

УДК 340.13.001

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.6.42>**Олена Нестеренко,***викладач кафедри публічного управління, адміністрування та права**Таврійського державного агротехнологічного університету імені Дмитра Моторного*

ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРАВОВОЇ ТА ЕТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ УПРАВЛІНЦІВ ЯК ОДИН ІЗ ПРІОРИТЕТІВ ПРАВОВОГО ВИХОВАННЯ В УМОВАХ СОЦІАЛЬНОЇ МОБІЛЬНОСТІ

Стаття присвячена аналізу поняття «соціальна мобільність», дослідженню світового досвіду щодо підвищення рівня правової та етичної культури державних управлінців як одного з пріоритетів правового виховання в умовах соціальної мобільності, яка в глобальній соціальній структурі перетворилася в міграцію.

Ключові слова: правове виховання, соціальна мобільність, правосвідомість, правова культура, мультикультурне суспільство.

Постановка проблеми. Однією з ключових і загальноживаних категорій новітніх наукових досліджень є категорія мобільності, яка в сучасних умовах набуває міждисциплінарного характеру, оскільки має багато проявів в економіці, політиці, юриспруденції, психології тощо. Як правильно зазначає Д.Б. Свириденко, соціальна динаміка в більшості сфер діяльності набула прискореного і стрімкого характеру, а отже, мобільність об'єктивно перетворюється на першорядну характеристику сучасного суспільства, яка потребує глибинного розуміння її продуктивних зв'язків з ідеями постмодерну й глобалізації. За його словами, «мобільність стає не просто ключовою тенденцією глобалізованого світу, але й ресурсом розвитку як окремих індивідів, так і цілих суспільств» [1, с. 84–87].

Соціальна мобільність у глобальній соціальній структурі, перетворюючись у міграцію, набуває особливих закономірностей розвитку й форм існування. Тому сучасні демократичні держави безпосередньо зацікавлені у створенні ефективних механізмів адаптації іммігрантів до нових культурних умов, у тому числі до нового правового простору.

У вітчизняній і зарубіжній науковій літературі приділяється значна увага питанням соціальної мобільності. Зокрема, аналізу її природи, сутності й видів присвятили дослідження П. Сорокін, М.М. Слюсаревський, П. Гюштенер, А. Пеку. І.С. Семененко, Т.Ф. Аносова, С.С. Кирилук досліджують міграцію як певну трансформацію соціаль-

ної мобільності, а також проблеми адаптації мігрантів.

Т.Е. Василевська вивчає питання професійної етики державного службовця. Однак питання підвищення рівня правової культури державних управлінців в нинішніх умовах сьогодення розкриті недостатньо, тому є доцільним проаналізувати їх у статті.

Метою статті є дослідження рівня правової та етичної культури державних службовців як одного з пріоритетів правового виховання в умовах соціальної мобільності й розроблення пропозицій щодо його підвищення.

Виклад основного матеріалу. Початок систематичного вивчення соціальної мобільності покладено видатним соціологом П. Сорокіним. В основній роботі, присвяченій цій темі, він указує: «Під соціальною мобільністю розуміється будь-який перехід індивіда чи соціального об'єкта або цінності – всього, що було створено чи змінено людською діяльністю – з однієї соціальної позиції на іншу» [2, с. 119]. У подальшому, продовжуючи традицію, започатковану П. Сорокіним, у соціологічних дослідженнях акцентується увага на мобільності в умовах соціальної нерівності, тобто на переміщенні індивідів між різними рівнями соціальної ієрархії. Наприклад, у Великому тлумачному соціологічному словнику сказано, що соціальна мобільність (social mobility) являє собою переміщення індивідуумів (іноді груп) у суспільстві між різними позиціями в ієрархії соціальної стратифікації. Вона передбачає

рух угору в класовій або статусній ієрархії – висхідну мобільність, або вниз – низхідну мобільність, а також від одного покоління до іншого – мобільність між поколіннями [3, с. 231]. Подібним чином і в Соціологічному словнику Н. Амберкромбі, С. Хілла та Б.С. Тернера соціальна мобільність визначається як переміщення індивідів між різними рівнями соціальної ієрархії. У рамках дослідження мобільності розглядаються рівні та зразки мобільності («невеликої дальності» (short-range) – між суміжними ієрархічними рівнями, і «значної дальності» (long-range) – між віддаленими рівнями) [4, с. 250]. Однак варто зазначити, що поряд із процесами вертикальної мобільності в сучасному суспільстві існує значна кількість інших варіантів соціальної мобільності. За словами М.М. Слюсаревського, кожна людина протягом свого життя неодноразово переміщується, демонструючи різні види мобільності: під час переїзду індивіда з одного місця на інше маємо територіальну мобільність, у разі зміни професії та роботи – професійну, у разі зміни родинного стану – сімейну мобільність, зміна ж позиції індивіда в суспільстві свідчить про його переміщення в соціальному просторі [5, с. 114].

Значне розповсюдження подібних та інших переміщень у сучасному світі створює об'єктивні підстави для визнання свободи пересування важливим компонентом особистої свободи. А. Доуті переконаний, що право на свободу пересування має фундаментальне значення для гідності й розвитку людської особистості [6, с. 16], а П. Гюштенер та А. Пеку вказують на те, що мобільність стає одним із провідних ресурсів, до якого повинні мати доступ усі люди; сприйняття мобільності не повинно відрізнятися від ставлення до інших основоположних і невідчужуваних прав людини [7, с. 27–28].

Міграційні процеси сприяють формуванню полікультурного суспільства, якому властиві багатоетнічність, полілінгвістичність, багатоманітність вірувань, традицій, життєвих стилів і способів мислення [5, с. 69]. Виникає особливий соціальний простір, який потребує взаєморозуміння й ефективної міжкультурної взаємодії. Унаслідок цього питання про інтеграцію іммігрантів, які належать до іншої цивілізаційної і культурної традиції в західних країнах, перетворилося в одне з ключових у політичній і суспільній дискусії. І.С. Семененко наполягає на тому, що від успішного вирішення проблем регулювання імміграції і створення ефективних механізмів інтеграції мігрантів і їхніх нащадків багато в чому залежить забезпечення життєздатності західної демократії

та спадкоємності європейської цивілізаційної традиції [8, с. 58].

Отже, соціальна мобільність у глобальній соціальній структурі, перетворюючись у міграцію, набуває особливих закономірностей розвитку й форм існування. З розвитком інформаційних технологій, транспорту і зв'язку стало легше долати бар'єри відстані у світі, простіше отримувати інформацію про потреби робочих рук чи професіоналів конкретної спеціальності. Ці обставини спрощують міграцію, але залишаються бар'єри культурного й релігійного характеру. Опинившись у новій для себе соціокультурній реальності, у незвичному мовному середовищі, людина відчуває помітне екзистенціальне напруження. Процес ідентифікації особистості в новому культурному середовищі займає певний час, включаючи такі етапи: а) отримання інформації про нову навколишню дійсність, осмислення ситуації; б) розширення соціального простору особистості; в) самореалізація особистості в комунікативній, трудовій і пізнавальній діяльності в новому соціокультурному просторі [9, с. 66]. Цілком зрозуміло, що іммігранту на перших порах потрібна будь-яка допомога в культурній адаптації. Частково вирішення цієї проблеми він може знайти в діаспорі, яка забезпечує мігранту «екзистенційну стабільність на час адаптації в новому культурному середовищі, тобто виконує роль «гіпсової пов'язки» для травмованої зміною ідентифікації особистості» [9, с. 67]. Однак держава не може відсторонено спостерігати за розвитком ситуації, покладаючись у справі пристосування мігрантів до нового середовища виключно на діаспори, оскільки останні поряд із виконанням важливих позитивних соціальних функцій, замішані в багатьох інших процесах, які не завжди є легальними. Зокрема, у країнах перебування вони формують мережі міжнародної незаконної торгівлі наркотиками, створюють терористичні організації, залучаються до інших акцій, які порушують законність і правопорядок. Тому сучасні демократичні держави безпосередньо зацікавлені у створенні ефективних механізмів адаптації іммігрантів до нових культурних умов.

Правове виховання мультикультурного суспільства, яке існує в умовах соціальної мобільності, полягає у формуванні чітких концептуальних орієнтирів, які стали б основою життєдіяльності як для «нових» громадян, так і для «корінних» жителів тієї чи іншої країни. Одним із таких пріоритетів у правовому вихованні в нинішніх умовах, на наш погляд, є *підвищення рівня правової та етичної культури державних управлінь*.

Як слушно зазначає Н.А. Горбова, чим більше освічених у правовому стосунку особистостей є в суспільстві, тим вищою буде правова культура цього суспільства [10, с. 17].

Динамізм суспільних відносин висуває особливі вимоги до рівня професіоналізму представників державного апарату, їхньої політичної, правової та етичної культури. За словами Т.Е. Василевської, етичну проблематику управлінської діяльності загострюють процеси швидких змін та ускладнення сучасного суспільства, інформатизації та глобалізації, які призводять до фрагментації особистості, втрати моральних орієнтирів, утруднюють сприйняття наслідків дій і відчуття відповідальності, провокують ставлення до споживачів управлінських послуг як до абстрактної величини [11, с. 3]. У зарубіжних країнах серед найважливіших особистісних якостей державних службовців найчастіше згадуються людяність, доброзичливість, привітність; емпатія (намагання зрозуміти іншого, вміння відчувати його ситуацію); тактовність (чуйність, бережне ставлення); адаптованість (гнучкість); дисциплінованість; толерантність [12, с. 8]. Сучасне публічне адміністрування потребує адресної наблизеності до громадянина, вимагає врахування чиновниками як соціально-групових, так й особистісних рис громадянина-клієнта. Персоніфікація громадянина вимагає від державного службовця чутливості до запитів громадськості, толерантності, розвинутої комунікативної культури, вміння знаходити етично виправданий компроміс [13, с. 27–28].

За таких умов у розвинених світових демократіях зростає значення етичних кодексів, спрямованих на фіксацію цінностей, принципів, норм і стандартів етики державних управлінців. Комітетом міністрів Ради Європи акцентується увага на тому, що різноманітність завдань, які виконуються сучасною державною адміністрацією (членами якої є особи з різним вихованням і походженням), підвищує необхідність кодифікації правил поведінки порівняно з попередніми періодами, коли більш гомогенний персонал виконував схожі функції та поділяв подібні цінності [14, с. 159].

У багатьох країнах світу створено дворівневу систему документів (кодексів, хартій, стандартів, правил), що містять вимоги морально-етичного характеру до поведінки державного службовця. У документах першого рівня описуються основні принципи та правила, що є загальними для всього чиновництва. Документи другого рівня є більш конкретизованими й пристосованими

до особливостей кожного відомства, сфери управління, регіону. Вони можуть прийматися як вищими або центральними органами державного управління, так і професійними асоціаціями, з'їздами або форумами управлінців [15, с. 164–165]. Указані документи є важливим складником системи підготовки й перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців, вони серед іншого налаштовують останніх на сприйняття кожної особи, яка потрапляє до сфери їхньої професійної діяльності й компетентних рішень, як носія власних культурних, релігійних або моральних цінностей, вимагають від них уміння поставити себе на місце представника певної соціальної групи, ставитися до нього без упереджень. Наявність подібних упереджень і стереотипів досить часто призводить до дискримінації й нетерпимості щодо окремих людей чи соціальних груп. Виховний вплив на державних службовців є дуже важливим, щоб вони усвідомлювали межу, що відділяє антитерористичну чи імміграційну політику держави від расизму, ксенофобії, національної або релігійної нетерпимості.

Окремо варто згадати про адаптацію до нових соціальних умов такої категорії громадян, як внутрішньо переміщені особи. Ця проблема є конче актуальною не лише для сьогодення України, а й для багатьох інших країн світу. У звіті ООН під назвою «Global Trends» (2016 р.) зазначено, що загальна кількість внутрішньо переміщених осіб («internally displaced persons») у світі становить приблизно 41 млн. осіб (що в чотири рази більше, ніж у 2005 р.). Згідно з підрахунками ПАРЄ, на початку 2014 р. близько 2,5–2,8 млн. європейців були внутрішньо переміщеними особами. Ця проблема стосується 11 із 47 держав-членів Ради Європи, зокрема Вірменії, Азербайджану, Боснії і Герцеговини, Хорватії, Грузії, Кіпру, Туреччини [16, с. 8–9]. Україна посідає восьме місце у світі за загальною кількістю осіб цієї категорії, поступаючись таким країнам, як Сирія, Колумбія, Ірак, Судан, Ємен, Нігерія та Південний Судан [14, с. 72].

У Керівних принципах із питань про переміщених осіб усередині країни Організації Об'єднаних Націй зазначено: «Переміщеними всередині країни особами вважаються особи або групи осіб, яких змусили залишити або покинути свої будинки чи місця звичайного проживання, зокрема, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини, стихійних або викликаних діяльністю людини лих, і які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів» [15]. На від-

міну від біженців, які перебувають під захистом Женевської конвенції про статус біженців (1951 р.), внутрішньо переміщені особи не захищені жодним міжнародним юридично зобов'язальним документом. Як наслідок, їх ефективний захист дуже сильно залежить від держави, у якій такі особи перебувають. Тому Керівні принципи ООН із питання про переміщених осіб усередині країни та Рекомендації РЄ щодо внутрішнього переміщення зазначають, що національні органи держави, у якій відбувається внутрішнє переміщення осіб, несуть основну відповідальність за надання захисту й гуманітарної допомоги цій категорії осіб. При цьому наголошується, що ключовим елементом відповідальності, покладеної на держави в питанні вирішення проблем внутрішнього переміщення, є положення про навчання щодо прав внутрішньо переміщених осіб. Надзвичайно важливо, щоб посадові особи, відповідальні за впровадження відповідних документів і їх реалізацію, розуміли: а) особливі ризики та вразливості внутрішньо переміщених осіб, що здатні обмежити їхні можливості користуватися власними правами; б) послуговувалися належними методами роботи під час виконання власних обов'язків щодо внутрішньо переміщених осіб; с) бачили різницю між звичайними методами діяльності за нормальних умов і новими практиками та процедурами, що стосуються внутрішньо переміщених осіб. Окрім навчання державних посадових осіб, відповідальних за імплементацію законів і практик щодо внутрішньо переміщених осіб, першочергове завдання для урядів – усвідомити існування проблем із внутрішнім переміщенням і підвищувати національну поінформованість навколо цього питання з метою створення національного консенсусу та сприяння національній солідарності, яка є важливою, зокрема, для розв'язання забобонів, пов'язаних із переміщенням [16, с. 20–21]. Як бачимо, ця проблема також потребує копіткої виховної роботи як із самими внутрішньо переміщеними особами, так і з іншими громадянами, а особливо з державними службовцями, що за родом виконуваних функцій постійно мають справу із цією категорією осіб.

Висновки

Проблематика правового виховання в умовах соціальної мобільності є складною й багаторівневою, вона потребує системних підходів до її належного вирішення. Адаптація осіб, що опинилися в нових і незвичних для себе соціальних умовах, залежить від цілеспрямованого виховного впливу, здійснюваного як на представників

різного роду національних, релігійних та інших меншин, так і на громадян приймаючої держави, особливо тих, хто за характером своєї діяльності змушений спілкуватися з мігрантами, біженцями та внутрішньо переміщеними особами.

Список використаних джерел:

1. Свириденко Д.Б. Академічна мобільність: відповідь на виклики глобалізації. Київ: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2014. 279 с.
2. Сорокин П. Социальная мобильность / пер. с англ. М.В. Соколовой. Москва: Academia: LVS, 2005. 588 с.
3. Джери Д., Джери Дж. Большой толковый социологический словарь / пер. с англ. Н.Н. Марчук. Москва: Вече, АСТ, 2001. Т. 2. 528 с.
4. Аберкромби Н., Хилл С., Тернер Б.С. Социологический словарь / пер. с англ.; под ред. С.А. Ерофеева. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Экономика, 2004. 620 с.
5. Слюсаревський М.М., Блинова О.Є. Психологія міграції. Кіровоград, 2013. 244 с.
6. Dowty A. Closed Borders: The Contemporary Assault on Freedom of Movement. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1987. 270 p.
7. Migration Without Borders: Essays on the Free Movement of People. New York: Berghahn Books, 2007. 294 p.
8. Семененко І.С. Интеграция инокультурных сообществ в развитых странах. *Мировая экономика и международные отношения*. 2006. № 10. С. 58–68.
9. Аносова Т.Ф., Кирилюк С.С. Диаспора – оптимальная форма адаптации мигрантов. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2005. Т. 7. № 1. С. 60–68.
10. Горбова Н.А. Правова культура та культура прав людини: співвідношення понять та шляхи імплементації. *Порівняльно-аналітичне право*: електронне наукове фахове видання. 2017. № 1. С. 16–18.
11. Василевська Т.Е. Особистісні виміри професійної етики державного службовця: автореф. дис. ... докт. наук з держ. управління: спец. 25.00.03. Київ, 2010. 38 с.
12. Чабак Л.А. Етико-психологічні аспекти державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2016. 29 с.
13. Василевська Т.Е., Саламатов В.О., Марушевський Г.Б. Етика державного управління / за ред. Т.Е. Василевської. Київ: НАДУ, 2015. 204 с.
14. Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах. За матеріалами Вінницької, Запорізької, Івано-Франківської та Полтавської областей. Київ, 2016. 93 с. URL: http://pleddg.org.ua/wpcontent/uploads/2016/05/IDP_REPORT_PLEDDG_edited_09.06.2016.pdf (дата звернення: 20.02.2017).
15. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (Экономический

и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998). E/CN.4/1998/53/Add.2. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml (дата звернення: 27.04.2018).

16. Параскева К. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської Конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи. URL: <https://rm.coe.int/handbook-costas-paraskeva-ukr/1680760881> (дата звернення: 15.05.2018).

Статья посвящена анализу понятия «социальная мобильность», исследованию мирового опыта относительно повышения уровня правовой и этической культуры государственных управленцев как одного из приоритетов правового воспитания в условиях социальной мобильности, которая в глобальной социальной структуре превратилась в миграцию.

Ключевые слова: правовое воспитание, социальная мобильность, правосознание, правовая культура, мультикультурное общество.

The article is devoted to the analysis of the concept of “social mobility”, the study of world experience regarding increasing the level of legal and ethical culture of state managers as one of the priorities of legal education in the conditions of social mobility, which in the global social structure has turned into migration.

Key words: legal education, social mobility, legal consciousness, legal culture, multicultural society.

