

УДК 364.442

## ОЦІНЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ В СВІТІ ТА В УКРАЇНІ

**Євдокимова Ірина Анатоліївна** – кандидат соціологічних наук, доцент кафедри соціології управління та соціальної роботи соціологічного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

*В статье представлен обзор некоторых положений теории и методологии оценивания как особого направления прикладных исследований социальной политики, а также тенденций развития оценивания в мире и в Украине. Проанализирована роль социальных программ в социальной политике и социальном управлении. Обоснован тезис о том, что активное развитие методологии и практики оценивания социальной политики в разных странах мира является ответом на рост спроса на информацию относительно результатов и процесса осуществления социальной политики. В становлении оценочных исследований отражается характерная для современной науки тенденция формирования междисциплинарных систем знаний и исследований.*

**Ключевые слова:** социальная политика, социальная программа, оценивание, партнерское оценивание.

*У статті представлено огляд деяких положень теорії та методології оцінювання як особливого напрямку прикладних досліджень соціальної політики, а також тенденцій розвитку оцінювання у світі та в Україні. Проаналізовано роль соціальних програм в соціальній політиці та соціальному управлінні. Обґрунтовано тезу про те, що активний розвиток методології та практики оцінювання соціальної політики в різних країнах світу є відповіддю на зростання попиту на інформацію відносно результатів і процесу здійснення соціальної політики. У становленні оцінних досліджень відображається притаманна для розвитку сучасної науки тенденція формування міждисциплінарних систем знань та досліджень.*

**Ключові слова:** соціальна політика, соціальна програма, оцінювання партнерське оцінювання.

*The paper presents an overview of some statements of the theory and methodology of evaluation as a special direction of applied research of social policy, as well as trends of development of evaluation in the world and in Ukraine. The role of social programs in social policy and social management is analyzed. It is proved that active development of the methodology and practice of evaluation of social policies in different countries is a response to growing demand for information on the results and the process of implementation of social policy. In formation of evaluation studies a trend to form multi-disciplinary systems of knowledge and research being characteristic of modern science is present.*

**Keywords:** social politics, social program, evaluation, partner evaluation.

Від діяльності держави та інших суб'єктів соціальної політики залежать перспективи розвитку суспільства, соціальних груп та окремих людей. Тому вкрай актуальним стає оцінювання соціальної політики. Незважаючи на актуальність, оцінювання соціальної політики в Україні ще не отримало значного розвитку. На наш погляд, це є результатом відсутності як платоспроможних замовників оцінювання, так і необізнаності вітчизняних соціологів з методологією оцінювання як особливого напрямку прикладних досліджень соціальної політики. Існує досить незначна кількість наукових публікацій вітчизняних авторів, в яких розглядаються особливості методології та результати оцінювальних досліджень. Зокрема, це роботи О.М. Балакіревої, О.О. Яременко, М. Лендъел та ін. Серед публікацій закордонних авторів слід відзначити роботи П. Спікера, К. Г. Вайс, Л. Пала, М. Петтона, О. Кузьміна, П.В. Романова, О.Р. Ярської-Смирнової та ін.

*Мета статті* – представити огляд деяких положень теорії та методології оцінювання як особливого напрямку прикладних досліджень соціальної політики, а також проаналізувати головні тенденції розвитку оцінювання в світі та в Україні.

Люди завжди оцінюють політиків, ідей, суспільно-економічної ситуації в країні тощо. Оцінювання може бути пов'язаним із використанням наукових принципів, методів, підходів, або проводитися без їх застосування. Але в кожному випадку, яке б не було оцінювання, воно завжди пов'язано із порівнянням з якоюсь мірою та встановленням на базі цього цінності чогось. У кінці 20 століття оцінка перетворилася на особливий тип наукового дослідження та стала найважливішим інструментом формування і реалізації соціальної політики.

Важливість оцінювання соціальної політики є очевидною, оскільки такі дослідження дозволяють визначити «цінність» соціальної політики, знайти шляхи її вдосконалення. Якщо ефективність економічної політики та програм може бути визначена за допомогою ринкових механізмів, наприклад, попиту на послуги, то в соціальній політиці такі механізми не спрацьовують. Соціальна політика та соціальні програми, як правило, тривають незалежно від попиту на них чи рівня задоволеності їх клієнтів. Крім того, вони надзвичайно коштовні. Тому чи не єдиним способом дізнатися про їх «цінність» є проведення спеціальних досліджень.

Поняття "оцінювання" в науці носить дискусійний характер. Так, наприклад, з точки зору М. Скривена, оцінювання - це, передусім, експертиза цінності соціальної політики. А. Сухман запропонував термін "дослідження для оцінки", щоб підкреслити різницю між повсякденними судженнями про цінність чого-небудь і професійною оцінкою. Дослідження для оцінки, з його точки зору, включає використання науково-дослідних методів і прийомів. Таким чином, для А. Сухмана оцінка соціальної політики - це, передусім, наукове дослідження її цінності. Деякі вчені розширили значення терміну "оцінювання", додавши до нього такий аспект, як мета. Одним з прибічників такого визначення є К. Вайс. Сутнісною характеристикою оцінювання, з її точки зору, є наявність мети, пов'язаної з вдосконаленням соціальної політики. Саме такий підхід до визначення сутності оцінювання одержав найбільше поширення серед значної кількості західних науковців. Відповідно, оцінювання соціальної політики може бути визначено як «систематична оцінка операцій та/або результатів програми або політики в порівнянні з комплексом явних і неявних стандартів, з метою вдосконалення програми або політики» [1, с. 25].

Об'єктом оцінювання є соціальна політика та її окремі елементи (соціальні програми, проекти, інструменти). Визначення цих понять має в сучасній науці дискусійний характер. З нашої точки зору, соціальну політику продуктивно розглядати в трьох аспектах: як практичну діяльність, як науку та як навчальну дисципліну. Об'єктом оцінювання в першу чергу стає соціальна політика як практична діяльність. Останню можна визначити як діяльність держави та інших суб'єктів суспільства, яка спрямована на забезпечення оптимального функціонування та розвитку соціальної сфери та вирішення соціальних проблем. Однак неможливо також заперечувати, що в інших аспектах свого існування соціальна політика не може виступити в якості об'єкта оцінювального дослідження.

Соціальна політика в цілому досить рідко стає безпосереднім об'єктом оцінювання. Частіше об'єктом оцінювання стають соціальні програми. З одного боку, соціальні програми займають важливе місце в структурі соціальної політики, оскільки вони є комплексним інструментом соціальної політики. З іншого боку, саме завдяки соціальним програмам соціальна політика набуває більш конкретний вигляд для громадськості, стає орієнтиром для діяльності суб'єктів соціального управління.

"Програма" у перекладі з грецького означає оголошення, розпорядження. Виходячи з етимології цього слова, зміст програмування полягає в тому, щоб визначити, що і як робити. Відповідно, у самому загальному вигляді соціальна програма може бути визначена як документ, у якому описується сукупність заходів, спрямованих на досягнення взаємозалежних цілей і завдань у соціальній сфері, а також визначаються засоби і терміни їхньої реалізації. Важливо також підкреслити, що соціальні програми носять недирективний характер, тому що вони лише вказують на доцільність побудови майбутнього відповідно до них, пропонують суб'єктам управління різні способи вирішення проблеми й у цьому значенні вони передують управлінським заходам. Затвердження ж соціальних програм, надання їм директивного характеру, а також їх реалізація – це функція саме системи соціального управління. До головних функцій соціальних програм слід віднести наступні: по-перше, це конкретизація цілей та завдань соціальної політики для системи соціального управління; по-друге, зниження невизначеності, суб'єктивізму, волонтаризму управлінської діяльності та надання можливості здійснення контролю за діяльністю суб'єктів соціального управління з боку суспільства; по-третє, завдяки соціальним програмам процес вирішення соціальних проблем в суспільстві стає більш раціональним та обґрунтованим.

Оцінювання може бути зосереджене або на процесі реалізації, або на результатах реалізації соціальної політики/програми. Таким чином, предметом оцінювання соціальної політики/ програм найчастіше виступають результати соціальної політики/програми або процес реалізації соціальної політики/програми.

Оцінювання має багато спільного з іншими науковими дослідженнями. Під час проведення оцінювання застосовуються ті ж самі підходи, принципи, методи, що й у інших соціальних дослідженнях. Специфіку оцінювання визначає не його предмет, принципи та методи, а наміри та цілі його проведення. Головна ціль оцінювання, як вже відзначалося, полягає в удосконаленні соціальної політики/програми. Тобто, оцінювання є суто прикладним дослідженням, спрямованим на вдосконалення соціальної політики/програми. На думку К. Вайс, відзнаками оцінювання є також й те, що, на відміну від інших досліджень, у ньому завжди присутнє порівняння того «що маємо» з явними чи неявними стандартами; завдання дослідження з оцінювання завжди впливають з проблем, що турбують коло причетних до соціальної політики/програми людей (виконавці, цільові групи тощо), а не обираються дослідником самостійно. Крім того, результати оцінювання досить часто залишаються неопублікованими, на відміну від інших досліджень.

До основних функцій оцінювання соціальної політики/програм можна віднести, принаймні, три наступні: по-перше, це вдосконалення соціальної політики/програм; по-друге, підвищення раціональності рішень суб'єктів соціального управління; по-третє, поліпшення суспільства, хоча й непрямым шляхом.

З нашої точки зору виникнення та активний розвиток оцінювання соціальної політики відображає одну з тенденцій розвитку сучасної науки, яка полягає в формуванні міждисциплінарних систем знань та досліджень. Можна погодитися з Т.В. Азаровою та Л.К. Абрамовим, що фахівець з оцінювання повинен «мати певну систему професійних знань, умінь і навичок. Фундамент підготовленості до оцінки програм і проектів становлять соціальні науки: соціологія, економіка, політологія, менеджмент. Непогано, якщо фахівець має знання в області бухгалтерського обліку й фінансового аудита, які він може використати як інструмент для одержання даних про витрати, передбачені проектною діяльністю. Аналізуючи програми і проекти, необхідно чітко уявляти стан справ у державному секторі, а також вивчити специфіку діяльності НДО. До числа спеціальних вмінь і навичок у першу чергу варто віднести володіння методами соціологічного дослідження й математичної статистики, користування комп'ютером. Важливі й такі психологічні якості, як комунікабельність, спостережливість, критичність мислення, аналітичні здібності, розвинена мова» [2, с.38-39].

Оцінювання є відносно новим напрямом дослідницької діяльності. Перші спроби реалізації соціальної політики не супроводжувалися її оцінюванням, оскільки заздалегідь вважалося, що запропоновані заходи забезпечують рішення соціальних проблем. Наприклад, коли у 20-ті роки 20 століття в США був ухвалений закон про заборону експлуатації праці дітей або про надання допомоги безробітним, ніхто і не подумав оцінити їх результати.

Вперше систематично оцінювати результати політики почали в системі охорони здоров'я та освіти в 20-30-ті роки 20 століття. А в середині 20-го століття починається етап інституціоналізації оцінювальних досліджень. Деякі дослідники говорять у зв'язку з цим про три хвилі розвитку оцінювальних досліджень на Заході [3]. Перша хвиля (1960-1970-ті рр.) характеризувалася активним впровадженням програмно-проектного та оцінювального підходу в соціальну політику. Оцінювальні дослідження в цей період були спрямовані перш за все на обґрунтування та підвищення ефективності соціальної політики. Другу хвилю (1970-ті - кінець 1980-х рр.) іноді називають "періодом скорочень", оскільки вона була пов'язана з прагненням до економії ресурсів у період економічної кризи. Головною метою оцінювальних досліджень у цей період більшість дослідників та політиків бачили в тому, щоб виявити та скоротити неефективну соціальну політику/програми. Приблизниками оцінки в цей період стають навіть ті, хто відносився до неї скептично в попередні роки. Третя хвиля (кінець 1980-х - початок 2000 рр.). Цей період пов'язаний з проведенням адміністративної реформи в ряді держав і впровадженням в державне управління ринкових принципів та механізмів, які раніше використовувалися лише в організаціях бізнес-сектору. В цей період оцінювання в деяких країнах закріплюється законодавчо як важлива складова державного управління. Як відзначає Ж. Кеннел, у цей період у всьому світі також зростає попит на оцінні дослідження та набирає силу рух за професіоналізацію оцінної діяльності. З точки зору вченого, професіоналізація - це визначення суттєвих характеристик професії та надання їй відповідного статусу, створення цеху людей, зайнятих однією тією діяльністю [4].

У контексті руху за професіоналізацію в світі створюються національні, регіональні та міжнародні асоціації та мережі оцінювачів. На теперішній час у різних частинах світу створено близько 70 асоціацій та мереж оцінювання. В 2003 році національними та регіональними організаціями та мережами оцінювання була заснована Міжнародна організація співпраці в області оцінки (МОСОО).

На наш погляд, можна виокремити такі тенденції в сучасному розвитку оцінювання соціальної політики на Заході.

1) З кінця 20-го століття в розвитку теорії та методології та, відповідно, практики оцінювання відбувається все більша диференціація. Розвиток теорії та методології оцінювання в кінці 20 століття привів до виникнення двох основних парадигм оцінювання: позитивізму й конструктивізму, різноманітних методів (кількісних і якісних), типів (аналітичне оцінювання, оцінювання на основі співпраці та ін.), технологій оцінювання (технології з використанням контрольних груп і без них та їх різновиди тощо).

2) Війна дослідницьких парадигм призвела наприкінці 20-го століття до узаконення якісних методів проведення оцінювальних досліджень, а також до використання змішаних методів в оцінюванні соціальної політики.

3) Серед існуючих підходів до проведення оцінювання соціальної політики все більшу популярність завойовує партнерське оцінювання, в якому беруть участь так звані «пайовики» соціальної політики/програми та оцінювачі. «Пайовики» соціальної політики/програми - це групи людей, які можуть зазнати впливу соціальної програми/політики або рішення яких може вплинути на майбутнє соціальної політики/програми.

4) З кінця 20-го століття оцінювальні дослідження починають виконувати не властиві їм функції. Наприклад, партнерське оцінювання часто використовується на Заході як інструмент неформального

навчання співробітників, що дозволяє сформувати в них навички працювати творчо й самостійно, приймати логічно обґрунтовані рішення, працювати в команді, бути відкритішим для навчання тощо [5].

Можна погодитися з М. Петтоном щодо семи тенденцій, які вплинуть на розвиток оцінювання у всьому світі в майбутньому [6]:

- 1) Більш широке міжнародне і міжкультурне поширення оцінки, її глобалізація і диверсифікація;
- 2) Більш широке визнання оцінки як трансдисципліни і професії;
- 3) Зростання політичного інтересу до публічної звітності, індикаторів ефективності і прозорості;
- 4) Зростання інтересу до розвитку потенціалу і навичок оцінки;
- 5) Глибше розуміння користі, яку дає використання процесу оцінки;
- 6) Продовження суперечок про те, які методи можна вважати найбільш точними;
- 7) Більш широке використання в оцінці системних підходів і теорії складних адаптивних систем.

У нашій країні програмно-плановий підхід став упроваджуватися в 1920-і роки. У зв'язку з цим стали розробляти і методи оцінки досягнутого. Як відмічає А.С. Автономов, деякі з радянських методів оцінювання й сьогодні використовуються в країнах ЄС, наприклад, "російська міжгалузева модель" В. Леонтьєва, запропонована ним в 1932 році [3]. Подальший розвиток оцінювання був призупинений у зв'язку з рядом негативних тенденцій в житті радянського суспільства. В другій половині 1990-х рр. відбувається відродження оцінної діяльності перш за все завдяки діяльності міжнародних організацій, які впроваджували програми технічної допомоги, та недержавних організацій, які активно співпрацювали з міжнародними благодійними організаціями і першими зіткнулися з необхідністю оцінки своєї діяльності. Саме у кінці 1990-х рр. проводять перші конференції і семінари з оцінки програм, проектів за участю зарубіжних фахівців. У цілому можна говорити про те, що культура оцінювання соціальної політики/програм у нас тільки починає формуватися. Важливим чинником розвитку оцінювання в країнах СНД є створена в 2000 році Міжнародна мережа "Оцінка програм" (IPEN). Завдяки цій мережі проводяться конференції і семінари з оцінювання, а також публікуються матеріали, присвячені різним питанням проведення оцінювання та розвитку його потенціалу. У країнах СНД почали з'являтися національні професійні організації. В Україні, наприклад, була створена Українська асоціація оцінювання.

На наш погляд, можна виокремити на найближчі роки принаймні дві тенденції в розвитку оцінювання соціальної політики/програм у країнах СНД, в тому числі в Україні: по-перше, зростатиме попит на оцінювання соціальної політики/ програм, в першу чергу, в держсекторі у зв'язку з впровадженням багатьох державних соціальних програм, використанням програмно-цільового підходу в соціальному управлінні тощо; по-друге, зростаючий попит стимулюватиме розвиток програм навчання оцінюванню, як короткострокових, так і академічних. Остання тенденція обумовлює, на наш погляд, актуальність соціологічного забезпечення підготовки спеціалістів з оцінювання соціальної політики.

Таким чином, оцінювання соціальної політики є відносно новим напрямом прикладного аналізу соціальної політики, що спрямований на її вдосконалення. Активний розвиток методології та практики оцінювання соціальної політики в різних країнах світу є відповіддю на зростання попиту на інформацію щодо результатів та процесу здійснення соціальної політики та відображає одну з провідних тенденцій розвитку сучасної науки, яка полягає в формуванні міждисциплінарних систем знань та досліджень.

#### **Література:**

1. Вайс К. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / Керол Г. Вайс; [пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської]. – К.: Основи, 2000. – 671 с.
2. Азарова Т.В., Абрамов Л.К. Технологія оцінки соціальних програм та проектів / Т.В. Азарова, Л.К. Абрамов. - Кіровоград, ІСКМ, 2007. – С. 38-39.
3. Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. Оценка в социальном проектировании. Методическое пособие / Под общ. Ред. А.С. Автономова. – М.: Национальная Ассоциация благотворительных организаций, 2010. – С. 119-126.
4. Кенел Ж. Профессионализация оценки / Жан Кенел // Оценка программ: методология и практика / [Салливан О., Кошелева Н.А., Пэттон М. и др.]; под ред. А.И. Кузьмина, Р. О. Салливан, Н.А. Кошелевой. – М.: Издательство «Престо-РК», 2009. – С. 326- 332.
5. Прескилл Х., Торрес Р. Т. Обучение как один из аспектов использования оценки [Электронный ресурс] / Х. Прескилл, Р.Т. Торрес // Международная Сеть «Оценка Программ». - Режим доступа: [www.ipen21.org](http://www.ipen21.org)
6. Пэттон М. Будущее оценки / М. Пэттон // Оценка программ: методология и практика / [Салливан О., Кошелева Н.А., Пэттон М. и др.]; под ред. А.И. Кузьмина, Р. О. Салливан, Н.А. Кошелевой. – М.: Издательство «Престо-РК», 2009. – С. 362-377.