

Яремчук В. Д.*

доцент кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного та міжнародного права,
кандидат історичних наук, доцент
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИЙ РЕЖИМ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ОСВІТУ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: АКСІОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ

Досліджуються аксіологічні підходи до визначення поняття «державно-політичний режим», значення державно-політичного режиму як характеристики рівня розвитку країни. Виділяються основні ознаки для аналізу цього поняття в сучасних умовах. Виявляються основні структурні елементи державно-політичного режиму в Україні та стану освіти, як результат дії останнього; висвітлюються проблеми стану освіти в Україні.

Ключові слова: аксіологічний підхід, державно-політичний режим, ознаки державно-політичного режиму, проблеми освіти в Україні.

AXIOLOGICAL APPROACHES TO UNDERSTANDING OF PUBLIC-POLITICAL REGIME AND ITS IMPACT ON EDUCATION IN MODERN UKRAINE

Axiological approaches to the definition of the concept "public-political regime", the importance of public-political regime as the development characteristic of the country are investigated. The basic features for the analysis of this concept in modern conditions are distinguished. The basic structural elements of public-political regime in Ukraine and the state of education, as a result of the actions of the latter are revealed; the problems of the state of education in Ukraine are elucidated.

Key words: axiological approach, public-political regime, features of public-political regime, problems of education in Ukraine.

У сучасному світі неможливо уявити цивілізованої держави без усталеного державно-політичного режиму, завдяки якому разом з громадянським суспільством здійснюється поступальний розвиток,

* Яремчук В. Д. Державно-політичний режим та його вплив на освіту в сучасній Україні: аксіологічні підходи. *Державотворення та правотворення в контексті євроінтеграції: Матеріали доповідей, виступів і повідомлень учасників IV-го Всеукраїнського круглого столу* (м. Львів, 7 грудня 2018 р.) / Забзалюк Д. Є. (відповідальний за випуск), Яремчук В. Д. (укладач) / *Львівський державний університет внутрішніх справ*. Львів: ПП «Видавництво «БОНА», 2018. С. 197–206.

зміцнення прав і свобод людей, на демократичних засадах реалізується державна влада, спостерігається свідома участь громадян в управлінні справами держави і суспільства. В той же час, ті чи інші катаклізми політичного або економічного життя призводять до кризових ситуацій в державах, спричиняють напруження у суспільствах, посилення або втрату владою свого впливу. Спостерігається, з одного боку, прагнення пануючих політичних сил будь-яким способом зберегти за собою владні повноваження, з другого – прагнення людей до закріплення політичних свобод, встановлення демократії, законності, утвердження людської гідності, прав та ін. Змінюються політичні орієнтири, переглядаються цінності, запозичується прогресивний досвід, імплементуються у національні законодавства кращі правові досягнення, пов'язані з вирішенням тих чи інших складних проблем, переглядаються підходи щодо вдосконалення соціальної сфери тощо. Усі ці речі безпосередньо пов'язані з державно-політичними режимами.

Тлумачення терміна «державно-політичний режим» передбачає певні підходи щодо системного визначення, визначення перспектив розвитку конкретної держави, правової оцінки. Сучасні реалії в Україні роблять серйозні виклики сталим підходам до цілої низки понять політичного та правового характеру. Це стосується і філософсько-правового розуміння державно-політичного режиму, його ролі у формуванні сучасних підходів до освіти та оцінки зазначених процесів.

Державно-політичний режим у правовій науці характеризується як сукупність методів і засобів легітимації та здійснення влади певним типом держави. Легалізація державної влади як юридичне поняття означає встановлення, визнання, підтримку влади законом перш за все конституцією, опертям влади на закон. Легітимація ж державної влади – це прийняття влади населенням країни, визнання її права *управляти соціальними процесами* (курсив наш – В. Я.), готовність їй підпорядковуватися. Легітимація не може бути загальною, оскільки в країні завжди знайдуться певні соціальні верстви, незадоволені існуючою владою. Легітимацію не можна нав'язати, оскільки

вона пов'язана з комплексом переживань і внутрішніх установок людей, з уявленнями різних верств населення про дотримання державною владою, її органами норм соціальної справедливості, прав людини, їх захистом. Легітимізація – це підтримка влади народом у вигляді виборів або референдумів. Визначити суть режиму, значить, визначити наскільки дана державна влада формується і контролюється народом.

Державно-політичний режим – це поняття, що позначає систему прийомів, методів, форм, способів здійснення державної і політичної влади в суспільстві. Це функціональна характеристика влади. Характер державно-політичного режиму ніколи прямо не вказується в конституціях держав (не вважаючи поширених вказівок на демократичний характер держави), однак майже завжди самим безпосереднім чином відбивається на їх утриманні. Хоча ст. 1 Конституції України вказує на те, що «Україна суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава».

Варто зазначити, що державно-політичний режим, як поняття, складається з двох частин, існування яких взаємообумовлене та взаємопов'язане. Державний режим – найважливіша складова частина політичного режиму, що існує в суспільстві. Складова політичного режиму більш широка, оскільки включає в себе не тільки методи державного володарювання, але і характерні способи діяльності недержавних політичних організацій (партій, рухів, спілок та ін.). Так, О. Скакун, говорячи про державно-політичний режим, вказує на обов'язковість його форми й наголошує, що форма державно-політичного режиму – спосіб політичної організації та здійснення державної влади, виражений через сукупність прийомів, методів і засобів, які використовуються у взаєминах держави із суспільством і особою. Вчена окреслює певні ознаки державно-політичного режиму, який:

- 1) визначає порядок взаємодії держави із суспільством і особою, ступінь дотримання принципів верховенства права і народного суверенітету;
- 2) характеризує стан співвідношення соціально-економічних, правових і організаційних засобів здійснення державної влади (*соціально-економічний*

розвиток (курсив наш – В. Я.), якість життя народу, реальність принципу поділу влади, статусів партій, політичної опозиції, засобів масової інформації, армії, церкви та ін.);

3) установлює сукупність методів підтримки законності та правопорядку в державі, запобігання і врегулювання соціальних, політичних і правових конфліктів (тут режим діє як суцільно державний) [11].

За формою державно-політичний режим, зазначає О. Скакун, може бути демократичний, авторитарний, тоталітарний. З них тільки демократичний режим можна кваліфікувати як праводержавний [12, с. 156].

Зміни політичного ландшафту, що виникли в останній чверті ХХ ст., рух до демократії в 90-х роках в посткомуністичних, постсоціалістичних, пострадянських державах, чимало спостерігачів на Заході розглядали як частина цілого, як глобальна тенденція демократизації, яка завдяки С. Хантінгтону отримала широку відомість як «третя хвиля» демократії [3]. У США була розроблена навіть модель демократичного транзиту, яка розширилась до універсальної парадигми демократизації. Однак, Т. Карозерс авторитетно стверджує: «Парадигма переходу була корисною в час цього історичного дивовижного перевороту в світі. Але зараз стає очевидним, що дійсність більше не відповідає даній моделі. Багато з країн, які політики й спеціалісти-практики, які займаються проблемами допомоги, вперто продовжують називати «перехідними», зовсім не переходять до демократії, а серед демократичних транзитів є чимало таких, які не йдуть за моделлю. Те, що вони продовжують чіплятися за парадигму, життя якої вже завершене, заважає еволюції сфери допомоги демократії та дезорієнтує політиків. Прийшов час визнати, що парадигма втратила своє значення і варто пошукати більш досконалий інструмент аналізу» [3].

Після 1991 р. зміни державно-політичного характеру в Україні спрямовувались і на декларацію, і на правове закріплення демократичних засад держави, хоча, як показала практика, почасти, спостерігалися і певні відхилення, і авторитарні «замашки». Процес трансформації державно-

політичного режиму в Україні не закінчений, триває понад чверть століття та має вектор переходу від тоталітаризму (комуністичного) до демократії. Цей процес (за Т. Карозерсом) характеризується застоєм, гальмування, тривалим «зависанням» демократичних і ринкових перетворень, що виводить країну за межі перехідних суспільств і ставить її в розряд держав, які належать до так званої «сірої зони» [3], яким притаманний т. зв. безсилий плюралізм (*feckless pluralism*) та режим домінуючої влади (*dominant-power politics*).

Саме безсилістю плюралізму притаманне те, що в цілому політика розглядається як затхла корумпована область панування еліти, від якої країна не бачить нічого доброго і яка, відповідно, не заслуговує уваги. Держава залишається незмінно слабкою. Економічна політика часто погано продумовується та виконується, що призводить до жалюгідних або навіть катастрофічних результатів. *Соціальні й політичні реформи* такі ж *слабкі*, а змінюючи один одного *уряди неспроможні досягнути прогресу у вирішенні більшості проблем*, які стоять перед країною, – від злочинності і корупції до охорони здоров'я, *освіти* (курсив наш – В. Я.) та добробуту суспільства в цілому.

На відміну від країн, уражених безсилим плюралізмом, ключова політична проблема в режимах домінуючої влади – розмиті межі між державою та правлячою партією (або правлячими політичними силами). Головні активи держави – фінанси, робочі місця, публічна інформація (через державні ЗМІ) та поліцейська влада – поступово починають прямувати на обслуговування правлячу партію.

Державно-політичному режимові сучасної України, на жаль, притаманні ознаки як безсилового плюралізму, так і режиму домінуючої влади. І в умовах боротьби за зміцнення влади є характерним для правлячих груп утримання політичної опозиції на повідку, допускання при цьому політичної відкритості, достатньої для того, щоб «випустити пар» суспільного незадоволення. Тут ми бачимо і рухи, спрямовані на перекриття як можна швидше доступ до влади і ресурсів, і фінансування донорів ззовні, і зусилля спрямовані більше на перерозподіл державної влади ніж на державне

будівництво. Щодо докорінних змін у бік демократії, то часто-густо спостерігалися програми (це тепер не виняток), що представляли собою скоріше маловажні технократичні зусилля, такі, як тренінги для персоналу міністерств або допомога чиновникам кабінета, ніж серйозні зусилля із зміцнення потенціалу держави, зокрема, у постановці на національні рейки вітчизняної науки, настирлива розбудова та плекання української освіти.

У сучасній Україні за роки незалежності так і не склалося державно-політичного режиму за демократичною формою у класичному розумінні, що спричинило і неоднозначність у визначеннях, характеристиках, підходах до оцінки того, що є в Україні, зміни орієнтацій політичної влади, спроби штучного привнесення у державні структури тих досягнень, які характерні для держав так званої «старої демократії» тощо.

Американські дослідники Ф. Шміттер та Г. О'Доннел запропонували схему демократичної трансформації у різних країнах, визначивши її основні стадії. Окрім підготовчої стадії лібералізації недемократичного режиму, вони виокремлюють ще три стадії. Тільки виконання головних завдань цих трьох стадій: заміни політичної еліти, заміни політичних інституцій, зміцнення і легітимації нових, демократичних інституцій забезпечує успіх демократичної трансформації в цілому [13, с. 17]. Щодо України, то вчені зазначили, що наша держава належить до перехідних суспільств з неконсолідованою, електоральною демократією, де старий (тоталітарний) режим зруйновано, а новий (демократичний) ще не можна вважати стабільним [4, с. 93], а особливістю посткомуністичної трансформації є її «по-фазове запізнення» на кожній із цих стадій, яке і впливає на становлення консолідованої демократії.

Ще наприкінці 90-х років XX ст. почалася дискусія щодо демократичної спрямованості трансформаційного періоду в Україні, під час якої український вчений В. Полохало запропонував сім рис посткомуністичного режиму, які, на його думку, були характерними для більшості пострадянських країн, в тому числі для України. Він виокремив такі риси:

- 1) відчуження більшості суспільства від влади за одночасної багатовимірної залежності від неї;
- 2) однобічне підкорення громадян правилам, нормам і безконтрольне здійснення державою своїх повноважень;
- 3) *відсутність реальних гарантій декларованих прав людини* (курсив наш – В. Я.), безпорадність індивіда перед чиновниками;
- 4) тіньові присвоєння, розподіл загальнонародної власності та панування клієнтеліських зв'язків;
- 5) поєднання корумпованої політичної влади, тіньової економіки та кримінального світу;
- 6) домінування ролі номенклатурно-корпоративних кланів, симбіоз олігархії та авторитаризму;
- 7) утилітарне використання олігархами демократичних норм і процедур [9, с. 9-10].

М. Макфол зазначає, що є деякі підстави стверджувати, що державно-політичний режим в Україні наближається до авторитаризму, однак є чинники, які заважають державі стати повністю авторитарною [14, с. 13].

К. Сарбаш вважає, що методологічно найбільш характерною для України є «модель прямого переходу». Сутність моделі прямого переходу полягає в тім, що після загибелі комуністичного (тоталітарного) режиму в країні встановлюється режим електоральної (процедурної) демократії, який поступово консолідується і переростає у ліберальну (структурну) демократію [10]. Дослідник зазначає, що ті риси, що характерні політичному режимові в Україні можна розцінювати як посткомуністичний гібридний тип суспільного устрою й політичного режиму та, аналізуючи специфіку гібридного політичного режиму в Україні, звертає увагу на думку Ю. Мацієвського, що попри значну інерцію свого розвитку, гібридний режим сучасної України перебуває в стані протиборства з демократичною альтернативою. Перехідність у цьому контексті означає радше невизначеність остаточного підсумку їхнього змагання, незавершеність,

суперечливість і непослідовність самої трансформації режиму, а отже його певну історичну самотність [6, с. 20].

Дещо інше бачення політичного режиму висловив канадський політолог українського походження Т. Кузьо. Він пропонує визначити Україну як «гібридну державу» зі змагальним авторитарним режимом. Для гібридної держави характерним є поєднання залишків старої радянської системи з новими економічними та політичними інститутами. Політичний процес у гібридній державі визначається застоєм, корупцією і домінуванням еліт, які приносять мало користі для держави та мають малу підтримку населення [10].

Чи є підходи щодо характеристики державно-політичного режиму в Україні як «гібридний режим», «гібридна держава» достатньо аргументованими і чіткими !?

Класичне поняття гібрид не політологічне і не правове (воно походить від лат. *hibrida* – помісь і означає тваринний або рослинний організм, виведений за допомогою природного або штучного схрещування різних видів з метою одержати якісно нові, кращі організми). Відповідно, гібридизація – це схрещування організмів, різних за спадковістю (генотипом) [5, с.169]. Звертає на себе увагу мета зазначеного процесу: «*одержати якісно нові, кращі організми*» (курсив наш – В. Я.).

Ефективність системи визначається не кількістю помилок, а реакцією на помилки. Пізнання життя будь-якого суспільства неможливо без вивчення його соціальної сфери, культури, освіти, які багато в чому пояснюють витоки, характер і особливості панівного в суспільстві державно-політичного режиму, динаміку і спрямованість різноманітних процесів, які продукує влада.

Розгляд державно-політичного режиму нашої держави на роздуми щодо його соціальної спрямованості, на реальні можливості у задоволенні прав громадян, зокрема і на освіту.

Право на освіту – одне з основних соціальних прав громадян. Його реалізація *безпосередньо забезпечує економічний, соціальний і духовний прогрес суспільства* (курсив наш – В. Я.), водночас створюючи передумови

для розвитку особистості, її культури, освіти. Розвинені країни вкладають значні кошти в освіту, усвідомлюючи, що з часом вони окупляться.

Аксіомою для світової спільноти стала Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р., де, зокрема, у ст. 26 проголошується:

1. Кожна людина має право на освіту. Освіта повинна бути безплатною, хоча б початкова і загальна. Початкова освіта повинна бути обов'язковою. Технічна і професійна освіта повинна бути загальнодоступною, а вища освіта повинна бути однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного.

2. Освіта повинна бути спрямована на повний розвиток людської особи і збільшення поваги до прав людини і основних свобод. Освіта повинна сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма народами, расовими або релігійними групами і повинна сприяти діяльності Організації Об'єднаних Націй по підтриманню миру.

3. Батьки мають право пріоритету у виборі виду освіти для своїх малолітніх дітей [2].

Генеральна Асамблея ООН прийняла 16 грудня 1966 р. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права. Ст. 13 вказаного пакту закріплює право кожної людини на освіту. У ній ідеться про те, що освіта повинна спрямовуватись на повний розвиток людської особи та усвідомлення її гідності і повинна зміцнювати повагу до прав людини і основних свобод [7].

Як член ООН Україна брала участь у підготовці та прийнятті всіх міжнародно-правових актів з прав людини починаючи з 1945 р. Однак тільки після здобуття незалежності в 1991 р. Україна стала повноправним учасником міжнародних відносин (в т.ч. і в галузі освіти). Державно-політичний режим в Україні постав перед необхідністю створення національної системи застосування міжнародних норм з прав людини у внутрішньому правопорядку. Щодо права на освіту, то Конституція України 1996 р. у ст. 53 «Кожен має право на освіту» закріпила це право.

Аналізуючи поняття державно-політичного режиму, ми робили позначки курсивом, що прямо чи опосередковано стосуються проблем освіти, без чого неможливо розвивати освітянську галузь (*«управляти соціальними процесами»*, *«соціально-економічний розвиток»*, *«соціальні... реформи... слабкі, ...уряди неспроможні досягнути прогресу у вирішенні більшості проблем... освіти»*, *«відсутність реальних гарантій декларованих прав людини»*, *«одержати якісно нові, кращі організми»*, *«право на освіту безпосередньо забезпечує економічний, соціальний і духовний прогрес суспільства»*) і зробимо деяку оціночну характеристику того, що, на нашу думку, є красномовним наслідком діяльності українського державно-політичного режиму в освітній галузі за останній час.

В Україні діє низка відповідних освітянських законів, а також багато інших нормативно-правових актів, присвячених питанням початкової, середньої, вищої освіти та ін..

Проте чимало питань у галузі освіти ще потребують доопрацювання. Так, в українському законодавстві не враховано такі важливі складові права на освіту, що були передбачені п.1 «е» ст. 28 Конвенції ООН про права дитини 1989 р.: держава має вжити заходів, які б сприяли вирішенню питання щодо регулярного відвідування учнями шкіл і зменшенню кількості учнів, які залишають школу; забезпечення шкільної дисципліни методами, що ґрунтуються на поважанні людської гідності дитини й відповідають положенням Конвенції про права дитини (про ці речі зазначав М. Буроменський ще у 2001 р.) [1, с. 133]. Однак Конституція України не забороняє скорочення існуючих державних закладів освіти, яке, на жаль, має місце в Україні під виглядом т.зв. «оптимізації».

Багато років при визначенні витрат на вищу освіту ігнорувалися демографічні тренди: спад народжуваності, урбанізація, а також реальні потреби економіки в кадрах з певним набором знань та навичок.

Через відсутність гнучкої реакції на демографічні зміни у сфері вищої освіти сформувалася низка диспропорцій. Так, кількість дітей у віці 15-19 років скоротилася протягом 2000–2015 рр. на 41%, а кількість студентів – на 8%.

Поступове скорочення кількості абітурієнтів почалося із запізненням і було дуже повільним. Так, у 2013 р. вищу освіту отримувало 4/5 української молоді. У 2016 р. ситуація не змінилася, оскільки за статистикою вступу до ВНЗ потрапили 80% випускників шкіл порівняно з 50% у 2000 р. Через це існує суттєвий розрив між вимогами роботодавців та рівнем освіти в Україні. 30% українців відчувають, що мають вищий рівень освіти, ніж потрібно для виконання роботи.

Студенти стають все більш незадоволеними рівнем вищої освіти та обирають навчання за кордоном. Так, протягом 2010–2015 рр. кількість українських студентів за кордоном збільшилася удвічі – з 28 тис до майже 60 тис. А от іноземні студенти в Україні (це ще в 2013 р. вказувалося Центром дослідження суспільства) розглядаються насамперед як джерело доходу, а не стимул до міжнародного та міжкультурного обміну досвідом і знаннями [8, с. 3].

Середня освіта, як і вища, також роками потерпала від негнучкої реакції на демографічні зміни. За 1991–2015 рр. кількість учнів зменшилася майже вдвічі. Однак було скорочено лише 18% шкіл та звільнено 10% учителів. У результаті кількість учнів на одну школу та на одного вчителя суттєво знизилася. На одного вчителя у місті припадає удвічі більше учнів, ніж в селі, а на одну міську школу – вчетверо більше учнів порівняно із сільською. Це свідчить про ще одну диспропорцію: крім недостатнього врахування загальних демографічних трендів, освітня політика не брала до уваги процеси урбанізації, що призвело не лише до неефективного витрачання коштів, а й до погіршення якості освітніх послуг.

У підсумку, розглядаючи аксіологічні підходи до державно-політичного режиму та його впливу на освіту в сучасній Україні, констатуємо, що державно-політичний режим – специфічне вираження функціональних, управлінських властивостей існуючої в країні державної

влади, тобто характер використовуваної нею системи конкретних шляхів, способів, методів і прийомів здійснення цієї влади.

Український державно-політичний режим виступає своєрідним симбіозом деяких елементів традиційного суспільства і сучасної держави з безліччю елементів перетягнутих з минулого і набутих за останні десятиліття як демократичного, так і далекого від узаконення характеру.

Український державно-політичний режим вже має чимало назв (і перехідний, і гібридний, і напівдемократичний та ін.) та все ж ще не є справжнім демократичним. Проте, в цих специфічних умовах проводить легітимну діяльність, пов'язану з формуванням демократичної держави, демократичного суспільства, здійснює управління соціальною сферою, зокрема, освітою. Цей процес суперечливий, складний (з врахуванням суспільно-політичної та економічної ситуації в державі) і вимагає максимальної прозорості, обґрунтованості у прийнятті соціальних стандартів, конструктивного діалогу та завчасного запровадження заходів з мінімізації негативних соціальних наслідків.

1. Буроменський М. В. Відповідність українського законодавства Пакту про економічні, соціальні та культурні права // Україна : права людини в перехідний період / під ред. В. І. Євінтова. Київ : Сфера, 2001. 184 с.

2. Загальна декларація прав людини. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015

3. Карозерс Т. Конец парадигмы транзита. URL: http://edu.kpfu.ru/pluginfile.php/49090/mod_resource/content/1/КАРОЗЕРС%20КОНЕЦ%pdf

4. Колодій А. Ф. До питання про політичний режим в Україні (спроба транзитивного підходу). *Сучасність*. 1999. № 7–8. С. 84–96.

5. Куньч З. Й. Універсальний словник української мови. Тернопіль : Навчальна книга – Богдан, 2007. 848 с.

6. Мациевский Ю. Политический режим Украины после «Оранжевой революции». *Политэкс.* 2008. № 4. С. 18–40.
7. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_042
8. Освіта в Україні. 2013. Київ : Центр дослідження суспільства, 2013. 12 с.
9. Полохало В. Политология посткоммунистических обществ в Украине и России. К методологии политического анализа. *Полис.* 1998. №3. С. 7–15.
10. Сарбаш К. Специфіка гібридного політичного режиму в сучасній Україні. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3695/%D0%A1%D0%B0%D1%80%D0%B1%D0%B0%D1%88%20%D0%9A.%D0%9E..pdf?sequence=1&isAllowed=y>
11. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: 1. Форма держави, її поняття, структура. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/70003-1-forma-derjavi-ponyattya-struktura.html>
12. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : Підручник. 3-тє видання. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 524 с.
13. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии. *Полис.* 1996. № 5. С. 16–27.
14. McFaul M. Transitions from Postcommunism. *Journal of Democracy.* 2005. Vol.16. № 3. P. 5–19.