

СОЦІАЛЬНІ ТА ПОЛІТИЧНІ ЧИННИКИ В ПОЛІТИЦІ РЕФОРМУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

У статті подано результати і висновки комплексного дослідження методом Дельфі, у якому визначено проблеми, шляхи реформування вищої освіти України в контексті інтеграції до Європейського простору вищої освіти, а також соціальні й політичні бар'єри щодо політики реформування галузі та умови їх подолання.

Ключові слова: політика реформування вищої освіти, Європейський простір вищої освіти, теорія аналізу публічної політики, теоретичне оцінювання рішень, метод Дельфі, стейкхолдери політики в галузі вищої освіти, модель «кошика для сміття».

З офіційним приєднанням України до Болонського процесу у 2005 р. проблема реформування вищої освіти відповідно до його принципів і завдань стала одним з пріоритетних напрямів державної політики щодо розвитку освіти. Для аналізу можливих варіантів політики в галузі вищої освіти великого значення набуває визначення суспільних проблем, потреб та можливої підтримки/опору з боку суспільства, цільових груп політики [8].

Запропоновані попереднім урядом та попередньою парламентською більшістю проекти реформування освітньої галузі викликали зливу протестів з боку цільових суспільних груп – студентів, викладачів вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ), батьків і роботодавців – основних бенефіціантів нової освітньої політики. Можна припустити, що ті проекти розроблялися з позиції інтересів самих виробників рішень з вельми приблизним уявленням про реальні проблеми, потреби і перспективи підтримки з боку суспільства. Соціальні чинники і прагнення можуть суттєво не збігатися з політичними, а подекуди і повністю протиставлятися їм. Тому мета дослідження – визначити проблеми та шляхи реформування галузі вищої освіти України з позиції різних стейкхолдерів.

За останні роки авторитетні вітчизняні науковці опублікували велику кількість досліджень щодо проблем реформування вищої освіти України. Серед цих дослідників – Є. Бистрицький, В. Брюховецький, Є. Захаров, О. Дем'янчук, Г. Касьянов, С. Клепко, С. Квіт, І. Лікарчук, І. Совсун та ін. У своїх дослідженнях науковці вказують на проблеми галузі вищої освіти, але мало акцентується увага на інтересах тих, до кого спрямована політика вищої освіти (студенти, батьки, викладачі, працедавці). Натомість це дає

зможу комплексно сформулювати конкретні шляхи реформування вищої освіти України у вигляді рекомендацій щодо політики. Разом з тим, уперше в українській науковій практиці застосовано метод Дельфі в політологічному дослідженні для визначення та вирішення проблем політики.

Розглядаючи політику реформування вищої освіти, ми базувалися на добре розробленій і відомій у світовій літературі методології аналізу публічної політики. Зокрема, нами було використано підхід теоретичного оцінювання рішень, пристосований до конкретних завдань дослідження. Залишаючи поза увагою інституційні й політичні процеси всередині політичної системи (системи ухвалення управлінських рішень), ми зробили наголос на можливостях задоволення потреб та очікувань суспільства в цілому і цільових суспільних груп щодо реформування політики вищої освіти.

Теоретичне оцінювання рішень, у порівнянні з інституційним чи раціональним підходом, дає змогу ефективніше (по відношенню до потреб суспільства) використати отриману інформацію для вдосконалення процесу вироблення політики та ідентифікувати «стейкхолдерів», цілі й завдання яких є конфліктуєчими (термін «стейкхолдери», запозичений з англійської мови, можна вважати офіційно введеним у наукову лексику України [3]). Разом з тим, теоретичне оцінювання рішень дає змогу визначити ціннісні позиції стейкхолдерів, а також їхні судження щодо імовірності й бажаності настання наслідків і впливів певної публічної політики.

Основний метод, який використовувався в дослідженні – метод Дельфі. Головні принципи методу Дельфі як прогностичного методу застосовано в межах підходу теоретичного

оцінювання рішень. Для детального розгляду характеристик, процедури та особливостей застосування методу Дельфі у вирішенні питань політики використано праці дослідників корпорації RAND, які стояли біля витоків розробки самого методу: Б. Брауна [5], Н. Далкі [7], Х. Лінстоуна та М. Туроффа [12], Н. Решера [13], О. Хельмера [10].

Метод Дельфі є однією з процедур прогнозування на основі експертних суджень, який полягає в проведенні експертами інтуїтивно-логічного аналізу проблеми з кількісною та якісною оцінкою суджень, переосмисленням своїх суджень та суджень інших експертів [5, с. 174]. Метод Дельфі є груповим і базується на припущенні, що «сукупне знання декількох індивідів є більшим за знання одного» [6, с. 5]. Застосування цього методу дає змогу удосконалити роботу групи, яка займається прогнозуванням, та зробити комунікативний процес між членами групи якнайоптимальнішим. Отже, це сприяє формуванню ефективного форуму для ідей. На цьому форумі відбувається взаємодія та досягнення групової спільної точки зору.

Прогнозування політики на основі методу Дельфі полягає в тому, щоб генерувати найбільш суперечливі погляди на потенційне розв'язання якогось кардинального питання політики. Визначення оптимального рішення в цьому випадку повинно враховувати не лише аналіз фактів, а й конфліктуючі цілі та цінності, які сповідаються різними групами інтересів. Дослідники сходяться на думці, що застосування методу Дельфі дозволяє переконатися в тому, що всі можливі варіанти вирішення проблеми було сформульовано і кожен з цих варіантів є детально проаналізований, а також виявити можливі наслідки від застосування кожної з альтернатив політики.

Тривалість проведеного нами дослідження становить 5 місяців. Початок дослідження (розробка та розсилка експертам опитувальника першого раунду) – листопад 2010 року. Кінець дослідження (підведення підсумків третього раунду опитування та формулювання результатів дослідження) – квітень 2011 року.

Описуючи практичне застосування методу Дельфі в цьому дослідженні, ми, згідно з поширеною в Західній Європі практикою, називаємо учасників дослідження «експертами». Але зауважимо, що в цьому разі під словом «експерт» ми розуміємо «адвоката публічної політики», «учасника публічної політики», «учасника дослідження», «респондента». Це зумовлено тим, що для проблем політики не існує експертів, є

лише поінформовані адвокати [12, с. 71], тобто люди, що обстоюють свої інтереси в галузі цієї політики.

Критерієм відбору експертів була їхня репутація, професіоналізм, а також відношення до груп, які є стейкхолдерами освітньої політики та потенційно можуть репрезентувати конфліктуючі погляди. До дослідження було залучено групу з 14 анонімних експертів. Серед них – представники таких груп-учасниць політики в галузі вищої освіти: батьки, студенти і випускники ВНЗ, викладачі, чиновники від освіти, адміністратори ВНЗ, працедавці. Отже, до вибірки включено і тих, хто виробляє рішення в галузі вищої освіти (актори політичного процесу), і тих, на кого цю політику спрямовано (бенефіціанти), а також тих, хто професійно працює в цій сфері.

Виходячи з того, що кожен з експертів виступає в різних ролях щодо системи вищої освіти, а також може одночасно поєднувати в собі декілька ролей, ми прохали експертів відповідати на запропоновані запитання з урахуванням усіх їхніх ролей, висловлювати не просто їхні думки, а ставлення, цінності й принципи, у які вони вірять і які стосуються саме їхнього світогляду.

Згідно з необхідною та оптимальною процедурою, проведене дослідження складалося з трьох раундів. Під час кожного наступного раунду експертам надавався короткий підсумок думок, висловлених іншими учасниками опитування – сумарні параметри відповідей, міра центральної тенденції. Комунікація між експертами за умови їх абсолютної анонімності забезпечила від можливого тиску одних експертів на інших через свій соціальний статус, посаду, адміністративні повноваження, досвід та ін.

Дослідження показало, що експерти у своїх відповідях продемонстрували майже одноставну згоду щодо наявності таких проблем:

- глибинна криза в галузі вищої освіти;
- відсутність у держави стратегічного бачення реформування освітньої сфери;
- слабка відповідність нинішньої політики реформування вищої освіти принципам і завданням Європейського простору вищої освіти (далі – ЄПВО);
- ненадійність нормативного прогнозу щодо досягнення відповідності розвитку галузі вищої освіти України принципам і вимогам ЄПВО у найближчі п'ять років;
- формальний характер інтеграції галузі вищої освіти України до ЄПВО, що не передбачає ґрунтовних системних перетворень і досягнення реально високого рівня якості освіти та наукових досліджень;

- вирішальний вплив політичного/ідеологічного (Politics) чинника на політику (Policy) управління галуззю;
- невідповідне сучасному етапу розвитку людства місце вищої освіти на ціннісній шкалі українського суспільства: наявність вищої освіти певним чином впливає на потенційне матеріальне благополуччя випускника, але велике значення мають додаткові фактори успіху.

Разом з тим, досягнутий консенсус щодо ідентифікації експертами, що взяли участь у дослідженні, проблем освітньої політики та бачення тих чи інших альтернатив розвитку галузі не є системним і стосується радше функціонування окремих операцій у здійсненні управління галуззю. Це означає, що досягнення серйознішого консенсусу між стейкхолдерами політики в галузі вищої освіти, що стосується бачення принципів і механізмів функціонування галузі, поки що є малоперспективним.

Для узагальнення перспектив реформування вищої освіти України зручно скористатися моделлю «кошика для сміття», розробленою Джоном Кінгдоном [11]. Згідно з цією моделлю, ухвалення політичних рішень, а особливо рішень щодо довгострокового реформування галузі, можливе у випадку формування умов, за яких три потоки (потік суспільних проблем, потік заздальгедь заготовлених проектів рішень і потік інтересів політичних акторів) збігаються разом і дають політичній системі вирішальний поштовх до ухвалення політичних рішень. Ключові рішення, спрямовані на реформування галузі вищої освіти, можуть бути прийняті не лише за умови злиття потоків проблем, рішень та інтересів в один потік, а й за умови утворення «вікна можливостей». Таким вікном можливостей може виступити зміна влади (прихід нової політичної сили з іншими ідеологічними спрямуваннями та іншими політичними інтересами); системна криза у відповідній галузі чи загальна економічна/політична/екологічна криза; жорсткі вимоги з боку зовнішніх акторів (як у випадку з пенсійною реформою).

Проведене дослідження виявило існування чітко артикульованих різними стейкхолдерами *проблем*, пов'язаних з розвитком вищої освіти та потребами її інтеграції до ЄПВО. Такими проблемами є:

- корумпованість галузі, що призводить до зниження ефективності її діяльності;
- слабкий зв'язок освітнього процесу у вищій школі з потребами ринку праці та суспільства через низьку гнучкість ВНЗ у реагу-

ванні на зміну суспільних потреб, що викликано, своєю чергою, високим рівнем централізації управління системою вищої освіти (цю проблему детально розглянуто ще в 2004 році групою дослідників на чолі з О. П. Дем'янчуком [4]);

- конфлікт між рівністю та справедливістю в умовах доступу до вищої освіти [2];
- вплив політичного чинника на управління галуззю.

Другою важливою складовою, яка може сприяти проведенню реформ, є наявність *потоків рішень* – у нашому випадку – вже розроблених різними акторами політики і запропонованих нашими експертами сценаріїв реалізації реформ. У результаті дослідження виявлено можливі шляхи реформування вищої освіти України в контексті відповідності до принципів і завдань ЄПВО. Такими шляхами є:

- поступова децентралізація управління галуззю (зменшення державного контролю над ВНЗ; можливість запровадження ВНЗ нових форм організації навчального процесу; диверсифікація джерел фінансування галузі; професіоналізація типу менеджменту ВНЗ);
- збереження умов у функціонуванні системи вищої освіти, які надають можливості соціального ліфта для соціально незахищених верств населення. Зокрема, це стосується визначальної участі держави у формуванні замовлення на підготовку фахівців з окремих спеціальностей;
- пріоритетність впливу держави в контролі над якістю наукових досліджень та присудженням наукових ступенів;
- запровадження диверсифікованої системи оцінки якості освіти із залученням міжнародних агенцій контролю якості, незалежних експертів, працедавців, а також вироблення оптимальних, ефективних критеріїв оцінки якості відповідно до умов і вимог ЄПВО;
- реформування умов доступу до вищої освіти (вирівнювання якості освіти в середніх школах; небажаність застосування політики пільг при вступі до ВНЗ; запровадження альтернативної комунікації між абітурієнтом і ВНЗ; перегляд змісту і формулювань завдань ЗНО: орієнтація не на перевірку кількості фактичних знань абітурієнта, а на перевірку його здібностей та якості цих знань);
- налагодження ефективної комунікації між стейкхолдерами на всіх рівнях освітнього процесу;

– досягнення відповідності наукових досліджень і організації навчального процесу європейським стандартам. Зокрема, важливість вільного володіння англійською мовою, запровадження англійських курсів у ВНЗ, збільшення кількості публікацій українських науковців у міжнародних фахових виданнях.

Проведене дослідження дало змогу виявити і третій потік – *потік інтересів*, очікувань, які притаманні різним стейкхолдерам політики в галузі вищої освіти. Під час дослідження методом Дельфі вдалося досягти консенсусу між стейкхолдерами політики в таких питаннях:

- знаходження оптимального балансу між теоретичним та прикладним спрямуванням у характері вищої освіти з акцентом на компетентності здобутих у ВНЗ знань;
- наближення критерію рівності до критерію справедливості при вступі до ВНЗ шляхом вирівнювання якості надання освітніх послуг у середніх школах;
- необхідність диверсифікації конкурсних заasad прийому до ВНЗ відповідно до їхнього профілю та специфіки галузі й регіону;
- необхідність перегляду обсягів і змісту державного замовлення відповідно до потреб суспільства та ринку праці;
- необхідність підвищення рівня агрегування суспільних інтересів при виробленні державної політики в галузі вищої освіти;
- необхідність глибшої інтеграції науки в навчальний процес у ВНЗ. Нині реформування системи вищої освіти України відповідно до принципів і завдань Європейського простору вищої освіти здійснюється суто на інституційному рівні, торкаючись лише зміни структурних особливостей функціонування системи. Разом з тим, здійснення реформ виключно на інституційному та формальному рівні не є достатнім для повноцінної ефективної інтеграції вищої освіти України до ЄПВО.

Достатніми і необхідними умовами відкриття «вікна можливостей» для проведення реформ вищої освіти України є такі:

1) Зміна структури розподілу політичної влади, співвідношення політичних сил. Це може статися в результаті чергових політичних виборів. Суспільство на прикладі впровадження ЗНО засвідчило свою готовність до сприйняття реформ вищої освіти, а тому, якщо на виборах перемаже політична сила, яка чітко артикулює своє бачення реформування галузі, то можливими є перспективи здійснення такого реформування.

2) Забезпечення ефективної комунікації між стейкхолдерами вищої освіти, особливо між державними органами управління освітою та інституціями вищої освіти. На сьогодні не вироблено конструктивних, оптимальних механізмів комунікації між стейкхолдерами політики в галузі вищої освіти, яка б сприяла консенсусу цінностей, а не тимчасовій узгодженості короткострокових інтересів.

3) Визначальна участь у реформуванні вищої (чиновники) та середньої (ректори ВНЗ) ланок управління галуззю. Очікувати серйозної політичної активності від цільових груп політики (студентів, батьків, викладачів) поки що не доводиться. По-перше, як показали наші дослідження, вони в більшості досі керуються застарілими цінностями і стереотипами, які неможливо змінити в реальних масштабах часу. По-друге, рівень політичної культури цільових груп політики вищої освіти залишається радше підданським, аніж учасницьким. Тому на нинішньому етапі ініціативу в реформуванні галузі повинні брати на себе актори вироблення та ухвалення рішень. На жаль, усе ще серйозною залишається загроза зловживання цими акторами своїми повноваженнями на користь ухвалення ідеологічно і партійно упереджених рішень.

4) Політична зацікавленість політиків і урядовців у реформуванні вищої освіти відповідно до принципів і завдань ЄПВО, а також у виробленні і погодженні довгострокових цілей розвитку вищої освіти. На сьогодні ж перевалюючим у реформуванні вищої освіти України є інституційний підхід, згідно з яким не загальнонаціональна стратегія, а політичні інтереси окремих державних інститутів і політичних акторів визначають зміст та обсяг реформ у галузі. І ці реформи спрямовано на збереження нинішньої організаційної структури системи вищої освіти.

5) Підвищення рівня політичної свідомості стейкхолдерів політики в галузі вищої освіти. Зокрема, це стосується зміни ціннісних орієнтирів великої частини населення, якій через пострадянську свідомість важко сприймати такі поняття, як, наприклад, ринкові відносини в галузі вищої освіти, диверсифікація джерел її фінансування тощо. Цьому сприяла би активна інформаційна політика на підтримку реформ галузі за європейським зразком, доведення їхньої доцільності та ефективності.

6) Зацікавленість та пряме залучення до реформування вищої освіти цільових груп (викладачів, студентів, батьків, працевдавців), які потенційно можуть і мають бути дієвими акторами змін. По-

ки що, як показали результати дослідження, батьки, студенти, випускники, працевластачі мають мінімальний вплив на формування порядку денного та змісту політики в галузі вищої освіти та найменше вигід від її втілення.

- 7) Загальний прогрес у питаннях європейської інтеграції України. Досягнення цього прогресу зумовить посилення підтримки Європейського Союзу в реформуванні вищої освіти України та розширить можливості для повноцінного впровадження Болонського процесу.

Ефективність реформ у галузі вищої освіти України та поглиблення інтеграції до ЄПВО сприятимуть зростанню конкурентоспроможності держави на міжнародній арені. Якщо освіта, в тому числі система вищої освіти, стане дійсно пріоритетною галуззю, на яку будуть спрямовані зусилля і ресурси для ефективного реформування, то можна буде очікувати позитивних змін і в інших компонентах суспільного життя: політичному, економічному, соціальному, культурному.

Список літератури

1. Горбатенко В. Метод «Делфі» та специфіка його застосування у прогностичних розробках / Володимир Горбатенко, Ігор Петренко // Політичний менеджмент. – 2008. – № 6. – С. 174–182.
2. Дем'янюк А. П. Конфлікт принципів рівності та справедливості в державній системі фінансування вузів / А. П. Дем'янюк // Персонал. – 2002. – № 2. – С. 62–66.
3. Кілієвич О. І. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. І. Кілієвич. – К. : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2003. – 510 с.
4. Новічкова О. Аналіз державної політики в Україні в галузі вищої освіти / Олександра Новічкова, Ігор Соколовський // Система розробки і здійснення публічних політик в Україні ; [за заг. ред. О. П. Дем'янюка]. – К. : Факт, 2004. – С. 74–106.
5. Brown B. Delphi Process: a Methodology for the Elicitation of Opinions of Experts / Bernice Brown. – The Rand Corporation, Santa Monica, California. – September 1968. – 14 p.
6. Dalkey N. Experiments in Group Prediction / Norman Dalkey // The Rand Corporation, Santa Monica, California. – March 1968. – 13 p.
7. Dalkey N. The Delphi Method: An Experimental Study of Group Opinion / Norman Dalkey // Prepared For United States Air Force Project Rand. – Santa Monica, California. – June 1969. – 79 p.
8. Easton D. A Systems Analysis of Political Life / David Easton. – New York : John Wiley and Sons, Inc., 1967. – 507 p.
9. Fagerlind I. Education and National Development: A Comparative Perspective (Second Edition) / Ingemar Fagerlind, Saha J. Lawrence // Butterworth-Heinemann, 1989.
10. Helmer O. The Use of The Delphi Technique in Problems of Educational Innovations / Olaf Helmer. – The Rand Corporation, Santa Monica, California. – December 1966. – 22 p.
11. Kingdon John W. Agendas, Alternatives and Public Policies / John W. Kingdon. – Little Brown. Boston, Mass, 1984.
12. Linstone H. The Delphi Method: Techniques and Applications / Harold Linstone, Murrau Turoff. – New York : Addison-Wesley, 2002. – 616 p.
13. Resher N. Delphi and Values / Nicholas Resher. – Consultant, The Rand Corporation, Santa Monica, California. – September 1969. – 19 p.

I. Savchenko

SOCIAL AND POLITICAL ASPECTS IN THE REFORM IN UKRAINE'S HIGHER EDUCATION

This paper presents research results based on complex Delphi technique. The paper defines and analyzes issues concerning reform policy in Ukraine's higher education in the context of Ukraine's integration into the European Higher Education Area as well as social and political barriers on the road to reforms and policy conditions to overcome them.

Keywords: reform policy in higher education, European Higher Education Area, the theory of public policy analysis, evaluation of the theoretical solution, Delphi technique, stakeholders in higher education policies, “garbage can” model.

Матеріал надійшов 10.01.2014