

УДК 303.6

**Білоус Т.М.** °

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, факультет соціології, аспірантка

## **ОЦІНЮВАННЯ РЕФОРМ ЗА ДОПОМОГОЮ ЕКСПЕРТНОГО МЕТОДУ**

*У статті описані характеристики успішного та ефективного проведення реформи згідно з теорією соціальних змін, запропоновано показники для оцінки впровадження та прогнозу наслідків реформи вищої освіти за допомогою експертного методу.*

**Ключові слова:** *теорія соціальних змін, реформа, оцінювання реформ, експертний метод.*

*В статье описаны характеристики успешного и эффективного проведения реформы согласно теории социальных изменений, предложены показатели для оценки внедрения и прогноза последствий реформы высшего образования с помощью экспертного метода.*

**Ключевые слова:** *теория социальных изменений, реформа, оценка реформ, экспертный метод.*

*This article describes characteristics of successful and effective reform according to the theory of social changes, proposed evaluative indicators of implementation and forecast consequences of reform of higher education using expert method.*

**Keywords:** *theory of social change, reform, reforms' evaluation, expert method, expert judgment*

**Актуальність.** Реформа вищої освіти є дуже неоднозначною соціальною зміною. За своєю суттю вона має забезпечувати якісне оновлення освітньої сфери та суспільства загалом. Однак, слід зазначити, що з одного боку, реформа може стимулювати прогресивний розвиток суспільства, а з іншого - може його гальмувати або сприяти поверненню до старих форм суспільного буття. Значною мірою на це впливає зміст реформаторських дій, боротьба соціальних та політичних сил, рівень національного інтелекту та моралі. Тому успішною та ефективною слід вважати реформу не тільки таку, що реалізує раніше підготовлену її модель, а й забезпечує просування суспільства шляхом економічного, соціального та духовного прогресу. Для успішної реформи є характерним зростанням суспільного блага як комплексного показника суспільного розвитку.

Вивчення ознак успішності та ефективності реформ є дуже актуальним у зв'язку зі вступом України в етап інтенсивного реформування суспільства,

держави та державного управління. Зараз в країні впроваджується одночасно приблизно 18 реформ<sup>1</sup>.

Українське суспільство вже давно потребувало кардинальних реформ, деякі дослідники вважають, що країні потрібні були реформи ще 10 років тому. Серед факторів, що сприяли такій суттєвій затримці можна назвати: дуже повільна поява обрисів сучасного суспільства, сучасної державності та державного управління в Україні як традиційної країни та держави пострадянського типу; вичерпання протягом останнього десятиліття потенціалу створених у перші роки незалежності моделей суспільства, держави та державного управління, які були дуже суперечливими та неоднозначними; формування стійких та парадоксальних механізмів стримування реформ, найбільш важливими серед яких є постійні вибори до органів влади з малими часовими можливостями реформування, періодична зміна зовнішніх векторів та розуміння сенсу суспільного розвитку, виникнення тіньової політичної економіки, видовищний характер демократії, наявність у суспільстві та державі потужних соціальних і політичних сил, благополуччя яких прямо залежить від суспільного хаосу, неупорядкованості й нерезформованості держави та слабкості державного управління [1].

Тому оцінка ефективності реформування в Україні ускладнюється та вимагає врахування національно-специфічних факторів такого реформування. Цю проблему можна вирішити залучивши до оцінювання експертів. Адже саме їх специфічне бачення ситуацію може допомогти правильно її оцінити.

Проблеми реформування українського суспільства в основному розглядаються в рамках управлінських наук. Так, зокрема цим займаються Н.Нижник, В.Авер'янов, В.Князєв, А.Гальчинський, С.Кравченко, В.Бакуменко та ін. Багато таких досліджень було присвячено адміністративній та політичній реформам. Більша частина досліджень має абстрактний характер, абсолютизує окремі позиції зарубіжного досвіду реформ.

Дослідженнями реформи вищої освіти займався фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, який провів опитування ректорів вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації та Соціологічна асоціація України, яка провела фокусовані групові інтерв'ю з викладачами та студентами вищих навчальних закладів.

Оцінюванням реформ з залученням експертів займався Міжнародний центр перспективних досліджень, який провів аналіз якості проведених реформ та їх міжсекторального впливу.

Наразі можна сказати, що методологічні та концептуальні питання оцінювання реформування за допомогою експертів в Україні недостатньо осмислені та розроблені.

**Метою** цієї статті є два завдання: описати характеристики успішного та ефективного проведення реформи згідно з теорією соціальних змін; розробити певну технологію, систему показників щодо забезпечення ефективності оцінки реформ за допомогою експертів.

---

<sup>1</sup> Дані порталу Національної Ради реформ <http://reforms.in.ua/ua/skorkardy>

Проблема ефективності реформ є похідною від проблеми ефективності соціальних змін, це питання адресує нас до теорії соціальних змін. Дана теорія є молодого галуззю соціологічної науки, що виникла в другій половині ХХ ст. як реакція на масштабні суспільні зміни, що відбувалися в процесі переходу цивілізації від індустріальної фази розвитку до постіндустріальної. Теорія базується на переосмисленні як позитивного, так і негативного досвіду розвитку, накопиченого в національних державах.

В теорії соціальних змін поєднується класичне та сучасне соціологічне знання щодо соціальних змін. В ній інтегруються ідеї теорії соціальної дії та раціоналізації М.Вебера, теорії солідарності Е.Дюркгейма, теорії класової боротьби К.Маркса, теорії соціальної стратифікації та соціокультурної динаміки П.Сорокіна, ідеї Ф.Тенніса щодо втрати суспільності, певні аспекти методології системності та синергетики.

Фундатором теорії соціальних змін по праву вважається польський соціолог П.Штомпка, який першим здійснив інтеграцію соціологічне знання в аспекті соціальних змін, осмислив наслідки соціальних змін [1] та розробив концепцію травм соціальних змін, що наразі є дуже актуальною в аспекті травматологічного дискурсу українського суспільства.

Наразі в сучасній соціологічній науці загальноприйнятою є теоретична модель процесу дослідження соціальних змін, яка спрямована перш за все на відтворення саме змін у соціальному об'єкті.

Етапи такого дослідження включають:

- фіксація за допомогою спеціалізованих соціологічних інструментів (як емпіричного, так і теоретичного дослідження) початкового стану об'єкта;
- вивчення окремих станів об'єкта, що виникають у часі, їх взаємна зумовленість та механізм дії зовнішніх чинників;
- фіксація реальних змін, тобто порівняння початкового та кінцевого стану об'єкта;
- пошук, накопичення та систематизація знань щодо джерел виникнення цих змін;
- створення на основі цієї інформації базової теоретичної моделі процесу та її застосування з науковою та практичною метою (наприклад, для прогнозування).

У теорії соціальних змін вагому роль відіграють обґрунтовані вимоги до соціальних змін: реалістичність, наповненість наукою, технологічність, ресурсна забезпеченість, раціональність, громадянська підтримка, гуманістичність.

Основними проблемами при дослідженні та оцінці соціальних змін є їх: цілеспрямованість, масштаб, ризики, позитивні й негативні наслідки, управління змінами, ставлення людей до них, часова характеристика, передбачення змін та їх наслідків.

Соціальні зміни, згідно з системним підходом, можна окреслити як зміни складу системи, її структури, функцій, меж та навколишнього середовища системи [3, с. 456]. Польський соціолог П.Штомпка розглядаючи зміни структури системи, визначає її як сукупність чотирьох мереж зв'язків між

елементами: взаємодіями (інтераціями), інтересами, нормами та ідеями. Зокрема вчений уточнює: "Таким чином: а) виявляються нові структури взаємодій через те, що люди встановлюють між собою нові контакти, входять в нові стосунки один з одним, об'єднуються в нові групи; б) виявляються нові структури інтересів, оскільки люди багатіють або бідніють, домагаються влади або її втрачають, звільняються від залежності або впадають у залежність; в) утворюються нові нормативні структури через те, що люди починають визнавати нові цінності, керуватися новими нормами, виконувати нові ролі, карати та нагороджувати за дещо інше порівняно з тим, що було раніше; г) формуються нові структури ідей, оскільки люди починають вірити в нових богів, приймають нові ідеології, здобувають нові знання про світ, бачать самих себе в іншому світлі. Суспільство не залишається незмінним, не залишається в старих, відвічних формах, а підлягає постійним перетворенням. Принципово цей тип змін розглядається як найважливіший" [3, с. 456].

Оскільки реформа на рівні з революцією є соціальною зміною, тут бачиться можливим застосувати сформульований П.Штомпкою концептуальний підхід до соціальних змін задля визначення основних вимог до ефективних та успішних реформ. Реформа являє собою часткові зміни у будь-якій сфері суспільної системи, що самі по собі не змінюють її природу. Реформа — це шлях поступових змін у суспільстві.

У широкому розумінні реформа вищої освіти передбачає такі зміни: переорієнтація системи на потреби студента; покращення якості освіти та контроль над якістю наданих послуг; перемога над плагіатом; підвищення цінності аспірантури та докторантури; зміна системи фінансування та управління ВНЗ.

У вузькому розумінні реформа вищої освіти направлена на: формування незалежного органу по контролю за якістю освіти; створення академічної, фінансової та господарської автономії; посилення ролі студентського самоврядування; забезпечення прозорості роботи ВНЗ; синхронізацію освітньо-кваліфікаційних рівнів з європейськими; побудову нової класифікації вишів; активну боротьбу з плагіатом; зменшення навантаження на викладачів та студентів; утворення конкурентної системи держзамовлення; забезпечення науки державним фінансуванням.

Тут слід наголосити, що реформа вищої освіти як у широкому, так і у вузькому розумінні не охоплює всього комплексу заходів та реформ, які мають трансформувати окремі сфери суспільства та підсистеми держави.

Ніхто не буде заперечувати, що наразі перед українським суспільством стоїть значний комплекс не вирішених раніше проблем, розв'язання яких неможливе без впровадження відповідного комплексу реформ. Найбільш важливими проблемами, від розв'язання яких залежить майбутнє держави, країни та її народу, є:

- подолання українського традиціоналізму як негативного результату національно-визвольної революції шляхом нарощування інноваційної динаміки, активізації спрямованих процесів, що

характеризуються розбіжністю фаз, орієнтованістю на досягнення деякого ідеалу [3, с. 457];

- завершення процесів переходу українського суспільства від авторитарного соціалізму до демократичного капіталізму, від аграрно-індустріального суспільства до постіндустріального інформаційного суспільства;

- подолання деформацій українського суспільства, держави та державного управління, пов'язаних з феодалізацією суспільних відносин, втратою цивілізованості, корупцією та дегуманізацією суспільства .

Реформу вищої освіти можна розглядати як певну загальну технологію, яка охоплює вирішення таких завдань:

1. Визначення сенсів та цінностей реформи. Цінності є граничними нормативними основами актів свідомості та поведінки людей, вони є доволі консервативними складовими духовності, що важко регулюються. Але без формування переконливих цінностей реформа або неможлива, або буде рухатися повільно. Дуже важливими тут виступають термінальні цінності, які пов'язані з кінцевими цілями, а також інструментальні, що визначають засоби досягнення кінцевих цілей. Іншою складовою вищого рівня реформаторської ментальності виступають сенси реформування, під якими розуміються суб'єктивні образи, що виникають у процесі розуміння тексту, деяке структурне уявлення процесу розуміння [4, с. 954]. За допомогою сенсів реалізовується раціональне розуміння індивідом сутності реформи. Поєднання та взаємне посилення цінностей та сенсів створює духовну рушійну силу реформи, її підтримку з боку різних соціальних та політичних груп суспільства, сприяє підтриманню сподівання людей про краще життя, пережити пов'язані з реформуванням втрати, тимчасове зниження рівня та якості життя.

Серед проблем, що вивникають під час формування цінностей та сенсів можна назвати нерозвиненість аксіологічного та смислового аналізу під час визначення змісту реформаторських дій, нав'язування, а не пояснення цінностей та сенсів, їх відсутність у системі інформаційної взаємодії органів державної влади з громадянами тощо.

2. Науковий супровід реформи: розробка науково обґрунтованих концепцій, стратегій та програми, підтримка всіх етапів реформування. Таке обґрунтування реформ не тільки аргументує необхідність та створює ідейний комплекс, а й формує систему конкретних проектів і технологій реформування.

Проблеми, з якими стикаються під час наукового обґрунтування реформ можна назвати: вузьке коло залучених до реформування науковців, його закритість від вітчизняних та зарубіжних наукових та експертних спільнот, наявність інтелектуальних бар'єрів між реформаторами та вченими, відсутність постійного наукового супроводу реформ тощо.

3. Нормативно-правове забезпечення реформи. Воно вимагає розробки та прийняття відповідних законів, програмних документів та інших

нормативних актів. На цій стадії реформа стає законом, обов'язковим для виконання органами та посадовими особами державного управління.

Проблемами тут виступають відсутність у нормативних документах ретельно пророблених механізмів реформ, їх неузгодженість із наявними та перспективними документами тощо.

4. Організаційно-управлінське забезпечення реформування за допомогою утворення відповідних організаційних структур з управління реформаторськими змінами. Насамперед мова йде про створення системи органів та посадових осіб, розробки управлінських рішень з реалізації реформи, планування, контролю, координації та мотивації, прогнозування позитивних і негативних наслідків змін тощо. Ключовим організаційним питанням є підготовка та використання необхідних для реформи кадрів.

Також слід зазначити, що успішне та ефективне реформування вимагає достатньо мінімального рівня концентрації влади в руках реформаторів та делегування її частини громадським структурам, створення своєї владно-громадської мережі, яка охоплює значну частину суб'єктів державного управління, громадянського суспільства, самих громадян.

Негативними моментами організаційного забезпечення реформ виступають відсутність системи, насамперед, органів управління реформами та окремими їх проектами, нестача необхідних кадрів тощо.

5. Ресурсне забезпечення реформи: отримання необхідних ресурсів, залучення ресурсозберігаючих технологій, або технологій, що створюють необхідні матеріальні, фінансові, наукові, інформаційні, кадрові та інші ресурси. Слід наголосити, що найважливішою умовою реалістичності реформаторських дій є саме достатня ресурсна забезпеченість. Затримує реформу її обмежена ресурсна забезпеченість та відсутність належного контролю за ресурсами.

6. Формування підтримки реформи громадянським суспільством. Це складає соціальний та політичний капітали реформи. Завданням тут виступають створення системи поширення цінностей та сенсів реформи в різних соціальних прошарках, створення громадських організацій та мереж структури підтримки реформ, ведення постійного діалогу реформаторів із громадськістю, елітними групами.

На думку більшості дослідників, формування підтримки громадянського суспільства повинно супроводжувати всі етапи реформування: від обґрунтування цінностей і сенсів до впровадження технологій та аналізу результатів реформи. Ефективна імплементація реформи можлива тоді, коли не просто створюється система зв'язків із громадськістю, а й формується система роботи з різними соціальними та політичними групами: населенням у цілому, соціальними групами, стосовно яких реформа характеризується негативними проявами, опозиційними соціальними і політичними групами, прихильниками реформ, представниками наукового та експертного співтовариств тощо. В членів таких груп необхідно сформувати відчуття сумісної участі в реформуванні, бажання його підтримати, співпрацювати з органами державної влади та місцевого самоврядування щодо вдосконалення змін. Даний фактор прискорює реформування.

7. Модернізація органів державної влади: приведення їх у відповідність до вимог реформи, яка потребує зміни їх структури шляхом створення, ліквідації, злиття, укрупнення окремих органів; зміни їх ієрархії, співвідношення централізації та децентралізації, системи владних й інформаційних комунікацій. Важливо перед самою модернізацією мати чітке уявлення щодо недоліків наявної системи органів державної влади; майбутньої структури органів; переваг та недоліків цієї структури. Щоб уникнути основну проблему цього етапу - незабезпеченість важливих державно-управлінських функцій відповідними суб'єктами їх реалізації - необхідно попередньо провести структурно-функціональний аналіз системи управління.

8. Впровадження технологій та моделей реформування в державно-управлінську практику. Існують два варіанти впровадження. Перший варіант спрямований на впровадження інновацій у масштабах держави, одночасно в усіх її підсистемах. Другий - припускає здійснення пілотних проектів, організацію та проведення державно-управлінських експериментів, які дають змогу перевірити нові та дуже неоднозначні форми суспільного життя в малих масштабах, окремих типових об'єктах, локальних підсистемах тощо. Аналіз історичного досвіду реформування показує, що другий варіант є більш ефективним [1].

Отже, вище були окреслені основні вимоги до процесу успішного реформування. Їх дотримання безперечно сприяє більш ефективній імплементації реформи, але, щоб оцінити безпосередньо її вплив на просування суспільства шляхом економічного, соціального та духовного прогресу, слід застосовувати специфічні інструменти.

Соціальна експертиза – це експертна процедура оцінки, аналізу та прогнозу соціальних аспектів будь-якої ситуації, оцінка, аналіз та прогноз соціальних наслідків програм і проектів, що розробляються та впроваджуються, а також рекомендації щодо запобігання або подолання негативних наслідків [5, с. 5].

Згідно з Глосарієм Організації економічного співробітництва і розвитку (OECD), оцінювання – це процес визначення вартості чи значення заходу, політики або програми. Воно є максимально систематичним та об'єктивним і стосується запланованого, триваючого або завершеного втручання [6, с.21].

Оцінювання бувають формативними, сумативними та перспективними.

*Формативне оцінювання* – це оцінювання, спрямоване на підвищення ефективності, яке частіше за все проводиться на етапі реалізації проектів або програм [6, с.21]. Воно розглядає використані шляхи реалізації програми, політики реформи або проекту. Формативне оцінювання іноді називають оцінюванням процесу, тому що воно стосується, передусім, конкретних дій.

*Сумативне оцінювання*, яке нерідко називають оцінюванням результатів або впливу, проводять наприкінці впровадження або стосовно імплементації, що знаходиться на пізній стадії реалізації, щоб визначити, в якому обсязі було досягнуто очікуваних результатів. Сумативне оцінювання має надавати інформацію щодо вартості і впливу програми, реформи тощо. До сумативного оцінювання відносяться оцінки впливу, дослідження

економічної ефективності, уявні експерименти, рандомізовані експерименти та вивчення практичних прикладів [7, с. 10].

Різниця між цими двома видами оцінювання полягає у тому, що формативне оцінювання фокусується на реалізації та вдосконаленні проекту, програми, політики, а сумативне оцінювання фокусується на результатах. Воно дозволяє приймати рішення щодо продовження, відтворення, розширення масштабу або завершення певного проекту, програми, політики.

Зазвичай необхідними є обидва види оцінювання. Вони використовуються організаціями на різних стадіях циклу проекту, програми, реформи або політики.

*Перспективне оцінювання* – це оцінювання ймовірних результатів запропонованого проекту, програми або реформи.

Особливістю використання саме експертів при оцінці впливу реформ є те, що в основі застосування цього методу містяться глибокі знання спеціалістів та їх здатність узагальнювати свій та світовий досвід досліджень та розробок з певної проблеми. Висувається гіпотеза про наявність у експерта «практичної мудрості», далекоглядності, яка стосується певної області знань та практичної діяльності, вміння, що приходить в процесі певних видів діяльності оцінити достатньо точно важливість напрямків дослідження, часу прояву тієї або іншої події, важливість того чи іншого параметру, процесу, явища тощо.

Експертне оцінювання реформ застосовують: для прийняття рішень щодо розподілу ресурсів; для переосмислення причин проблеми; для виявлення виникаючих проблем; для підтримки процесу прийняття рішень щодо вибору кращого з кількох альтернативних варіантів; для підтримки реформ та інновацій в державному секторі; для досягнення консенсусу стосовно причин проблеми та шляхів її вирішення; для оцінки отриманих результатів; для прогнозу наслідків.

Для оцінки реформи вищої освіти за допомогою експертів доцільно буде застосувати всі три види оціночних досліджень: формативне, сумативне та перспективне.

Оціночні дослідження передбачають собою застосування цілого комплексу методів, як то опитування, фокус-групи, аналіз документів тощо. Безперечно вони надають репрезентативну та актуальну інформацію. Що ж до необхідності застосування саме експертного методу в дослідженні та оцінці реформи вищої освіти, то його безперечною перевагою виступає можливість для дослідника отримати не тільки оцінку тих процесів, що наразі відбуваються в сфері вищої освіти, а й дізнатися у експертів що на їх думку є реформа. І виходячи з цього бачення оцінити можливості учасників, суб'єктів реформи реалізувати її.

Критеріями для *технології експертного оцінювання та прогнозу* наслідків реформи вищої освіти можуть бути:

- Оцінка процесів, що зараз відбуваються в сфері вищої освіти з точки зору реформування;
- Бачення експертів що є реформа;



- Оцінка можливостей керівництва сферою вищої освіти та викладачії реалізувати реформу вищої освіти (реформу, як визначають її експерти);
- Оцінка якості «Закону про вищу освіту»;
- Оцінка можливостей керівництва сферою вищої освіти та викладачів реалізувати положення «Закону про вищу освіту»;
- прогноз можливих наслідків та результатів реформи.

**Висновки:** Отже, згідно з теорією соціальних змін характеристиками успішного та ефективного проведення реформи є її реалістичність, наповненість наукою, технологічність, ресурсна забезпеченість, гуманістичність, раціональність, громадянська підтримка. Для дослідження процесу реформування доцільно застосовувати експертний метод, поєднуючи різні види оцінювання та використовувати обґрунтований комплекс показників.

**Список використаних джерел:**

1. Сурмін Ю. Вимоги до успішного державно-управлінського реформування // Філософія, методологія, теорія та історія державного управління: Вісник Національної академії державного управління. – К: Видавництво Національної академії державного управління при Президентіві України, 2011, №1
2. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка. - М. : Аспект-Пресс, 1996
3. Штомпка П. Социология. Анализ современного общества / П. Штомпка ; пер. с пол. С. М. Червоной. - М. : Логос, 2005. - 664 с.
4. Всемирная энциклопедия. Философия / глав. науч. ред. и сост. А. А. Грицанов. - М. : АСТ ; Минск : Харвест : Современный литератор, 2001. - 1312 с.
5. Соціальна експертиза в Україні: методологія, методика, досвід впровадження / За ред. Ю.І. Саєнка. – К.: Ін-т соціології НАНУ, 2000. – 194 с.
6. Glossary Organisation for Economic Cooperation and Development 2000
7. Шлях до результатів: планування та проведення ефективних оцінювань розвитку. – Морра Імас Л.Дж., Ріст Р.К. – К.: МБФ «Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні», 2015. – 580 с.

Отримано 02.11.2016