения муниципальных образований и по поручению муниципальных органов и должностных лиц, которая (деятельность) осуществляется в интересах общества и гражданина, финансируется за счет средств государственного и/или муниципального бюджетов и включает профессиональную деятельность в государственных и муниципальных органах и учреждениях;

– выявлена и зафиксирована высокая степень совпадения, конгенности организационных культур государственной гражданской службы Администрации Волгоградской области и муниципальной службы Администрации г. Волгограда, которые характеризуются как симбиозы культур власти и роли, что позволяет рассматривать их как российские варианты авторитарно-бюрократической культуры, которая в данном регионе наибольшей степени проявляется в Администрации г. Волгограда;

– определены основные направления и методы культуральной модернизации публичной службы субъекта РФ в целях повышения эффективности государственного и муниципального управления и результативности деятельности служащих, которые включают нормативно-правовое, организационное, научно-информационное, учебно-методическое и кадровое обеспечение государственных и муниципальных органов.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что её положения и выводы углубляют сложившиеся в социологии управления представления о роли культуральных факторов в регуляции служебной деятельности и обосновывают необходимость их использования в процессе модернизации государственной гражданской службы и муниципальной службы в целях повышения эффективности и социальной результативности их деятельности. Релевантность методического инструментария эмпирического исследования позволяет применять его для диагностики состояния организационных культур и разработки методов их модернизации в целях

совершенствования публичной службы в регионах РФ. Материалы диссертации могут использоваться в обучении студентов, аспирантов и слушателей института переподготовки повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент организации», «Культурология», «Управление персоналом».

Апробация основных результатов работы осуществлена автором в докладах и выступлениях на следующих научных мероприятиях: Международная научно-практическая конференция «Перспективные инновации в науке, образовании, производстве и транспорте». (Одесса, 2007.); Международная научно-практическая конференция «Муниципальное управление в Германии и России» (Волгоград, 2007.); Всероссийская научная конференция «Российские регионы в условиях трансформации современного общества» (Волгоград, 2006), III Всероссийская научная конференция «Сорокинские чтения»: Социальные процессы в современной России: традиции и инновации» (Москва, 2007), III Всероссийский социологический конгресс (Москва, 2008).

Публикации. По теме диссертационного исследования опубликовано 6 научных статей общим объемом 2,0 п.л., в том числе авторских – 1,7 п.л., из них 1 работа в издании, рекомендованном ВАК РФ для публикации основных научных результатов.

Работа выполнена в рамках п. 8 области исследования «Государственная и муниципальная служба как социальный институт и предмет социологического анализа» паспорта специальности 22.00.08 «Социология управления».

Структура диссертации включает введение, три главы, заключение, библиографический список и приложение. Общий объем работы составляет 177 листов.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **«Введении»** обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, формулируются цель и задачи, определяются предмет, объект исследования, раскрывается научная новизна, излагаются теоретико-методологические основы и эмпирическая база диссертационного исследования, а также практическая значимость и апробация полученных результатов.

В первой главе – **«Сравнительный анализ нормативно-правовой базы государственной гражданской и муниципальной служб»** – проводится сопоставление федерального и регионального законодательства, выявляются общие и особенные положения регламентирующие деятельность государственных и муниципальных органов и служащих в современной России.

В первом параграфе – **«Методологическое обоснование сравнительного исследования»** – рассмотрен сравнительный, или компаративный метод получения и анализа эмпирической информации, который в зависимости от предметной области использования в различных областях научного знания (философия, политология, культурология, социология, экономические и другие науки) приобретает специфические особенности, проявляющиеся в неоднозначных трактовках данного метода.

Изучение опыта применения сравнительного метода показывает, что социология обратилась к социальному сравнению с первых шагов своего становления как науки. Классики мировой социологии XIX – начала XX века (О. Коит, Г. Спенсер, К. Маркс, М. Вебер, Э. Дюркгейм) доказали своими работами продуктивность использования методик социального сравнения для решения исследовательских задач. В настоящее время в условиях глобализации и усложнения социальных систем и процессов востребованность сравнительных социологических исследований возрастает, и вместе с тем обнаруживаются разногласия в оценках их теоретико-методологического арсенала. Так, если некоторые российские ученые, в частности Г.Е. Зборовский, дают весьма высокие оценки, утверждая, что «в результате своего почти

двухвекового развития социология превратилась по существу в сравнительную социологию, одним из основных методов которой стал компаративный анализ»⁸, то зарубежные специалисты, например, Н. Аберкромби, высказываются более сдержанно: «Сравнительный метод не является ни какой-либо особой методологией, ни определенной теорией: скорее это подход»⁹. Об актуальности методологической рефлексии сравнительных исследований говорит и Н.Смелзер, обращая внимание на необходимость учитывать степень конгенитальности, сходства по духу, образу мыслей сравниваемых объектов¹⁰. Под этим углом зрения в диссертации сопоставляются правовые основы и организационные культуры государственной гражданской службы и муниципальной службы одного региона, с учетом не только принципа взаимосвязи указанных социально-правовых институтов, но и взаимодействия их в одном социальном пространстве, а также сходства социальных характеристик сравниваемых объектов.

Во втором параграфе – «Нормативно-правовая база государственной гражданской и муниципальной служб: сравнительный анализ» – проведено сопоставление действующего законодательства (ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года и ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007г.), а также соответствующих законов Волгоградской области. В результате делается вывод о реализации в них т.н. деятельностного подхода, в соответствии с которым и государственная гражданская служба, и муниципальная служба трактуются как разновидности профессиональной служебной деятельности по обеспечению исполнения полномочий соответствующих органов и должностных лиц. Автор обращает внимание на ограниченность такого рода определений, которая, прежде всего, проявляется в невыраженности социального предназначения

⁸ Зборовский Г.Е. Социальное сравнение как повседневное явление и социологическая проблема // СОЦИС. – 2005. – № 12. С. 13.

⁹ Аберкромби Н. Социологический словарь / пер. с англ. – М.: «Экономика», 2004. С. 464.

¹⁰ Смелзер Н.О. компаративном анализе, междисциплинарности и интернационализации в социологии //СОЦИС. – 2004. – № 11 С.5.

(миссии) гражданских и муниципальных служащих, которая заключается в реализации провозглашенной в Конституции РФ принципа социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В рамках диссертационного исследования особое внимание обращается на ст. 5 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» N 25-ФЗ и ст. 7 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ, которые декларируют взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной служб. По своему содержанию указанные статьи идентичны и провозглашают общность базовых принципов законодательного регулирования, которая проистекает из общности предмета и характера труда государственных гражданских и муниципальных служащих, что позволяет сделать вывод о том, что в своей правовой основе государственная гражданская и муниципальная службы имеют больше общих признаков, чем отличительных.

Третий параграф – «Государственная гражданская и муниципальная службы как институты публичной власти» – посвящен раскрытию публичного характера государственной гражданской и муниципальной служб. Здесь отмечается, что они имеют общие цели, задачи и функции, но различаются масштабами объектов служебной деятельности (регион и муниципальное образование). В правовом аспекте – это юридическое установление служебных отношений, при реализации которых достигается практическое выполнение должностных обязанностей и полномочий служащих. В социальном аспекте – это профессиональное осуществление по поручению государства общественно значимой деятельности, оказание установленных законом государственных и муниципальных услуг гражданам и юридическим лицам.

В результате анализа предлагаемых в научной литературе различных трактовок понятия и структуры публичной службы в диссертации дается определение публичной службы и её организационной структуры, которая включает:

– государственных гражданских служащих федеральных органов и органов государственной власти субъектов РФ, а также сотрудников подчиненных им государственных учреждений науки, образования, здравоохранения, культуры и социального обслуживания;

– муниципальных служащих органов местного самоуправления и сотрудников образуемых ими муниципальных учреждений науки, образования, здравоохранения, культуры и социального обслуживания.

Учитывая взаимосвязь и необходимость эффективного взаимодействия гражданской и муниципальной служб, целесообразно создание федерального государственного органа управления публичной службой и его территориальных органов с непосредственным подчинением руководителя указанного федерального органа Президенту РФ.

Во второй главе – «Теоретико-методологические основания социологического исследования организационной культуры» – проводится анализ концептуальных основ социологического изучения феномена организационной культуры, выясняется соотношение понятий «организационная культура» и «корпоративная культура» применительно к государственной гражданской и муниципальной службам, предлагается определение понятия «организационная культура муниципальной службы».

В первом параграфе – «Терминологический анализ организационной культуры» – отмечено, что в современной научной литературе предлагается множество определений организационной культуры. Однако в большинстве определений более или менее отчетливо проявляется приверженность авторов к одному из двух основных концептуальных подходов. Диссертационное исследование опирается на рефлексивно-прагматическую трактовку организационной культуры, в соответствии с которой она определяется как

более или менее согласованная система базовых представлений, целей и ценностей организации, норм и правил поведения, разделяемых персоналом и реализуемых в совместной деятельности и общении с сотрудниками и клиентами организации.

Во втором параграфе – «Типологии организационной культуры» – рассматриваются типологии организационной культуры, разработанные Г. Хофстеде, У. Оучи, Р. Куинном и К. Камероном, Ч. Хэнди, а также возможности её типологизации в зависимости от состояния основных элементов организационной культуры и степени влияния на служебное поведение. Исходя из целей и предмета диссертационного исследования, в качестве основной выделяется типология Чарльза Хэнди, которая включает 4 типа культуры: культура власти, культура роли, культура задачи, культура личности.

В третьем параграфе – «Функционально-структурный анализ организационной культуры» – рассматриваются различные подходы к классификации функций и структуры организационной культуры. Здесь отмечается необходимость учитывать прогрессивную тенденцию развития публичного управления, которая проявляется в переносе внимания управленцев на отношение сотрудника к работе и своим обязательствам, что оказывает влияние на психологический настрой и на степень удовлетворенности потребителей. В этой связи отмечается активность зарубежных специалистов в изучении влияния мотивации общественного служения на результативность служебной деятельности и противоречивый характер её соотношения с бюрократической организацией¹¹.

В соответствии с перспективами развития публичной службы, предложено использовать понятие *«целесолагающая функция»*, введенное Г.П. Зинченко для формулирования цели организации, задач её подразделений и

¹¹ См. Richard J. Stillman II *Public Administration. Concepts and Cases.* – Houghton Mifflin Company. Boston. 1999; Рейни Х. *Анализ и управление в государственных организациях:* пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002; Элвессон М. *Организационная культура /* пер. с англ.– Х.: Изд-во Гуманитарный центр, 2005. С. 30.

доведения их до каждого сотрудника¹². В диссертации она характеризуется как целевой компонент организационной культуры, обеспечивающий мотивацию общественного служения руководителей и сотрудников государственных и муниципальных органов и учреждений. Мотивация общественного служения должна использоваться в качестве критерия формирования кадрового резерва, отбора персонала и оценки служебной деятельности.

В качестве одной из форм реализации целевой функции рекомендуется учреждение института ежегодных обращений первых руководителей регионов и муниципалитетов с изложением основных социально значимых итогов за истекший год и приоритетных целей деятельности органов власти на предстоящий период.

В результате анализа разных вариантов структурирования организационной культуры предлагается структура, которая представляется продуктивной для исследования взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной служб и включает символический, аксиологический и базовый уровни.

В третьей главе – **«Компаративный анализ организационных культур государственной гражданской службы Администрации Волгоградской области и муниципальной службы Администрации г. Волгограда»** – обсуждаются результаты сравнительного исследования указанных объектов и возможные направления их модернизации в целях повышения эффективности и результативности государственного и муниципального управления.

В первом параграфе – **«Социальная характеристика выборочной совокупности»** предлагается обоснование объекта и предмета эмпирического исследования, гипотез, типа выборки, методов сбора, обработки и анализа информации. В качестве основного метода сбора информации, наряду с анализом документов и включенного наблюдения, использовался выборочный анкетный опрос государственных и муниципальных служащих аппаратных и

¹² Зипченко Г.П. Социология для менеджеров. – Ростов н/Д: «Феникс», 2001. С. 248.

отраслевых подразделений административных органов Волгоградской области и г. Волгограда¹³.

Второй параграф – «Сравнительный анализ состояния организационных культур» – содержит основные результаты компаративного метода исследования сложившихся в данных органах культур государственной гражданской службы Волгоградской области и муниципальной службы городского округа город-герой Волгоград на символическом, аксиологическом и базовом уровнях.

Анализ содержания *символического уровня* организационных культур в органах государственного и муниципального управления свидетельствует: о преобладании в большинстве структурных подразделений благоприятного социально-психологического климата, сопровождающегося некоторым состоянием беспокойства при реализации служебных полномочий в зависимости от степени согласованности и спланированности служебной деятельности.

Аксиологический уровень организационных культур характеризуется преимущественной ориентацией на овладение ценностями, относящимся к гигиеническим факторам, не побуждающим к повышению эффективности служебной деятельности и достижению социально-значимых результатов. Социальные мотивы (служение обществу, возможность участия в управлении регионом и городом) актуальными оказались только для служащих старше 50 лет. В системе критериев оценки большинства служащих приоритетное значение имеют добросовестное отношение к работе, высокое качество работы, исполнение указаний непосредственных руководителей. Существенные различия проявились в оценке значимости таких качеств, как строгое соблюдение законов и решений государственных органов, проявление творчества и инициативы. Так, значительным числом государственных

¹³ Применялась гнездовая выборка из расчета не менее 10% общей численности служащих в данных органах и не менее 50% служащих социальных подразделений. В итоге численность респондентов составила в Администрации области 260 служащих и в Администрации города – 282 служащих.

служащих (32,6%) основным критерием оценки признается «творчество, инициатива», среди муниципальных служащих данный критерий был отмечен лишь 19,2% респондентов. Зато для муниципальных служащих (25%) не менее значимым оказался критерий «строгое соблюдение законов и решений руководства»; среди государственных служащих он отмечен меньшим количеством респондентов – 21,5%. Методом корреляционного анализа была выявлена определенная зависимость: *чем более распространенным в оценке служащих признаётся критерий инициативы и творчества, тем менее доля респондентов, отметивших оценочный критерий «строгое соблюдение законов и решений руководства».*

На базовом уровне организационных культур выявлено отсутствие в среднем у половины областных служащих и в среднем у трети городских служащих представлений об основных целях деятельности, а также рассеивание целей. Принципиальная бесцельность служебной деятельности обусловлена, по мнению диссертанта, отсутствием достаточно четкого законодательного закрепления социального предназначения, миссии государственной гражданской и муниципальной служб, которая на региональном уровне должна заключаться в исполнении должностных обязанностей, реализации целевых программ в интересах населения региона и муниципалитета в соответствии с законодательством, а также недостатком опыта управления, ориентированного на результат.

В целом исследование, проведенное в областной государственной гражданской службе и в городской муниципальной службе, позволяет охарактеризовать организационные культуры как:

- авторитарно-бюрократические по характеру власти и стилю управления;
- слабые, поскольку большинство элементов организационных культур разделяются менее половиной персонала обследованных органов;
- ориентированные не на результаты служебной деятельности, а на процессы и внутриорганизационные отношения.

Вместе с тем в диссертации подчеркивается, что сложившиеся в областной государственной службе и в городской муниципальной службе организационные культуры по большинству параметров либо совпадают, либо имеют весьма близкие значения, что позволяет прогнозировать достаточно высокий уровень взаимопонимания и взаимодействия служащих в процессе управленческой деятельности в режиме функционирования, поддержания на достигнутом уровне единого социального пространства.

Вместе с тем в организационной культуре областной администрации в большей мере проявляются элементы открытости и ориентации на применение новых методов служебной деятельности, чем в городской администрации, что не соответствует базовым принципам местного самоуправления.

В третьем параграфе – «Организационные культуры как регуляторы служебной деятельности» – проведен анализ культуральных регуляторов служебной деятельности в государственных и муниципальных органах, поскольку организационная культура является инструментом коллективного программирования поведения членов организации. Компаративный анализ выявил определенное нивелирование различий в базовых представлениях о «нормальной работе» на уровнях ценностных ориентаций и поведенческих установок. Здесь отмечается увеличение до 50% доли приверженцев самостоятельного способа служебного действия, ориентированного на получение нужного результата. Данный факт объясняется большей гибкостью поведенческих установок и реального поведения в сравнении с более устойчивыми, ригидными базовыми представлениями.

Результаты проведенного исследования выявили также значительный потенциал общественного служения в кадровом корпусе государственных и муниципальных органов. Тот факт, что из числа опрошенных почти 60% государственных служащих в Администрации области и 81,5% муниципальных служащих считают, что служащие должны быть «слугами народа» свидетельствует о наличии весьма многочисленной категории служащих, которые в принципе предрасположены к позитивному восприятию целей

общественного служения, ориентации на достижение социально-значимых результатов, открытость и прозрачность публичной службы.

По мнению диссертанта, реализации потенциала общественного служения будет способствовать включение в учебные программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации гражданских и муниципальных служащих, сотрудников государственных и муниципальных учреждений курса «Организационная культура публичной службы», а также усвоение новых образцов организационной культуры с помощью таких методических средств, как: анализ проблемных ситуаций, требующих новых подходов, поиска и применения современных методов управления по результатам; работа в группах для выработки оптимальных вариантов решения конкретных социальных проблем; тренинг умений работать в команде, выступать публично, устанавливать и поддерживать контакты с аудиторией.

В **Заключении** подводятся основные итоги исследования, формулируются выводы, подтверждающие наличие на культуральном уровне взаимосвязи между государственной гражданской и муниципальной службами, и предлагаются перспективные направления социологического исследования публичной службы.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ:

I. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых

журналах реестра ВАК РФ

1. Ленская, И.Ю. Организационная культура муниципальной и государственной гражданской служб: опыт сравнительного исследования [Текст] / И.Ю. Ленская // Социально-гуманитарные знания. – 2008. – № 4. (0,4 п.л.).

II. Научные статьи, опубликованные в других изданиях

2. Ленская, И.Ю. Доверие как показатель состояния организационной культуры муниципальной службы [Текст] / И.Ю. Ленская // Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы: сб. науч. тр. / под ред. К.О. Магомедова. – М.: МАКС Пресс, 2006. Выпуск 3. (0,5 п.л.).

3. Ленская, И.Ю. Из опыта социологического исследования организационной культуры муниципальной службы (в соавторстве с Н.С. Субочевым). [Текст] / И. Ю. Ленская, Н.С. Субочев // Российские регионы в условиях трансформации современного общества: материалы Всерос. науч. конф. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2006. (0,3 п.л.).

4. Ленская, И.Ю. Организационная культура как механизм регуляции служебной деятельности [Текст] / И.Ю. Ленская, Н.С. Субочев // Перспективные инновации в науке, образовании, производстве и транспорте: сб. науч. тр. – Одесса: Изд-во Черноморье, 2007. (0,3 п.л.).

5. Ленская, И.Ю. Компаративный анализ организационных культур как регуляторов деятельности муниципальных и государственных служащих [Текст] / И.Ю. Ленская // Материалы III Всероссийской научной конференции «Сорокинские чтения: Социальные процессы в современной России: традиции и инновации». Т.3. – М.: КДУ, 2007. – 454с. (0,3 п.л.).

6. Ленская, И.Ю. Опыт компаративного исследования культуральной регуляции деятельности муниципальных и государственных служащих [Текст] / И.Ю. Ленская, Н.С. Субочев // Муниципальное управление в Германии и России: сб. статей. – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2007. С. 36 – 42. (0,5 п.л.).

Научное издание

Ленская Ирина Юрьевна

ВЗАИМОСВЯЗЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБ РЕГИОНА
(на примере исполнительных органов Волгоградской области и
г. Волгограда)

Специальность – 22.00.08 – Социология управления

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Подписано в печать 20. 04. 2009 г. Формат 60x84 1/16
Гарнитура Таймс. Бумага офсетная. Печать трафаретная.
Усл. печ. л. 1,6. Тираж 100. Заказ 621.

Волгоградский государственный экономико-технический колледж
Редакционно-издательский отдел
400007, Волгоград, проспект Metallургов, 17

Отпечатано: Волгоградский государственный экономико-технический колледж