

На правах рукописи



ШАГИЕВА Ольга Владимировна

**УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ
ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**

22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

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

Белгород 2006

Работа выполнена на кафедре социальных технологий
ГБОУ ВПО «Белгородского государственного университета»

Научный руководитель	доктор философских наук, профессор Бабинцев Валентин Павлович
Официальные оппоненты:	доктор социологических наук, профессор Кодин Михаил Иванович кандидат социологических наук, доцент Гармашев Александр Александрович
Ведущая организация	ГБОУ ВПО «Орловский государственный университет»

Защита диссертации состоится 21 декабря 2006 года в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.015.02 в Белгородском государственном университете, по адресу: 308015 г. Белгород, ул. Победы, 85.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Белгородского государственного университета.

Автореферат диссертации разослан и размещен на сайте Белгородского государственного университета 20 ноября 2006 года (www.bsu.edu.ru).

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат социологических наук,
доцент



И.Э. Надуткина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время в России наблюдается значительный интерес к вопросам организационной культуры – и не только со стороны ученых, но и практиков, руководителей организаций. Особое внимание к этому явлению обусловлено несколькими факторами. Прежде всего, повышается роль муниципальной «составляющей» в общей системе управления обществом, возрастает ответственность муниципальных служащих за выбор приоритетов и стратегий развития территориальных общностей, за разработку и принятие эффективных управленческих решений. Все это вызывает необходимость формирования, поддержания и развития организационной культуры, адекватной миссии и стратегии муниципального управления.

Интерес к вопросам организационной культуры муниципальной службы вызван также многообразием моделей местного самоуправления, необходимостью выбора наиболее оптимальной из них с учетом территориальных особенностей и традиций, интегрирования муниципальных структур в формирующуюся культуру российских организаций.

В процессе формирования и изменения организационной культуры муниципальной службы пока преобладают стихийные тенденции. По данным социологических опросов, лишь 20% элементов организационной культуры российских организаций сформированы осознанно и целенаправленно, а 80% – сложились стихийно и неосознанно¹. Это относится, на наш взгляд, и к муниципальной службе. Стихийные тенденции в процессе формирования культуры муниципальных организаций могут привести, да и приводят, к негативным последствиям, которые приходится в последующем устранять. Таким образом, нерационально затрачиваются усилия и ресурсы.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена и потребностью нахождения баланса между отечественными традициями и инновационным опытом в процессе формирования и развития организационной культуры муниципальной службы. Важно не допустить крайности в инерционной переоценке традиций, с одной стороны, и безудержном увлечении инновациями, с другой стороны.

В российском муниципальном менеджменте повсеместно проявляется инерция старых стереотипов, в числе которых – вера во всемогущество административных методов руководства и управления. Злоупотребление административными методами связано, в частности, с ориентацией на ближайший результат и недооценкой вероятных последствий его достижения. Муниципальному менеджменту пока не удается добиться сбалансированности стратегических и ближайших целей. Обеспечение баланса между ними – принципиально важная и злободневная задача муниципального управления. Кроме того, российскому муниципальному менеджменту пока не хватает рацио-

¹ Соломандина Т.О. К новому поколению руководителей предъявляются два главных требования: профессионализм и преданность // Управление персоналом.– 2003.– № 7.– С. 37.

нальности и, соответственно; технологичности как способа ее достижения. Управленческие решения принимаются во многих случаях импульсивно, личные соображения вытесняют деловые мотивы.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования обусловлена общественной потребностью в совершенствовании российского муниципального менеджмента, необходимостью преодоления негативных явлений в развитии организационной культуры муниципальной службы.

Степень научной разработанности темы. Организационная культура все чаще становится объектом исследований социологов, экономистов, психологов, специалистов в области менеджмента. Значительный вклад в ее изучение внесли О.И. Карпухин, Т.К. Панцуркина, Я. Радченко, Т.О. Соломандина и другие отечественные авторы, а также зарубежные исследователи – М. Грин, К. Камерон, Р. Куинни, Э. Шейн, К. Шольц.

Методологические вопросы исследования организационной культуры ставятся и освещаются в публикациях В.И. Приходько, П.В. Романова, С.В. Щербины. Культура как фактор развития организации рассматривается в работах Н.Ю. Крюковой и Н.В. Перегудовой, М.И. Магуры. Процессу ее формирования уделено внимание в исследованиях В. Томилова. Развернутая характеристика организационной культуры дается в учебном пособии белгородских авторов – С.А. Вангородской и Е.В. Шварева.

Проблемам организационной культуры посвящен ряд диссертационных исследований (работы И.И. Галужского, С.Г. Заржевского, В.К. Киселева, Н.О. Коломиец, Е.А. Кузнецовой, С.Е. Новиковой, М.Н. Павловой, А.В. Чабановой, В.В. Шуваевой).

Имеется ряд публикаций, в которых рассмотрены отдельные элементы организационной культуры: ценности (М. Сухорукова), нормы (М.И. Бобнева, М.И. Магура), символы (А.Н. Бердник, П.А. Степанова и др.), коммуникации (Э. Роджерс, Р.А. Агарвала-Роджерс), роль в принятии управленческих решений и т.д.

Активная научная разработка проблем организационной культуры ведется в контексте исследований по организационному поведению. Результаты этих исследований освещаются в публикациях А.М. Еропкина, Л.В. Карташовой, А.И. Кочетковой, Ю.Д. Красовского, Е.Г. Молла, Т.В. Никоновой, В.Л. Семикова, Т.О. Соломандиной, В.А. Спивака, а также в публикациях зарубежных авторов – П.М. Дизеля, К. Дэвиса, Ф. Лютенса, Дж.В. Ньюстрона, Р. Осборна, У. Мак-Кинли Раньяна, Дж. Ханта и Дж. Шермерорна.

Отдельные аспекты организационной культуры рассмотрены в публикациях по менеджменту (М. Альберт, Т.Е. Березкина, Д.Д. Вачугов, О.С. Виханский, В.В. Глухов, Н.А. Кислякова, М. Мескон, Г.А. Саймон, Д.У. Смитбург, В.А. Томсон); управлению персоналом (Т.Ю. Базаров, М.Б. Курбатова и М.И. Магура, С.А. Шапиро, С.В. Шекшня и др. исследователи); теории организации (Б.З. Мильнер, Э.А. Смирнов, В.И. Франчук и др. исследователи), социологии организаций (А.И. Пригожин, А.А. Радугин и К.А. Радугин, С.С. Фролов, В.В. Щербина); социологии управления (Т.П. Галкина, М.В. Удальцова и др. авторы); теории социального управления (А.Г. Глады-

шев, В.Н. Иванов, И.В. Конев, В.И. Патрушев, В.И. Франчук и др.); управлению изменениями (М. Грин, Э. Камерон).

Проблемы организационной культуры рассматриваются в работах по смежной тематике, а именно по управленческой культуре (К. Мясникова, Л. Фаткин и др.), деловой культуре (А.И. Пригожин, П.Н. Шихирев), инновационной культуре (А.И. Николаев), психологической культуре организации (М.А. Иванов, Б.И. Мастеров), корпоративной культуре (С.В. Иванова, В.В. Козлов, А.А. Козлова, У.А. Чукаева).

Отметим, что большинство публикаций относится к организационной культуре предприятий, компаний, корпораций. Вместе с тем, за последние годы активизировались исследования по вопросам организационной культуры государственной службы и государственных служащих (публикации В.Г. Игнатова и В.К. Белолипецкого, А.И. Ионовой, В.В. Козлова, Н.С. Субочева, В.В. Шуваевой).

Исследование дает основание утверждать, что специфика организационной культуры муниципальной службы может быть раскрыта лишь с учетом особенностей муниципального управления, которые рассмотрены в работах А.Н. Аверина, М.В. Бондаренко, А.М. Володина и А.А. Немчинова, В.Б. Зотова и его соавторов, В.С. Нечипоренко, П.А. Ореховского, С.Ю. Фабричного и др. «Социальный портрет» муниципальных служащих дается в публикациях А.Е. Балобанова, В.В. Вагина, Г.П. Зинченко, В.Б. Слатинова. В работах этих и других авторов исследованы условия и факторы, влияющие на эволюцию организационной культуры муниципальной службы. Особую группу среди них составляют исследования, посвященные управлению формированием и развитием органов местного самоуправления, осуществленные В.В. Абессоновым, О.В. Быхтиным, Н.Н. Гутиным, С.С. Ильевым, А.П. Кривец, Н.А. Носковой, В.Н. Потрясаевым, О.В. Соловьевым, Н.А. Фатеевой.

Анализ степени научной разработанности темы диссертационного исследования приводит к следующим выводам.

Во-первых, довольно полно исследованы общие вопросы организационной культуры, относящиеся к методологии ее изучения, структуре, факторам ее формирования и развития, а также к особенностям культуры производственных организаций.

Во-вторых, недостаточно изучены вопросы управления организационной культурой, целенаправленного и эффективного воздействия на процессы ее формирования, поддержания и развития.

В-третьих, нет специальных исследований по управлению организационной культурой муниципальной службы.

Таким образом, становится все более очевидным и острым противоречие между общественной потребностью в управлении развитием организационной культуры муниципальной службы в современной России, с одной стороны, и недостаточной научной разработанностью методов ее диагностики и механизмов целенаправленного развития, с другой стороны. На данном противоречии основана главная проблема диссертационного исследования – *проблема управ-*

ляемого и эффективного развития организационной культуры муниципальной службы в современной России.

Актуальность темы исследования, степень ее научной разработанности, сформулированная научная проблема обуславливают выбор объекта и предмета диссертационной работы, формулировку ее цели и задач.

Объект диссертационного исследования – процессы развития организационной культуры муниципальной службы в современной России, *предмет* исследования – управление развитием организационной культуры муниципальной службы.

Цель диссертационной работы – разработка модели управления развитием организационной культуры муниципальной службы.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие исследовательские задачи:

- рассмотреть концептуальные подходы к исследованию организационной культуры муниципальной службы, выделить и охарактеризовать ее переменные (признаки) как объекта управления;

- проанализировать состояние организационной культуры муниципальной службы в современной России (на материалах Белгородской области);

- предложить социальный механизм управления развитием организационной культуры муниципальной службы.

Гипотеза исследования заключается в предположении о том, что можно довольно успешно управлять формированием и развитием организационной культуры муниципальной службы, учитывая некоторые особенности объекта воздействия. В частности, на основе уже имеющихся эмпирических данных допустимо предположить, что организационная культура муниципальной службы принципиально не отличается от культуры других организаций, но при этом отражает двойственность характера местного самоуправления, которое, с одной стороны, представляет собой формально-бюрократическую систему, с другой стороны, выступает как форма участия граждан в решении вопросов местного значения.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования являются фундаментальные концепции и теории, разработанные классиками социологии О. Контом (социальный позитивизм), К. Марксом (социально-исторический детерминизм), М. Вебером (теория социального действия), П. Сорокиным (концепция социокультурной динамики), Т. Парсонсом (структурно-функциональный анализ).

В работе использовались также идеи и теоретические положения: социологии организаций (Н. Лукман, А.И. Пригожин, В.И. Франчук, С.С. Фролов, В.В. Щербина); современных концепций организационного поведения (Ю.Д. Красовский, Ф. Лютенс, Дж.В. Ньюстром, А.И. Кочеткова, Л.В. Карташова, Т.В. Николаева и др.); социологии местного самоуправления (О.В. Антонова, В.Н. Лазарев, Ж.Т. Тощенко, Г.А. Цветкова); кросскультурного анализа организационного поведения (Г. Хоффштеде); современных концепций организационной культуры (П.С. Делиси, Дж. Дистефано, К. Ка-

мерон, Р. Куинн, Г.А. Кузнецова, Г. Лейн, Р.Т. Морен, У. Оучи, Т.О. Соломандина, Г.Л. Уилсон, М.С. Хан, П.Л. Харрис, Э.Х. Шейн); концепции управления организационной культурой (В.В. Козлов); концепций социальных технологий (Л.Я. Дятченко, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев); аналитических моделей социального процесса (Н.С. Данакин).

В диссертации использованы методы структурного, функционального, сравнительного анализа, теоретического моделирования и обобщения. Сбор социологических данных проводился посредством анкетного опроса и изучения документов.

Эмпирическая база диссертационного исследования включает:

- нормативно-правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- статистические материалы официальных изданий Госкомстата;

- информационно-аналитические и отчетные материалы органов местного самоуправления;

- данные прикладного социологического исследования «Диагностика состояния организационной культуры муниципальной службы в Белгородской области», проведенного диссертантом в 2004-2005 годах (опрошено 300 служащих органов муниципального управления Белгородской области; использована многоступенчатая районированная выборка, объем выборки – 10%, ошибка выборки – 3%);

- результаты всероссийского выборочного социологического исследования «Роль субъективного фактора в становлении и развитии местного самоуправления в Российской Федерации и повышении эффективности управления на муниципальном уровне» (N = 309);

- данные социологического исследования «Социальное состояние и самочувствие населения Белгородской области», проведенного при участии диссертанта в 2002 году в 11 муниципальных образованиях Белгородской области, включая города Старый Оскол, Губкин, Валуйки, Алексеевку (N = 1350).

Научная новизна результатов диссертационного исследования заключается в том, что в нем:

- разработаны и апробированы эмпирические показатели структурного и функционального анализа организационной культуры муниципальной службы Белгородской области, применение которых позволило выявить нерешенные проблемы ее формирования и развития;

- предложен социальный механизм управления развитием организационной культуры муниципальной службы, обеспечивающий ее соответствие динамично меняющейся системе местного самоуправления.

Положения, выносимые на защиту.

1. Содержание организационной культуры муниципальной службы как объекта управления раскрывается в виде системы переменных. К структурным переменным относятся базовые представления и ориентации, ценности, цели, нормы, традиции и ритуалы, символы, лозунги и девизы, легенды и мифы, санкции. Динамические переменные отражают логику формирования организационной культуры, которая основывается на двух процессах: про-

цессе внешней адаптации организации и процессе внутренней интеграции. В качестве факторных переменных выступают национальные факторы, факторы внешней и внутренней среды, индивидуально-личностные факторы. Типологические переменные организационной культуры муниципальной службы детерминируются господствующими ценностями, которые позволяют определить ее как, по преимуществу, бюрократическую и иерархическую с рыночными элементами, сочетающую черты вертикальной и горизонтальной структур. В качестве функциональных переменных выступают следующие функции организационной культуры: познавательная, ориентационная, ценностно-образующая, нормативно-регулирующая, мотивационная, инновационная, коммуникационная, стабилизационная, контрольно-оценочная и координационная, а также функции профилирования, привлечения кадров, социализации, групповой интеграции и социальной фасилитации.

2. Оценка состояния отдельных переменных и организационной культуры муниципальной службы в регионе может быть осуществлена на основе структурного и функционального анализа. Структурный анализ базируется на применении следующих показателей: уровня сформированности организационных ценностей муниципальной службы; структуры ее целей; наличия коллективных традиций и организационных атрибутов; степени групповой солидарности муниципальных служащих и их готовности к самоидентификации с организацией; доминирующего стиля руководства. Функциональный анализ предполагает оценку удовлетворенности работников условиями своего труда, выявленными возможностями для самореализации и самосовершенствования; заинтересованности в результатах работы; представлений об эффективности своей деятельности.

На основе проведенного анализа выявлены наиболее значимые проблемы развития организационной культуры муниципальной службы Белгородской области. К ним относятся: отсутствие целенаправленности в процессе ее формирования и изучения; ограниченный набор организационных традиций, отсутствие системы передачи и культивирования соответствующей информации; неоднозначность отношения к организационной атрибутике; недостаток «командного» духа; дефицит условий для более полной реализации работниками миссии муниципальной службы; невысокий уровень востребованности их интеллектуального потенциала.

3. Социальный механизм управления формированием и развитием организационной культуры муниципальной службы представляет собой взаимодействие социальных структур, норм, институтов, образцов поведения, посредством которого обеспечивается ее функционирование. Использование социального механизма управления развитием организационной культуры муниципальной службы предполагает: формирование и внедрение в практику организационных ценностей, осуществляемые на основе стратегии корректировки потребностей муниципальных служащих как специфической целевой группы; развитие компаративных отношений; совершенствование организационных норм путем стандартизации и регламентации функций муниципального управления; повышение компетентности работников в ходе не-

прерывного профессионального развития; оптимизацию внутренней и внешней организационной коммуникации; совершенствование мотивации чиновников к эффективной деятельности; повышение профессионализма и развитие лидерских качеств муниципальных руководителей; усиление целенаправленной организационной активности персонала и оптимизация организационных структур.

Теоретическая значимость результатов диссертационного исследования заключается в том, что они дают целостное научное представление об организационной культуре муниципальной службы в современной России, ее структуре и динамике, функциях, ее типах, факторах формирования и развития. В работе предложена концепция управления развитием организационной культуры муниципальной службы, обоснованы ее методы и технологии.

Практическая значимость результатов диссертационного исследования состоит в их ориентированности на руководителей и специалистов органов муниципального управления. Выявленные в диссертации проблемы и трудности развития организационной культуры муниципальной службы представляют интерес для тех, кто занимается ее совершенствованием. Выделенные и описанные принципы и технологии управления могут быть востребованы при разработке и реализации целевых программ и мероприятий по совершенствованию управления организационной культурой муниципальной службы. Разработанный и апробированный в диссертационной работе инструментарий эмпирического исследования состояния и функций организационной культуры может быть полезным при проектировании и проведении социологических исследований по аналогичной или пограничной тематике.

Материалы диссертации целесообразно применять при разработке учебных курсов «Общая социология», «Социология управления», «Теория организации», «Социология организации», «Организационное поведение», «Управление персоналом».

Апробация результатов диссертации проводилась посредством разработки и чтения учебных курсов для студентов по специальностям «Менеджмент организации», «Государственное и муниципальное управление», «Управление персоналом», обучающихся в Белгородском государственном университете. Разработаны и прочитаны учебные курсы «Этика деловых отношений», «Социальные коммуникации», «Деловые коммуникации». Апробация осуществлялась в виде докладов на международной научно-практической конференции «Современная социально-философская культура: проблемы рационального и иррационального» (Белгород, май 2002 г.); международной научно-практической конференции «Современные проблемы управления» (Киев, декабрь 2001 г.); межвузовской научно-практической конференции молодых преподавателей, исследователей, аспирантов и студентов «Личность и общество» (Курск, октябрь 2001 г.); межрегиональной научно-теоретической конференции «Региональные социологические школы на пороге XXI века» (Красноярск, октябрь 2001 г.); межрегиональной научно-практической конференции «Проблемы государственного и муниципального управления и их кадрового обеспечения: региональный аспект» (Воро-

неж, апрель 2002 г.); научно-практической конференции «Формирование кадрового управленческого потенциала в регионе» (Белгород, май 2002 г.).

По теме диссертации опубликовано 12 научных работ общим объемом 2,6 усл.п.л.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре социальных технологий Белгородского государственного университета.

Структура диссертации состоит из введения, трех разделов, заключения, библиографического списка и четырех приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, показывается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, формулируются цель и соответствующие задачи, раскрываются научная новизна и выносимые на защиту основные положения исследования, обосновывается теоретическое и практическое значение работы, рассматриваются ее основные методологические и методические источники, намечается путь к получению основных результатов.

В первом разделе – «*Организационная культура муниципальной службы как объект управления*» – рассматриваются различные интерпретации понятия «организационная культура», каждое из которых основано на специфическом подходе к его анализу: поведенческом, креативном, ритуально-символическом, аксиологическом, нормативно-ценностном, интеграционном.

В процессе исследования формулируется вывод, что для решения задач диссертационной работы значительные эвристические возможности имеет ценностно-нормативный подход. На основе данного подхода «организационная культура муниципальной службы» интерпретируется как система норм, ценностей и правил поведения, принятых в органах местного самоуправления, проявляющихся в базовых представлениях, ценностях и артефактах, определяющих процесс функционирования муниципальной службы как специфической организации и обеспечивающих достижение поставленных целей.

В работе выделены и рассмотрены общие признаки (переменные) организационной культуры, в состав которых входят переменные, выражающие: а) структурно-содержательные аспекты организационной культуры – структурные переменные; б) процесс формирования и развития организационной культуры – динамические переменные; в) типы организационной культуры – типологические переменные; г) функции организационной культуры – функциональные переменные; д) факторы формирования и развития организационной культуры – факторные переменные.

При анализе структурных переменных организационной культуры с целью их первоначальной группировки применялась концепция Э.Шейна, согласно которой выделяются три уровня организационной культуры: «*поверхностный*» или «*символический*» уровень, «*подповерхностный*» уровень – доминирующие ценности и «*глубинный*» уровень – базовые представления.

В настоящее время в муниципальной службе преобладает, в большей степени, элитно-харизматическая и функционально-харизматическая системы ценностей. Первая «замкнута» на руководителя и требует почти абсолютного подчинения функционирования муниципальной службы его целям и интересам. Вторая система близка к первой, но, тем не менее, ориентирована, скорее, не на муниципального лидера, а на результат. Различия между этими системами определяются, прежде всего, качествами руководителя, его способностью сформировать эффективную функциональную структуру муниципального управления.

Исследование позволяет выделить ряд характерных черт организационных ценностей муниципальной службы. Во-первых, для ее представителей типичен приоритет нормативных ценностей над реальными, что обусловлено формально-бюрократической самоорганизацией структуры. Во-вторых, для муниципальной службы типична двойственная ценностная ориентация. С одной стороны, вербальным требованием является соблюдение нормативных и групповых ценностей. С другой стороны, каждый работник имеет собственные индивидуальные ценностные установки. При этом, в отличие от корпорации, в системе муниципальной службы успех организации далеко не всегда сопрягается с личным профессиональным успехом. Наконец, в-третьих, при общей нормативной ориентации на позитивные ценности, которые постоянно декларируются, муниципальные служащие нередко склонны принимать негативные ценности. Следствием этого являются многочисленные «болезни» муниципальной бюрократии. Прежде всего – коррупция и бюрократизм.

Динамика организационной культуры выражается в виде двух процессов: процесса внешней адаптации организации и процесса внутренней интеграции. Процесс внешней адаптации связан с поиском и нахождением организацией своей линии во взаимодействии с другими структурами и ее приспособлением к постоянно меняющемуся внешнему окружению. Процесс внутренней интеграции воплощается в установлении и поддержании эффективных отношений на работе между членами организации.

Наибольший интерес для целей практической диагностики и изучения организационной культуры муниципальной службы представляет типология К. Камерона, Р. Куинна (основание – доминирующие ценности). В соответствии с ней организационную культуру муниципальной службы РФ можно оценить как, преимущественно, бюрократическую и иерархическую. Эти черты детерминированы общим процессом формирования местного самоуправления, которое фактически «выросло» из системы государственного управления советского типа, сохранив в себе основные признаки последней. Развитие самоуправленческого начала в муниципальных образованиях вносит в организационную культуру элементы рыночного характера, основанные на идеях добровольного участия населения в управлении, самостоятельного решения местных проблем. При этом взаимодействие между муниципальной службой и местным сообществом приобретает черты, типичные для взаимодействия рыночных субъектов. Наиболее ярко это воплощается в

практике предоставления гражданам муниципальных услуг на основе строго регламентированных процедур.

Муниципальная служба в РФ представляет собой открытую динамическую систему, находящуюся в неравновесном состоянии. Поэтому на формирование и развитие организационной культуры муниципальной службы оказывают значительное влияние внешние факторы. К числу наиболее значимых из них относятся: социально-экономическое развитие субъекта РФ и местного сообщества; соотношение политических сил в регионе и, если речь идет о крупном городском муниципальном образовании, внутри последнего; групповые и корпоративные интересы населения; социокультурные традиции.

В силу специфики муниципального управления при организации муниципальной службы должны учитываться все эти внешние детерминанты, которые оказывают особое воздействие на ценности муниципальных служащих, на их базовые представления и цели деятельности.

Управление развитием организационной культуры направлено, в конечном счете, на решение трех основных задач: 1) формирование организационной культуры, 2) поддержание организационной культуры и 3) изменение организационной культуры.

Организационная культура муниципальной службы может формироваться как стихийно, так и сознательно (целенаправленно). Сознательный путь ее формирования более привлекателен, по меньшей мере, по трем причинам. Во-первых, ускоряется процесс формирования. Во-вторых, организационная культура формируется в соответствии с заданными и желательными параметрами. В-третьих, обеспечивается управляемость процессом формирования. Кроме того, необходимость его определяется самой сущностью муниципального управления, которое выполняет организационные и регулирующие функции в рамках муниципального образования. Качество выполнения этих функций в весьма значительной степени определяется уровнем самоорганизации органов местного самоуправления. Муниципальная служба в этом случае как бы определяет «модель» самоорганизации местного сообщества. Превалирование стихийного начала в организационной культуре муниципальной службы означает развитие неуправляемых тенденций в муниципальных образованиях в целом.

Второй раздел диссертации – «Состояние организационной культуры муниципальной службы» – посвящен исследованию состояния организационной культуры муниципальной службы.

Исследование состояния организационной культуры муниципальной службы и проблем ее развития осуществляется по двум направлениям: посредством структурного анализа и функционального анализа организационной культуры.

В процессе структурного анализа выделен, прежде всего, уровень компетентности муниципальных служащих в отношении организационной культуры. Результаты социологического опроса позволяют утверждать, что почти две трети опрошенных (63,2%) слышали о таком понятии, как «организационная культура», 19,6% – не слышали об этом и 17,2% – затруднились отве-

тить (затруднившихся с ответом можно отнести, скорее всего, к тем, кто не слышал об организационной культуре).

Большинство участников опроса (62,9%) отметили факт наличия организационной культуры в их организациях. Однако при этом респонденты разделились в отношении определения ее сущности и содержания. В ходе исследования выяснялось, что среди муниципальных служащих Белгородской области преобладают «стереотипная» интерпретация, которая определяется как стереотип мыслей, действий и поступков членов организации, и «регулятивная», в соответствии с которой организационная культура рассматривается как система формальных и неформальных правил и норм, обычаев и традиций, сложившихся в организации.

Центральным компонентом организационной культуры выступают ценности организации. Формулируя свои основополагающие ценности, организация описывает своеобразный идеальный образ, в котором находят отражение ее стратегия, кадровая политика, принципы взаимоотношений с внешней средой.

В диссертационном исследовании были выделены и рассмотрены десять ценностей, определяющих мотивацию муниципальных служащих. В результате опроса, почти половина респондентов (47,8%) поставила на первое место «деньги, зарплату», на второе месте – благоприятные условия работы (чистота, спокойная обстановка, отдельный кабинет). Полученные результаты позволяют утверждать, что для большинства муниципальных служащих в настоящее время приоритетными являются индивидуальные ценности. А это в свою очередь в значительной степени предопределяет приоритет индивидуальных функционально-ролевых характеристик в их профессиональной деятельности.

В большинстве муниципальных организаций сложились определенные традиции: 72,9% респондентов выделили «планерки», остальные отметили «поздравления с днем рождения, юбилеем» (7,9%) и «подведение итогов рабочей недели» (6,2%). Значительно меньше практикуются в муниципальной службе «общественные праздники» (2,4% респондентов), «публичное представление нового работника» (1%), «организация досуга работников» (0,3%). Традиции организации связаны с историей муниципальной службы, с которой знакомо большинство работников (68,5%). Таким образом, исследование диагностирует наличие довольно заметной «исторической составляющей» организационной культуры муниципальной службы, которая может служить основой для формирования традиций, мифов, разработки укорененных в сознании служащих символов и иных атрибутов.

Судя по данным социологического опроса, в муниципальных образованиях сравнительно широко распространены такие атрибуты организационной культуры, как эмблема, герб, флаг и символ. Сравнительно меньше используются девизы организации, гимны и лозунги. Примерно каждый четвертый-пятый из респондентов считают необходимым введение и использование разнообразной организационной атрибутики, в то же время каждый третий из муниципальных служащих не видит в этом необходимости. Боль-

шая доля затруднившихся с определением своей позиции диагностирует неопределенность восприятия муниципальных служащими атрибутивной составляющей организационной культуры.

В ходе функционального анализа акцент был сделан на уровне удовлетворенности сотрудников своим трудом, которая укрепляет их лояльность к организации и преданность ей. В частности, выяснилось, что две трети муниципальных служащих (68,7%) удовлетворены работой. Прежде всего, тремя элементами производственно-трудовых отношений: субординацией во взаимоотношениях в коллективе, полезностью работы для общества и содержанием работы. Сравнительно высока удовлетворенность морально-психологическим климатом в коллективе. В то же время невысоки показатели удовлетворенности респондентов распределением прав и ответственности, а также перспективой служебного роста. И крайне низки показатели удовлетворенности уровнем оплаты труда, уровнем социальной защищенности и правовыми гарантиями.

Анализ самооффективности муниципальных служащих, т.е. их веры в собственные способности, по показателям, связанным со стремлением к успеху, с решением возникающих проблем, новыми начинаниями и быстрым восстановлением положительных эмоций после постигшей неудачи, с адекватным поведением в ситуациях неопределенности, дает основание утверждать, что формально муниципальные служащие в большинстве своем убеждены в собственной эффективности. Однако это мнение не вполне разделяют окружающие, в том числе и их коллеги. Выявленные расхождения свидетельствуют о невысоком уровне корпоративной солидарности, а также о недостаточной адекватности системы оценки деятельности работников и, следовательно, о просчетах в формировании организационной культуры.

Нынешнее состояние организационной культуры муниципальной службы характеризуется рядом нерешенных проблем. К их числу относятся: отсутствие целенаправленности в процессе ее формирования и изучения; ограниченный набор организационных традиций, системы передачи и культивирования соответствующей информации; неоднозначность оценок необходимости организационной атрибутики; дефицит «командного» духа; недостаточность условий для эффективной реализации работниками миссии муниципальной службы; невысокий уровень востребованности их интеллектуального потенциала.

Третий раздел – *«Социальный механизм управления развитием организационной культуры муниципальной службы»* – решает задачу обоснования технологий развития организационной культуры муниципальной службы. Исследовательская задача разделяется в данном случае на две подзадачи. Первая связана с рассмотрением общих направлений развития организационной культуры муниципальной службы, вторая – с определением социального механизма управления данным процессом.

Определение общих направлений связано с формулированием принципов управления развитием организационной культуры муниципальной службы. Следует заметить, что исследовательская подзадача выделения, форму-

лирования и описания принципов управления развитием организационной культуры муниципальной службы решалась применительно ко всем его этапам, т.е. к этапам формирования организационной культуры, ее поддержания и изменения.

В ходе исследования были выделены следующие принципы: активность, комплексность, ведущая роль руководителя, ответственность, преемственность, единство формальных и неформальных факторов, очевидность образцов организационной культуры, последовательность, индивидуальный (дифференцированный) подход, умеренность, исключение силового воздействия. Соблюдение указанных принципов повышает вероятность успешного управления организационной культурой, процессами ее формирования и изменения.

Социальный механизм управления формированием и развитием организационной культуры муниципальной службы предполагает взаимодействие социальных структур, норм, институтов, образцов поведения и т.д., посредством которого обеспечивается функционирование социальной системы. Основными элементами социального механизма управления формированием и развитием организационной культуры муниципальной службы являются:

- *формирование организационных ценностей*, осуществляемое на основе стратегии корректировки потребностей муниципальных служащих;
- *совершенствование организационных норм* путем стандартизации и регламентации деятельности муниципальной службы;
- *адаптация персонала*, т.е. практическое освоение работниками организационной культуры, прежде всего, организационных ценностей и норм, использование их в своем реальном поведении;
- *повышение профессиональной компетентности работников в ходе непрерывного профессионального развития*, которое предполагает формирование в регионе системы непрерывного профессионального развития муниципальных служащих, включающей в себя профессиональное образование, переподготовку, повышение квалификации, стажировку, организацию различных семинаров и конференций;
- *оптимизация внутренней и внешней организационной коммуникации*, предполагающая всестороннее использование нисходящих, восходящих и горизонтальных организационных коммуникаций;
- *совершенствование мотивации служащих*, связанное с воздействием на мотивационную структуру работников, изменяющую ее в направлении перехода от индивидуально-адаптивной к преимущественно социетально-преобразующей стратегии их профессиональной деятельности;
- *развитие организационной активности персонала*, обусловленное ведущей ролью руководителя в формировании и изменении организационной культуры и активным участием в этих процессах самого персонала организации;
- *оптимизация организационных структур*, которая предполагает, что развитие организационной культуры муниципальной службы должно идти параллельно и на основе процесса оптимизации ее организационной структуры.

Особой проблемой разработки и внедрения социального механизма управления развитием организационной культуры муниципальной службы является проблема определения субъекта данной деятельности. Она может быть решена на основе концептуальной модели полисубъектного управления. Поэтому следует говорить о наличии многих субъектов управления развитием организационной культуры муниципальной службы, которые дифференцированы в вертикальном и горизонтальном отношениях. Целесообразно также выделить непосредственных и опосредованных субъектов управления.

К числу непосредственных субъектов, постоянно решающих задачу развития организационной культуры муниципальной службы, относятся руководители муниципальных образований и кадровые службы (службы по работе с персоналом). Наряду с ними в этой деятельности участвуют сами работники, и в данном отношении развития организационной культуры муниципальной службы их участие предстает как процесс профессионального саморазвития и самосовершенствования служащих.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные результаты, предложения, даны рекомендации по их практическому применению. Определены направления дальнейшего исследования проблемы.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Шагиева, О.В. Функциональный анализ организационной культуры муниципальной службы (по материалам социологического исследования) / О.В. Шагиева // *Международ. науч.-теорет. журнал «Вестник» БелУПК.* – Белгород, 2006. – № 2 (16). – С. 258–261 (0,4 усл.п.л.).

2. Сакулина, О.В. Организационная культура: понятие и структура / О.В. Сакулина // *Современные проблемы управления* / под ред. Б.В. Новикова, В.А. Гайченко и др. – К.: ИВЦ «Политехника», 2001. – С. 340–342 (0,2 усл.п.л.).

3. Сакулина, О.В. Организационная культура как объект прикладного социологического исследования / О.В. Сакулина // *Современная социально-философская культура: проблема рационального и иррационального: сб. материалов междунар. науч. конф.: в 3 ч.* – Белгород: Изд-во БелГУ, 2003. – Ч. III. – С. 130–131 (0,2 усл.п.л.).

4. Шагиева, О.В. Влияние организационной культуры на управление персоналом муниципальной службы / О.В. Шагиева // *Государственная и муниципальная служба в системе управления регионом.* – Тверь, 2002. – С. 222–223 (0,2 усл.п.л.).

5. Шагиева, О.В. Формирование ценностных оснований организационной культуры муниципальных служащих / О.В. Шагиева // *Современные проблемы управления персоналом организации: сб. материалов всерос. науч.-практ. конф.* – Пенза, 2003. – С. 85–87 (0,2 усл.п.л.).

6. Сакулина, О.В. Организационная культура управленческих кадров как фактор стабильного развития организации / О.В. Сакулина // *Устойчивое развитие региона: социально-экономические и политические аспекты: сб. на-*

уч. статей, метод. разработок преп., асп. и слушателей. – Белгород, 2002. – С. 121–125 (0,2 усл.п.л.).

7. Шагиева, О.В. Проблемы организационной культуры в системе социологической теории / О.В. Шагиева // Региональные социологические школы на пороге XXI века: сб. материалов межрегион. науч.-теорет. конф. – Красноярск, 2003. – С. 41–45 (0,2 усл.п.л.).

8. Шагиева, О.В. Особенности компонентов организационной культуры муниципальных служащих / О.В. Шагиева // Современная социокультурная динамика и духовная жизнь: сб. статей молодых уч., асп. и докторан. – Белгород: Крестьянское дело. – 2003. – Вып. I. – С. 301–306 (0,2 усл.п.л.).

9. Шагиева, О.В. Организационная культура как фактор служебной карьеры / О.В. Шагиева // Экономика. Общество. Человек: сб. науч. труд. каф. экономич. теории БелГТАСМ. – Белгород: БелГТАСМ; Москва: Мобилизация и развитие. – Изд-во «Белаудит», 2003. – Вып. 5. Качество жизни. Мыследеятельности и материальной деятельности человека. – С. 291–295 (0,2 усл.п.л.).

10. Шагиева, О.В. Совершенствование организационной культуры как фактор повышения конкурентоспособности организации / О.В. Шагиева // Социально-экономические проблемы российских регионов: осмысление, формирование подходов и механизмов решения в условиях ориентации на экономическое созидание: тез. выступ. участ. межрегион. науч.-практ. конф., проведенной администрацией Липецкой области совместно с Липецким филиалом ОРАГС, 15-16 мая 2003 г. – Липецк, 2003. – С. 269–272 (0,2 усл.п.л.).

11. Сакулина, О.В. Некоторые особенности организационной культуры муниципальных служащих / О.В. Сакулина // Формирование управленческого потенциала в регионе: сб. материалов межрегион. науч.-практ. конф. – Белгород, 2002. – С. 161–164 (0,2 усл.п.л.).

12. Сакулина, О.В. Формирование организационной культуры муниципальной службы / О.В. Сакулина // Проблемы государственного и муниципального управления и их кадрового обеспечения: региональный аспект: сб. статей / под общ. ред. Р.И. Мельниковой. – Воронеж: Воронежский гос. ун., 2002. – С. 270–273 (0,2 усл.п.л.).

Подписано в печать 17.11.2006. Формат 60×84/16.
Гарнитура Times. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 294.
Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в издательстве
Белгородского государственного университета
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85