

“СЛУЖБА” ЯК БАЗОВЕ ПОНЯТТЯ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто поняття “служба” як базове для контексту професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Зосереджено увагу на визначенні служби в загальному розумінні, її диференціації за видами, місці і ролі служби як соціальної діяльності в системі суспільних відносин, головним чином, в інтелектуальному відношенні.

In the article the concept of service is examined as base for the context of професіоналізації of service in the organs of local self-government. An author concentrates attention on determination of service in the general understanding, to its differentiation after kinds, place and roles of service as social activity in the system of public relations, mainly in an intellectual relation.

Витоки зародження служби як одного “...із найсуттєвіших видів цілеспрямованої діяльності людей, а також суспільства” [7, с. 9] характеризуються рисами розвитку насамперед суспільства, а пізніше, з появою держави, – етапами державотворення. Ще на ранній стадії суспільного життя внаслідок розподілу праці в суспільстві, безперервного розвитку виробничих сил, формування різних соціальних груп виокремилась діяльність, яку стали називати службою і яка зайняла своє місце серед основних видів суспільної корисної праці, а тих, хто її здійснював, – службовцями, що склали свою соціальну групу поряд з іншими групами, класами, прошарками. Новий вид людської діяльності був спрямований на забезпечення нормальної життєдіяльності суспільства, інших видів соціального життя – виробництво (організація, раціоналізація, проектування і конструювання тощо), зовнішні зв’язки, військова справа, розподіл матеріальних та інших благ, охорона порядку і безпеки. Зміст виконуваних призначень обумовив диференціацію служби, на що суттєвим чином вплинув і факт появи держави. Так, з’явилась “служба в державних, суспільних, релігійних, іноземних, міжнародних організаціях” [1, с. 97], виділилась “приватна” та ін. [13, с. 4] служба. У чому ж полягає сутність служби в масштабі усього суспільства, у житті різних об’єднань і індивідів? Остаточної відповіді на це питання немає. Тому в рамках даної роботи спробуємо самостійно з’ясувати сутність служби в загальному розумінні, що надасть можливість детально охарактеризувати процес професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, що буде предметом нашого основного наукового дослідження.

Важливе теоретико-методологічне значення має, на нашу думку, визначення самого поняття “служба”. З приводу його тлумачення відбувається постійна дискусія. Це поняття використовується по-різному, проте у більшості таких випадків:

– як вид людської, соціальної, платної суспільно корисної діяльності (таке поняття служби використовується найчастіше і асоціюється з необхідністю забезпечення нормальної життєдіяльності суспільства, інших видів соціальної діяльності в системі соціальних відносин) [13, с. 3 – 5]. За С. Ожеговим, служба – це робота, заняття службовця, а також місце його роботи, будь-яка сфера діяльності. При цьому *службовець – особа, яка працює за наймом* (курсив авт. – К.С.) у різних установах, у сфері обслуговування [6, с. 23]. Майже такого значення набуло поняття “служба” у словниках сучасної української мови: “Служба – дія за значенням служити // *Обов’язок, визначений посадою* (курсив авт. – К.С.) ...служити – виконувати які-небудь обов’язки по відношенню до кого-небудь, працювати, трудитися в ім’я кого-небудь, на користь кого- або чого-небудь” [4, с. 1345-1346]. Цікавим є порівняння понять “службовець” у сучасному українському і радянському трактуваннях, зокрема словник російської мови 1981 – 1984 рр. видання визначає, що службовцями є “*працівники нефізичної і розумової праці* (курсив авт. – К.С.), які отримують заробітну плату...” [14, с. 143-144], а тлумачний словник сучасної української мови навпаки вважає, що службовець – це “той, хто *займається розумовою працею, а також фізичною працею* (курсив авт. – К.С.), пов’язаною не з виробництвом, а з обслуговуванням кого-небудь, чого-небудь” [4, с. 1346]. Дійсно, протягом багатьох років вважалося, що служба – це сфера розумової праці, і лише в останні часі зі сторінок спеціальної літератури зникло це визначення як несумісне з дійсністю;

– як управління, забезпечення та здійснення самого управління, соціально-культурного обслуговування громадян [1, с. 97]. Ю. Старілов наводить загальне визначення служби як діяльності, пов’язаної з керівництвом, управлінням, контролем, наглядом, обліком тощо. При цьому *працівники, залучені до служби, або створюють духовні цінності, або реалізують функції управління* (курсив авт. – К.С.) [6, с. 23];

– як соціально організаційне явище, сутність якого може бути виражено такими положеннями. По-перше, служба виступає як рушійна, потужна система, що надає життя організації. Усі інші *частини внутрішньої структури організації* лише *забезпечують діяльність службовців* (курсив авт. – К.С.). Зрозуміло, що саме якість цієї рушійної сили, активність і професіоналізм визначають її діловий статус, рівень позитивної роботи та престиж в очах організацій, населення. По-друге, служба спрямовує діяльність органу та в процесі реалізації компетенції зберігає і забезпечує цей напрям [5, с. 6];

– як соціально-правовий інститут. Важливим елементом здійснення

служби, наполягає Ю. Битяк, є включення до змісту службової діяльності *організації та правового регулювання внутрішніх взаємовідносин* (курсив авт. – К.С.) [2, с. 96];

– як сфера діяльності, що визначає певний соціально-економічний або гуманітарний сектор, нерозривно пов'язаний з системою інституцій (підприємств, установ і організацій та ін.) із забезпечення вирішення певного завдання або реалізації певної функції [6, с. 23].

Узагальнюючи різні тлумачення, на нашу думку, поняття “служба” можна сформулювати так: служба – це професійна, сумісна діяльність осіб, які працюють за наймом, виконуючи обов'язки, визначені посадою, в межах організаційно – правovo врегульованих внутрішніх взаємовідносин, реалізуючі функції управління або створюючи духовні цінності в певному соціально-економічному або гуманітарному секторі, нерозривно пов'язаному з системою інституцій (спеціалізованих підприємств, установ і організацій), тим самим надаючи органу, організації здатність діяти, виконувати доручену справу.

Проте для сутнісного розуміння служби, визначення однієї дифеніції недостатньо. З нашої точки зору, пильної уваги потребують питання її змістовного наповнення, диференціації за видами, місця і ролі служби як соціальної діяльності в системі суспільних відносин.

Метою роботи є визначення змісту, відмінностей, видів, місце та ролі служби в загальному розумінні з метою формування сталого уявлення про службу як базового поняття професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Визначене поняття надає можливість і формує необхідність, у першу чергу, з'ясувати відмінності служби від інших видів соціальної діяльності. Природнім є звернення, передусім до процесу праці протягом службової діяльності, оскільки саме він, з точки зору В. Манохіна [13, с. 5], визначає вирішальний фактор їх відмінностей – об'єкт впливу в процесі праці. У пошуках відповіді на питання про об'єкт впливу служби звернімося до роботи В. Манохіна, котрий на підставі детального аналізу процесу праці протягом службової діяльності обґрунтував такий висновок: “Служба як вид трудової соціальної діяльності об'єктом свого впливу має людину, особистість, його основні соціально-біологічні якості, притому вплив цей – безпосередній, а людина – конкретна. Цим служба й відрізняється від ...інших видів соціальної діяльності” (переклад авт. – К.С.) [13, с. 7]. Навряд чи тут є необхідність доводити щось інше. Тому прийемо це положення як одне з основних щодо нашого дослідження, але окрім позиції автора з питання двоїстості відносин, що складаються між учасниками в процесі службової діяльності. Учений вважає, що двоїстість відносин містить: по-перше, службові відносини *в процесі служби* (курсив авт. – К.С.), тобто між особою, яка здійснює службову діяльність (службовцем) та об'єктом впливу – іншою особою; по-друге, неслужбові

відносини (загальні для будь-яких учасників трудової діяльності), які виникають не в процесі служби, а з *приводу служби* (курсив авт. – К.С.) [13, с. 7]. На нашу думку, людина як об'єкт впливу службової діяльності має розглядатися у внутрішньому та зовнішньому вимірі. Внутрішній: людина тут постає як об'єкт впливу “організаційно-правово врегульованих внутрішніх взаємовідносин”, за чим зміст службових відносин зводиться до “включення особистого потенціалу кожного службовця як представника певної соціальної групи у постійний і безперервний процес забезпечення ефективності служби” [11, с. 153], тобто перспективною є та служба, що прагне максимально ефективно використовувати свій людський потенціал, створюючи всі умови для найбільш повної віддачі співробітників на роботі й інтенсивному розвитку їхнього потенціалу. Зовнішній – розглядає людину з її потребами, інтересами, мотивами, цінностями, психологічною структурою тощо в мікро-, макро- та інтерсистемі як об'єкт впливу з боку “єдиної суспільної свідомості”, яка, з точки зору Г. Канафоцької [9], повинна бути урівноважена повагою до індивідуальних творчих здібностей. На жаль, сьогодні світ охопив егоїзм, при якому людина не бажає входити у співтовариство, встановлювати відносини взаємообміну і взаємовідповідальності між індивідом і співтовариством. Ці обставини мають досить суттєве значення в регулюванні служби як “живої” організації, що сприятиме не лише зростанню матеріального добробуту, а й допоможе людям усвідомити гуманістичні цінності суспільного буття, зрозуміти, що постає нова парадигма цивілізаційних змін, відкриваються можливості для світоглядного прориву, синтезу науки, освіти, мистецтва, культури на основі єдності людського, загальноцивілізаційного та космічного підходів. Таке перетворення сприятиме фундаментальному розширенню горизонту *свідомості і відповідальності служби* (курсив авт. – К.С.) як соціального організму та його членів-службовців: останні стануть здатними брати на себе відповідальність, керуючись не особистими мотивами, а об'єктивною необхідністю, майбутніми глобальними цілями розвитку людства; а феномен усвідомлення, на думку фахівців, є механізмом розв'язання протиріч професійного становлення особистості [3].

Розгляд змісту служби в загальному плані можна зосередити на двох аспектах. Перший концентрується на облаштуванні служби, яка за своєю суттю є формою організації. Відтак, зміст служби як організації вміщує такі основні питання: 1) реєстр посад, який являє собою перелік найменувань посад служби, класифікованих по рівням управління, групам і функціональним ознакам та на основі якого формується і затверджується штатний розклад відповідно до структури, що закріплюється в статуті організації; 2) чітке встановлення повноважень щодо вирішення конкретних питань або коло обов'язків по виконанню й забезпеченню певних повноважень, які конкретизовано в посадовій інструкції, що

складається окремо для кожної посади згідно зі штатним розкладом структурного підрозділу; 3) установлення порядку і способів заміщення посад служби відповідно до Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад, наприклад, щоб унеможливити вступ на службу до органів публічного управління явно некомпетентних кандидатів запроваджено *merit system*, що ґрунтується лише на інтересі служби, а тому передбачає набір на службу на підставі конкурсу, відкритого для всіх і суто шкільного за характером [8, с. 322-323]; 4) порядок і умови проходження служби: атестація, кваліфікаційний іспит, кваліфікаційні ранги, заохочення та ін.; 5) визначення відповідальності службовця за здійснення повноважень чи виконання покладених обов'язків, а також порядку притягнення його до відповідальності за невиконання або неналежне виконання ним покладених на нього обов'язків, порушення трудової дисципліни; 6) чітке визначення підстав і порядку припинення служби, його звільненні з посади.

Другий аспект змісту служби стосується службової діяльності, онтологічну основу якої вже закладено процесом організації та налагодження служби. До важливих ознак службової діяльності можна віднести: а) сукупність конкретних видів професійних послуг, що надаються споживачу службовцями відповідно до їх посадових повноважень; б) є процесуальним явищем, яке відбиває найзагальніші закономірні зв'язки й відносини, які існують у реальній дійсності, і розкриває порядок виконання функцій та влади залежно від присвоєного кваліфікаційного рангу; в) регулює суспільне життя людини, виконує волю тих, кому підпорядковані службовці, тому в ній багато повинного, необхідного, обов'язкового, неодмінно покликаного здійснюватися незалежно від бажання та волі людини, яка знаходиться на цій службі, проте в межах установленої відповідальності; г) здійснюється за умови професійної здатності службовців, що пов'язано з проведенням атестації, застосуванням заохочень, професійною кар'єрою та ін.; д) це праця осіб, які найняті професійно виконувати певні обов'язки і яка має оплачуваний характер, тобто за працю службовці отримують заробітну плату і "соціальний пакет"; є) відноситься до людиноцентристської сфери суспільних відносин, тобто службова діяльність можлива тільки завдяки наявності особового складу, відтак її можна розглядати як засіб самоутвердження людини, реалізації професійного потенціалу особистості, відданого служіння суспільству, безумовного підпорядкування особистих інтересів суспільним.

Логічним продовженням уже висвітлених питань стосовно служби є, на нашу думку, необхідність з'ясування її місця і ролі в житті суспільства і держави. Перш за все необхідно уточнити, що: "...служба у суспільстві не являє собою відокремлену організаційну структуру, як будь-яка державна або недержавна організація. ...Організаційного уособлена у масштабах

суспільства й держави служба не мала і не має” [5, с. 5; 10, с. 12-13]. Зазначимо, що в науковій літературі [5; 10; 13 та ін.] відзначається єдиний підхід з цього питання, за яким служба є “...невід’ємним елементом будь-якої організації умовою ведення організацією своїх справ” (переклад авт. – К.С.), з чого виходить, що визначити її місце та роль “...можна лише стосовно і в масштабах організації, як її основного елементу” (переклад авт. – К.С.) [13, с. 11]. Проте, враховуючи ситуацію з багаточисельністю і різноманітністю організацій, що існують у сучасному суспільстві, нами було проведене дослідження в цьому напрямі, результати якого дозволили сформулювати низку тверджень щодо осмислення місця і ролі служби в суспільстві і державі: 1) служба є складовою структури організації і займається побудовою і координацією функціонування системи менеджменту, розробкою і реалізацією управлінських рішень по якнайкращому виконанню плану, досягненню головної мети; 2) служба об’єднує людей для їх спільної діяльності у рамках визначеної організаційно-правової форми. “Розвиток будь-якої організації, а через неї і суспільства в цілому безпосередньо пов’язаний з розвитком свідомості і здібностей окремої людини, з формуванням її світогляду” [9]; 3) служба здійснює функції управління як процесу, тобто її роль полягає в координації дій окремих елементів системи організації, досягнення взаємної відповідності функціонування її частин. До речі, усунення традиційних відмінностей між управлінням у приватному і громадському секторах, що доводить Л. Маллінз [12, с. 199-202] свідчить на користь висновку про те, що “...і в масштабі суспільства і в масштабі держави місце і роль служби...залишаються однаковими, тільки з масштабами набагато більшими” (переклад авт. – К.С.) [13, с. 14]; 4) служба підпадає під дію зовнішніх факторів. Так, характерними тенденціями для служби в останні півстоліття є: перша – підвищення її ролі, рівня та обсягів, зумовлених досягненнями науки і їх широким практичним використанням у соціальній діяльності, появою великих та універсальних органів управління, прискоренням розвитку раціоналізації, конструювання та проектування тощо; друга – посилення впливу сил, які поза службою, але виконання їх команд є обов’язковим для служби, а форми тиску з боку цих сил (політичні партії, політичні лідери, громадські рухи, мафіозні групи, лобізм, закордонні організації та служби тощо) стають більш різноманітнішими та витонченими.

Характеризуючи службу, не можна поза увагою залишити її диференціацію на види. Чітка формальна диференціація служби заснована на характері завдань або відмінностях в навколишньому середовищі. Поділ служби на види пов’язується з такими аспектами: а) статут організації: державна (державні органи, державні підприємства і установи та їх

об'єднання, військові формування) або недержавна (муніципальні організації, політичні партії, об'єднання громадян тощо) організація. У такому випадку мова йде про державну і недержавну службу [13, с. 15]; б) призначення відповідних органів і організацій (три типи організацій – державні, недержавні, місцеве самоврядування, і відповідно, державна і недержавна служби та служба в органах місцевого самоврядування) [2, с. 95 – 98]; в) предмет діяльності державних і недержавних організацій. Така диференціація організацій створює основу і для поділу служби на такі види: державна служба (служба в державних органах (державному апараті); служба у військових формуваннях (збройні сили, внутрішні війська, прикордонні війська та ін.); служба, яка є в державних підприємствах і установах. Разом з цим підкреслюється, що відносити чи не відносити цю службу до державної залежить від держави, наприклад, в умовах централізованої держави адміністрація державних підприємств і установ була, за загальною думкою, що висловлювалася в науці управління та науці адміністративного права, органом державного управління і служба в них не могла не бути державною); і недержавна (цивільна) служба (муніципальна служба, якій відводиться перше місце як найбільшої за обсягом і такої, що разом з державною службою, покликана забезпечити практичну діяльність органів місцевого самоврядування; служба на державних підприємствах і установах, якщо останні не мають статусу державного органу; служба в апараті об'єднань громадян, мета якої полягає в забезпеченні життєдіяльності громадських об'єднань громадян (з політичних, професійних, спортивних інтересів тощо), створених згідно з законодавством; служба в апараті політичних партій; служба в органах управління в системі кооперативних організацій у господарчій, соціальній (освіта, охорона здоров'я, наука та ін.), правоохоронній (правова допомога населенню і організаціям) сферах; службу в організаціях приватних, тобто підприємств і установ, що належать приватним особам). Як бачимо, найбільше питань викликає положення служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби). На нашу думку, це значною мірою визначається не тільки ступенем автономії, наданої місцевому самоврядуванню державою, але і його інституційними особливостями. Проте означена проблема є досить складним і потребує окремого дослідження.

Цілком очевидно, що служба є необхідною умовою і засобом життєзабезпечення всього суспільства, різних об'єднань та індивідів. Служба формувалася разом з розвитком суспільства, в рамках суспільства і для суспільства. Саме поняття “служба” має різні тлумачення (як вид діяльності людини, як соціально-правовий інститут, як система спеціальних органів держави, як духовна діяльність), узагальнюючи які, на нашу думку, його розуміння можна сформулювати таким чином: *служба* – це професійна, сумісна діяльність осіб, які працюють за наймом, виконуючи обов'язки,

визначені посадою, в межах організаційно-правововрегульованих внутрішніх взаємовідносин, реалізуючи функції управління або створюючи духовні цінності в певному соціально-економічному або гуманітарному секторах, нерозривно пов'язаних із системою інституцій (спеціалізованих підприємств, установ і організацій), тим самим надаючи органу, організації здатність діяти, виконувати доручену справу. Вирішальним фактором, який формує відмінності служби від інших видів соціальної, суспільно-корисної діяльності, є об'єкт впливу в процесі праці. В якості останнього виступає людина, яка як об'єкт впливу службової діяльності має розглядатися, з нашої точки зору, у внутрішньому та зовнішньому вимірі. Внутрішній містить вплив усіх складових внутрішньої структури організації на людину, особистий потенціал кожного службовця; зовнішній – вплив на людину “єдиної суспільної свідомості”, в основі якої єдність людського, загальноцивілізаційного та космічного підходів.

Зміст служби в загальному плані зосереджується на процесі налагодження служби як сучасної організації та на службовій діяльності особи, яка в процесі проходження служби на практиці виконує, як ми вважаємо, подвійну роль, з одного боку, як об'єкт складної соціальної структури, якій притаманні інтереси особистості і груп, стимули і обмеження, дисципліна і творчість, нормативні вимоги і неформальні ініціативи, свій погляд і своя культура, традиції і репутація, з іншого – як суб'єкт соціальної дії, здатний інтенсивно кооперуватися і асоціюватися в різних формах спільної роботи і управління, аналізувати інформацію і приймати рішення щодо завдань по забезпеченню гідного життя нинішнім і майбутнім поколінням.

Місце і роль служби в суспільстві і державі, на підставі виявлених нами в результаті аналізу стійких співвідношень, властивостей, ознак, спрямованості процесів, визначається соціальною організаційно-правовою формою та впливом зовнішніх сил. Останні мали місце завжди, але в сучасних умовах їх вплив на службу значно посилюється.

Питання про вихідний пункт, який має бути покладений в основу поділу служби на види є дискусійним. Зокрема, відзначається підхід щодо поділу служби відповідно до статуту організації (на державну і недержавну служби); з огляду на предмет діяльності організації (державна і цивільна служби та їх диференціація); беручи до уваги призначення відповідних органів і організацій (три типи організацій – державні, недержавні, місцеве самоврядування, і відповідно, державна і недержавна служби та служба в органах місцевого самоврядування). Проте незмінною залишається основа визначення змісту та статусу служби, її виду – це організація, обов'язковим невід'ємним елементом якої, її внутрішньої структури є служба.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, незважаючи на те, що з моменту зародження служби пройшли століття і тисячоліття, виникли різні види служби, форми службової діяльності інтерес до цього виду соціальної діяльності в будь-якому суспільстві, у будь-якій

державі залишилася незмінним, що становить міцну основу для подальших досліджень у даному науковому напрямі, розробки пропозицій і рекомендацій, за допомогою яких служба організується і практично здійснюється.

Література:

1. *Бахрах Д.Н.* Административное право. Часть общая: Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1993. – 301 с.
2. *Битяк Ю.П.* Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – Х.: Право, 2005. – 304 с.
3. *Варбан М.Ю.* Проблема рефлексивної підтримки професійного становлення особистості на етапі переходу від юності до дорослості // <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=8&n=23&c=264> (18.02.08).
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.): Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
5. *Венедиктов В.С., Іншин М.І., Клюев О.М.* Організаційно-правові засади сучасної державної служби України: Наук.-практ. посіб. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 172 с.
6. *Гомель В.П., Чукаєва В.О.* Державна служба: Курс лекцій. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2002. – 304 с.
7. *Дубенко С.Д.* Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Ін Юре, 1999. – 244 с.
8. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В. Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – 420 с.
9. *Канафоцька Г.* Нова парадигма менеджменту ХХІ століття // http://www.intellect.org.ua/index.php?lang=u&theme_id=7223&material_id=50328 (14.11.2007 р.).
10. *Кортун В.П.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері державної служби: Автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. – К., 1998. – 20 с.
11. *Красноьорова С.В.* Предметний зміст поняття “професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування” // Вісник НАДУ. – Вип. 3. – К: Вид-во НАДУ, 2007. – С. 147 – 154.
12. *Маллинз Л.* Менеджмент и организационное поведение: Учеб. – практ. пособие / Пер. с англ. – Мн.: Новое знание, 2003. – 1039 с.
13. *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юристъ, 1997. – 296 с.
14. Словарь русского языка: В 4 т. / АН СРСР, Ин-т рус.яз.; Под ред. А.П. Евгеньевой. – 2-е изд., исп. и доп. – М.: Русский язык, 1981-1984. – Т. 4., 1984. – 794 с.

Надійшла до редколегії 25.06.2008 р.