

О.І. Шаров

**ПРОЕКТИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ОСВІТНІХ ПРОГРАМ:
ВЗАЄМОДІЯ ІЗ ЗОВНІШНІМИ УЧАСНИКАМИ ТА ПОВ'ЯЗАНІ
З ЦИМ РИЗИКИ**

Досліджено проекти ліцензування нових освітніх програм на стадії розгляду ліцензійної справи, відповідні проблеми взаємодії із зовнішніми учасниками та пов'язані з цим ризики. Табл. 3, дж. 20.

Ключові слова: освітні проекти, фази життєвого циклу проекту, управління ризиками, ліцензування освітніх програм.

JEL O22

ВСТУП

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Одним з досить поширених типів проектів у вищій школі, які спрямовані на розширення можливостей навчання, є ліцензування освітніх програм. Ліцензування є частиною ліцензійно-акредитаційного процесу, але має власний відокремлюваний результат і може розглядатись як самостійний інтелектуально-організаційний проект. Більшість досліджень ліцензійної процедури зосереджуються на фазах та роботах, які виконуються внутрішніми учасниками проекту: вивчення ринку, ухвалення рішення про ліцензування, підготовка ліцензійної справи, необхідного кадрового, матеріально-технічного та інформаційно-методичного забезпечення. Водночас, потребує дослідження частина робіт, яка виконується органом ліцензування і пов'язана з розглядом підготовленої ліцензійної справи та ухваленням рішення про ліцензування. Саме тут зосереджено проблеми взаємодії із зовнішніми учасниками проекту та відповідні ризики.

Процедура розгляду ліцензійних справ у Міністерстві освіти і науки України потребує вивчення з точки зору її місця в життєвому циклі освітніх проектів, практики підготовки та прийняття рішень різними органами (посадовими особами) на різних стадіях, прогнозування ризиків негативних вердиктів та запобігання ним. Врешті, проактивне управління проектом ліцензування освітньої програми є важливим інструментом реалізації ключових завдань стратегічного розвитку навчального закладу в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Останнім часом в Україні зростає інтерес до проектно-орієнтованого управління взагалі та в освітній сфері, зокрема, що знаходить підтвердження в активізації досліджень з управління освітніми проектами (Рач В.А. [1], [2], Борзенко-Мірошніченко А.Ю. [3], Білощицький А.О. [4], Осік О.О. [5]). Система ліцензування освітніх послуг як складова процесу забезпечення якості вищої освіти представляє систематичний інтерес для розробників її нормативного забезпечення (Домніч В.І., Андрусенко С.І. [6], Супрун В.В. [7], Гончаренко М.Ф., Свіжєвська С.А. [8]) і для авторів аналітичних досліджень з питань її функціонування (Фініков Т.В. [9], Касьянов Г.В. [10]). Ця стаття підготовлена в контексті власного досвіду та досліджень автора з управління освітніми проектами як інтелектуально-організаційними проектами.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Ця стаття присвячена розгляду важливої

складової виконання інтелектуально-організаційних проектів ліцензування нових освітніх програм: розгляду заяви про ліцензування уповноваженими державними інституціями. У загальній проблемі моделювання процесів підтримки та прийняття рішень в інтелектуально-організаційних проектах не вирішено залишається проблема оцінки ризиків взаємодії із зовнішніми учасниками, деякі з яких можна дослідити на прикладі проектів ліцензування нових освітніх програм.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Необхідним є виокремлення нових освітніх програм з масиву усіх ліцензійних справ, визначення місця процедури їх розгляду в життєвому циклі проекту, а також статусу її учасників. Кожний етап розгляду ліцензійної справи потребує окреслення кола його учасників, ідентифікації характерних ризиків, оцінки ймовірностей та дослідження їх впливу на виконання цілей проекту. Нарешті, необхідно сформулювати основні проблеми взаємодії виконавців проекту з його зовнішніми учасниками, які виникають в контексті розгляду ліцензійних справ. Для виконання цих завдань необхідно обробити потужний масив відкритої фактографічної інформації.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Методи та методика дослідження. При підготовці публікації були використані дослідження життєвого циклу проектів, у тому числі з урахуванням особливостей освітніх проектів, управління ризиками в проекті, деякі фактографічні та статистичні методи обробки інформації.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів

1. Нові освітні програми та їх ліцензування. Вищі навчальні заклади (ВНЗ) потребують постійного розвитку навчальних програм відповідно до викликів ринків праці та освіти. Важливим мірилом їх конкурентоспроможності є здатність до започаткування нових освітніх програм, які не суперечать місії закладу. При цьому критерієм новизни програми є перше впровадження напряму/спеціальності у даному ВНЗ або структурному підрозділі, що обумовлено сполученням власної варіативної частини змісту освіти, умов навчання та традицій навчального закладу. Зрозуміло, що не всі нові програми потребують ліцензування і не всі ліцензійні справи супроводжують саме нові програми. Проведемо дослідження новизни освітніх програм, які підлягають ліцензуванню.

Порядок ліцензування діяльності з надання освітніх послуг, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 р. № 1019 зі змінами та доповненнями (останні зміни затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2013 р. № 692) [11] визначає перелік освітніх послуг у сфері вищої освіти, які підлягають ліцензуванню. Його широта пояснюється забезпеченням державного контролю якості вищої освіти, з одного боку, і намаганням ВНЗ скористатись звільненням від податку на додану вартість, що передбачено для ліцензованих освітніх послуг у ст. 197.1.2 Податкового кодексу України [12].

Розглянемо основні види ліцензованих освітніх послуг у сфері вищої освіти:

1) ліцензування підготовки та перепідготовки фахівців різних освітньо-кваліфікаційних рівнів здійснюється одноразово при започаткуванні освітньої діяльності і відповідає критерію новизни освітньої програми. Продовження таких ліцензій відбувається за результатами акредитації. Відкриття наступних освітньо-кваліфікаційних рівнів не відповідає критеріям новизни освітніх програм. Шляхом ліцензування здійснюється збільшення ліцензованого обсягу (у тому числі, за рахунок зменшення ліцензованого обсягу за іншими програмами), що не є започаткуванням нової програми;

2) ліцензування підвищення кваліфікації здійснюється при започаткуванні нової програми, а продовження таких ліцензій здійснюється при акредитації ВНЗ або спеціальностей (п. 16.4 Рішення ДАК України від 5 жовтня 2010 року, протокол № 85). Виняток можуть складати хіба що спеціалізовані навчальні заклади післядипломної освіти, які не здійснюють підготовки фахівців і повинні проходити систематичне чергове ліцензування програм підвищення кваліфікації;

3) військова підготовка студентів вищих навчальних закладів за програмою офіцерів запасу, підготовка іноземних громадян до вступу у вищі навчальні заклади, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації іноземних громадян, підготовка до вступу у вищі навчальні заклади громадян України не передбачають акредитації і систематично переліцензуються. Це не є нові освітні програми, тому будемо розглядати їх лише з точки зору загальних закономірностей взаємодії ВНЗ з органом ліцензування;

4) діяльність за програмами іноземних навчальних закладів внесено до переліку освітніх послуг, що потребують ліцензування, лише в 2012 році. Такі ліцензійні справи можна вважати еквівалентними новим освітнім програмам, оскільки навіть у разі їх тривалого попереднього існування виникає потреба у суттєвому реформатуванні.

Таким чином, в якості нових освітніх програм будемо розглядати ліцензійні справи з:

- підготовки молодших спеціалістів, бакалаврів, перепідготовки спеціалістів, а також підготовки магістрів з галузей знань «Державне управління» та «Специфічні категорії», крім справ про збільшення ліцензованого обсягу;

- діяльність за програмами іноземних навчальних закладів.

Інші ліцензійні справи будемо розглядати лише в контексті взаємодії ВНЗ з органом ліцензування та пов'язаних з цим ризиків.

2. Зовнішні учасники проектів ліцензування освітніх програм. Можна погодитись з точкою зору Осік О.О. про те, що в проекті розвитку нової освітньої програми стадії ліцензування відповідає фаза розробки проекту, а саме ліцензування освітньої програми може бути розглянуто як окремий проект. При цьому запропонований там розподіл етапів життєвого циклу проекту ліцензування видається дискусійним, принаймні в частині віднесення процедури розгляду ліцензійної справи до фази завершення проекту.

Подивимось на зміст завершальних фаз життєвого циклу освітніх проектів.

У Моїсєєва А.М. [13] на фазі завершення проекту виконуються:

- підсумковий моніторинг, підведення підсумків, оцінка ефективності результатів проекту;

- звіт по проекту (фінансовий та змістовний);

- рішення про завершення проекту або його пролонгацію;

- розповсюдження (дисемінація) досягнень, кращої практики та результатів проекту.

У Новікова А.М. [14] на рефлексивній фазі проекту виконуються:

- самооцінка результатів реалізації проекту; експертиза за участю незалежних експертів;

- рефлексія як усвідомлення цілісності власної діяльності, її цілей, змісту, форм, способів та засобів

В обох схемах завершальна фаза проекту є внутрішньою процедурою виконавця (у нашому випадку – ВНЗ) і передбачає виконання робіт, які є доречними після одержання ліцензії.

Це дає підстави стверджувати, що процедура розгляду ліцензійної справи відноситься до попередньої фази – виконання робіт (реалізації) проекту. У такому випадку учасники цієї процедури (Міністерство освіти і науки України,

Департамент наукової роботи та ліцензування (ДНРЛ) МОН, Експертні комісії МОН, Акредитаційна комісія України (АКУ) та її Експертні ради) набувають статусу зовнішніх учасників проекту. Взаємодія з ними та пов'язані з цим ризики розглядаються в даному дослідженні.

3. Процедура розгляду ліцензійної справи. Розглянемо всі етапи розгляду ліцензійної справи, ідентифікуємо їх учасників та сформулюємо основні ризики.

Етап 1. Реєстрація ліцензійної справи. Навчальний заклад подає до МОН заяву про проведення ліцензування із зазначенням виду освітньої послуги, ліцензованого обсягу та реквізитів навчального закладу за затвердженою МОН формою (затверджена наказом МОНмолодьспорт України від 17.09.2012 № 1022) [15], до якої додаються документи, передбачені пп. 11-14 Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг.

Учасники етапу: ВНЗ (в особі працівника, якому доручено подати ліцензійну справу) та ДНРЛ МОН (в особі працівника, який здійснює реєстрацію вхідних справ та їх відповідність вимогам до оформлення документів).

У разі належної роботи ВНЗ з підготовки ліцензійних справ на цьому етапі немає суттєвих ризиків, хіба що дотримання суворих вимог до оформлення документів.

Етап 2. Попередній розгляд ліцензійної справи. Відповідно до п. 22¹ Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг МОН у двадцятиденний термін перевіряє повноту поданих документів, достовірність інформації в них та відповідність поданих документів установленим вимогам (примірним зразкам), які затверджені наказом МОНмолодьспорт України від 17.09.2012 № 1021 [16].

Учасники етапу: ДНРЛ МОН (в особі працівника, який здійснює попередній розгляд ліцензійної справи), ВНЗ (в особі працівника, якому доручено супроводження ліцензійної справи; не обов'язково).

Основні ризики на цьому етапі:

2.1. Необхідність відкриття ліцензійної справи для доопрацювання.

2.2. Вмотивована письмова відмова МОН у проведенні ліцензування.

2.3. Порушення терміну попереднього розгляду ліцензійної справи.

Виникнення необхідності уточнень у документах, що вимагає подання ВНЗ додаткових відомостей, не кваліфікується в якості окремого ризику.

Розгляд справ про збільшення ліцензованого обсягу в окремих випадках можливий без проведення ліцензійної експертизи. Ця ситуація не стосується нашого дослідження, оскільки такі справи не відносяться до нових освітніх програм.

Етап 3. Призначення експертної комісії. ДНРЛ готує проект наказу МОН про призначення експертної комісії для проведення ліцензійної експертизи. Склад комісії формується відповідно до вимог пп. 1.2-1.4 Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи, затвердженого Наказом МОН від 24.12.2003 № 847 [17].

Учасники етапу: ДНРЛ МОН (в особі працівника, який готує відповідні пропозиції; начальника відділу та директора департаменту, які погоджують ці пропозиції), МОН (в особі керівників Міністерства, які уповноважені на підписання наказів про призначення експертних комісій).

Основні ризики на цьому етапі:

3.1. Затримка підписання наказу про ліцензійну експертизу (що обумовлює необхідність підготовки нового наказу з новими термінами та/або експертами).

3.2. Максимально чисельний склад експертної комісії та термін її роботи безпосередньо у ВНЗ, залучення іногородніх експертів (що визначає витрати на оплати праці експертів, добові, поселення та проїзд).

Етап 4. Ліцензійна експертиза. Експертна комісія проводить перевірку безпосередньо в навчальному закладі відповідно до пп. 2.4-2.11 Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи. Результати перевірки оформлюються у Висновку експертної комісії. В особливих випадках до Висновку можуть бути додані окремі думки членів Експертної комісії, а у разі створення перешкод з боку навчального закладу щодо проведення ліцензійної експертизи складається відповідний акт.

Учасники етапу: голова та члени Експертної комісії МОН, ВНЗ (в особі керівників закладу та працівників, яким доручена організація роботи експертної комісії).

Основні ризики на цьому етапі:

- 4.1. Негативний Висновок експертної комісії.
- 4.2. Позитивний Висновок експертної комісії з суттєвими зауваженнями.
- 4.3. Позитивний Висновок експертної комісії з пропозицією скоротити ліцензований обсяг порівняно із запитом ВНЗ.

У разі подання ВНЗ апеляції щодо необ'єктивності змісту Висновку експертної комісії або порушення комісією порядку проведення експертизи МОН призначає Експертну комісію в іншому складі.

Етап 5. Розгляд справи на засіданні Експертної ради Акредитаційної комісії України. ДНРЛ МОН передає Висновок експертної комісії до Державної освітньої установи «Навчально-методичний центр з питань якості освіти» (ДОУ НМЦПЯО), яка здійснює організаційне забезпечення діяльності Акредитаційної комісії України. Надалі ліцензійну справу розглядає одна з Експертних рад Акредитаційної комісії України відповідно до п.18 Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг.

Учасники етапу: ДНРЛ МОН (в особі працівника, який готує передачу справи; начальника відділу та директора департаменту, які візують узагальнені висновки експертної комісії), ДОУ НМЦПЯО (в особі працівників, які готують справу на розгляд Експертної ради), Експертна рада (голова або заступник голови Експертної ради, який головує на її засіданні та розподіляє справи між членами Експертної ради, член Експертної ради, який виступає доповідачем по справі), ВНЗ (в особі представників, що супроводжують розгляд ліцензійної справи).

Основні ризики на цьому етапі:

- 5.1. Рекомендація Експертної ради про відмову в ліцензуванні.
- 5.2. Рекомендація Експертної ради про відкладення справи.
- 5.3. Рекомендація Експертної ради про надання рекомендації до ліцензування зі скороченням ліцензованого обсягу (порівняно із запитом ВНЗ та/або висновком Експертної комісії).
- 5.4. Викривлення висновку Експертної комісії в супроводних документах ліцензійної справи (які беруться до уваги при ухваленні рішення Експертною радою).
- 5.5. Відсутність представників ВНЗ у фойє ДОУ НМЦПЯО (якщо під час розгляду справи виникають додаткові запитання до навчального закладу).

Етап 6. Прийняття рішення на засіданні Акредитаційної комісії України. Акредитаційна комісія України заслуховує рекомендації Експертних рад і ухвалює рішення стосовно надання ліцензії або відмови в цьому, яке стає остаточним після затвердження протоколу засідання АКУ наказом МОН.

Учасники етапу: МОН (в особі керівників Міністерства, які головують на засіданні АКУ та видають наказ про затвердження його рішень), Експертні ради (в особі голів або їх заступників, які доповідають на засіданнях АКУ), ДОУ НМЦПЯО (в особі працівників, які оформлюють рішення АКУ та Експертних рад АКУ).

Основні ризики на цьому етапі:

6.1. Рішення АКУ про відмову в ліцензуванні за рекомендацією Експертної ради.

6.2. Рішення АКУ про відмову в ліцензуванні в разі позитивного рішення Експертної ради.

6.3. Рішення АКУ про відкладення справи (за рекомендацією Експертної ради або без неї).

6.4. Рішення АКУ про ліцензування зі скороченням ліцензованого обсягу (порівняно із запитом ВНЗ та/або рекомендацією Експертної ради).

6.5. Відсутність представників ВНЗ у фойє ДОУ НМЦПЯО (якщо під час розгляду справи виникають додаткові запитання до навчального закладу).

6.6. Порушення загального тримісячного строку розгляду ліцензійних справ.

Етап 7. Перегляд рішення Акредитативної комісії України (у разі відмови в ліцензуванні). ВНЗ може подати апеляцію на рішення АКУ відповідно до п. 36 Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг. У такому випадку МОН розглядає подану апеляцію протягом одного місяця та у разі потреби утворює апеляційну комісію. Результати розгляду апеляції розглядаються на черговому засіданні Акредитативної комісії.

Рішення МОН про відмову в наданні ліцензії може бути оскаржене до суду.

Учасники етапу: ВНЗ (в особі керівника, який приймає рішення про ініціювання перегляду результатів розгляду ліцензійної справи, та працівників, які супроводжують апеляцію або судовий позов), МОН (в особі керівників Міністерства, які уповноважені ухвалювати рішення про розгляд апеляції, створення апеляційної комісії, а також працівників, які одержують доручення про участь у розгляді судового позову).

Основні ризики на цьому етапі:

7.1. Відмова в задоволенні апеляції.

7.2. Відмова в задоволенні судового позову.

7.3. Тривалий час розгляду судового позову.

4. Дослідження ризиків нового освітнього проекту при розгляді ліцензійної справи. Для дослідження ризиків використано аналіз фактичної інформації про розгляд ліцензійних справ у сфері вищої освіти у січні-жовтні 2013 року. Виконання цієї роботи було б неможливо без доступності у відкритих джерелах інформації про подання ВНЗ ліцензійних справ до МОН. У дослідженні використаний таблиця без заголовку, яка за формою та змістом подібна до електронної версії реєстраційної книги вхідних ліцензійно-акредитаційних справ за січень-жовтень 2013 року, і знаходиться на сайті МОН за адресою: www.mon.gov.ua/img/zstored/files/Книга1-1.xls (надалі - Файл). Результати розгляду ліцензійних справ на засіданнях Акредитативної комісії України доступні в протоколах, які розміщені на сайтах МОН України (http://www.mon.gov.ua/ua/activity/66/diyalnist_derzhavnoji_akreditatsijnoji_komisiji/1356360828/) та Державної освітньої установи «Навчально-методичний центр з питань якості освіти» (<http://ak.gov.ua/protokolu-zasidanj>) (використані матеріали протоколів №№ 101-107). У цьому дослідженні вивчаються лише статистичні закономірності процесу розгляду ліцензійних справ як освітніх проектів, немає підстав і не ставиться задача змістовного аналізу ліцензійних справ.

Особливої подяки заслуговує редакція, яка люб'язно дозволила внести корективи до тексту статті після публікації протоколу № 107 Акредитативної комісії України від 8 листопада 2013 року.

Файл містить 3758 записів про ліцензійні та акредитаційні справи з номерами карточок від 1 до 3758 (реєстраційними номерами, відповідно, від

1/0/49-13 до 3758/0/49-13) та датами реєстрації від 3 січня до 22 жовтня 2013 року.

З Файлу було виділено записи про 1246 ліцензійних справ. З цієї інформації та протоколів АКУ за січень-листопад 2013 року було сформовано робочу таблицю з графами: Освітньо-кваліфікаційний рівень (ОКР), Шифр галузі, Напрямок/спеціальність або освітня програма, незавершені дії, дані про відкликання, дані про відмову попередньої експертизи та дату відмови, номер і дата наказу про формування експертної комісії або дата доповідної на АКУ, зміст і дата рішення АКУ.

У Файлі присутня інформація про відмови попередньої експертизи та призначення експертних комісій до 16 жовтня 2013 року включно. Наявна інформація підтверджується наступними рішеннями АКУ, хоча її вичерпність не підтверджена. Оскільки строк попереднього розгляду ліцензійної справи складає 20 днів, то для дослідження ризиків розгляду обмежимося 1181 справою з датою реєстрації до 19 вересня 2013 року.

Інформація про статистику розгляду ліцензійних справ подана в таблиці 1.

Таблиця 1

Статистика розгляду ліцензійних справ у МОН

№	Основний зміст справ: Ліцензування (збільшення ліцензованого обсягу):	Загалом заяв з 1.01 по 19.09.2013 року	Не розглянуті на 16.10.2013 року	Розглянуті на 16.10.2013 року	Відкриті для доопрацювання	Відмовлено на попередній експертизі	Пройшли попередню експертизу	Проведено експертизу та розглянуто АКУ	Позитивне рішення	Негативне рішення	Відкладене рішення	Позитивне рішення на підставі доповідної	Проведено експертизу але не розглянуто АКУ
1	підготовки молодших спеціалістів, державний сектор	156	22	134	4	50	80	73	72	0	1	1	6
2	підготовки молодших спеціалістів, приватний сектор	89	6	83	4	15	64	60	59	1	0	0	4
3	підготовки бакалаврів, державний сектор	234	16	218	35	44	139	121	112	6	3	9	9
4	підготовки бакалаврів, приватний сектор	53	4	49	8	4	37	37	37	0	0	0	0
5	підготовки спеціалістів (у т.ч. перепідготовки), державний сектор	110	5	105	7	33	65	56	54	2	0	3	6
6	підготовки спеціалістів (у т.ч. перепідготовки), приватний сектор	14	4	10	2	1	7	6	6	0	0	0	1
7	підготовки магістрів, державний сектор	265	17	248	24	43	181	150	142	6	2	18	13
8	підготовки магістрів, приватний сектор	25	0	25	0	5	20	20	19	1	0	0	0
9	військової підготовки студентів ВНЗ за програмою офіцерів запасу, тільки державний сектор	5	0	5	0	0	5	5	4	1	0	0	0
10	підвищення кваліфікації, державний сектор	84	12	72	15	18	39	32	31	1	0	0	7
11	підвищення кваліфікації, приватний сектор	13	5	8	1	2	5	4	4	0	0	0	1
12	підготовки до вступу у вищі навчальні заклади громадян України, державний сектор	58	4	54	1	9	44	39	36	3	0	0	5

13	підготовки до вступу у вищі навчальні заклади громадян України, приватний сектор	6	0	6	0	1	5	4	4	0	0	0	1
14	підготовки іноземних громадян до вступу у вищі навчальні заклади, державний сектор	6	0	6	0	0	6	6	6	0	0	0	0
15	підготовки іноземних громадян до вступу у вищі навчальні заклади, приватний сектор	4	1	3	0	0	3	3	3	0	0	0	0
16	підготовки іноземних громадян за акредитованими напрямками (спеціальностями), державний сектор	41	4	37	3	2	32	27	26	0	1	1	4
17	підготовки іноземних громадян за акредитованими напрямками (спеціальностями), приватний сектор	9	1	8	2	1	5	3	3	0	0	1	1
18	перепідготовки іноземних громадян за акредитованими напрямками (спеціальностями), державний сектор	3	0	3	0	1	2	1	1	0	0	0	1
19	післядипломної освіти медичних працівників, державний сектор	6	0	6	0	0	6	6	6	0	0	0	0
	Разом:	1181	101	1080	106	229	745	653	625	21	7	33	59

З цієї кількості ліцензійних справ лише 517 відносяться до таких, які відповідають вимогам до нових освітніх програм. Подальший аналіз ризиків розгляду ліцензійних справ базується на інформації стосовно саме їх розгляду. Ця вибірка для наших потреб є репрезентативною, оскільки охоплює результати розгляду достатньо великої кількості ліцензійних справ, який розглядається як один з етап виконання освітніх проектів. Причому є підстави вважати, що ця кількість є вичерпною на заданому проміжку часу.

Інформація про статистику розгляду ліцензійних справ нових освітніх програм подана в таблиці 2.

У таблиці 3 консолідовано результати досліджень з ідентифікації ризиків та статистики ліцензування нових освітніх програм. В окремій графі зазначено їх вплив на досягнення поставлених цілей (відкриття нової освітньої програми).

Для визначення ризиків на етапі прийняття рішення на засіданні Акредитаційної комісії України, а також результатів перегляду її рішень внаслідок апеляцій проведено додатковий перегляд протоколів №№ 101-107. Це дозволило відділити рішення, які винесені за рекомендацією Експертної ради та власні рішення Акредитаційної комісії України.

5. Проблеми взаємодії із зовнішніми учасниками проектів ліцензування нових освітніх програм. На підставі наведених даних сформулюємо основні проблеми взаємодії із зовнішніми учасниками проектів ліцензування нових освітніх програм.

1) на сучасному етапі розвитку системи вищої освіти України зовнішні учасники проектів ліцензування нових освітніх програм (Міністерство освіти і науки України, Департамент наукової роботи та ліцензування (ДНРЛ) МОН, Експертні комісії МОН, Акредитаційна комісія України (АКУ) та її Експертні ради) мають суттєвий вплив на результативність цього типу освітніх проектів. Ця теза

підтверджується таким фактом: на 517 заяв про ліцензування нових освітніх програм (з датою реєстрації від 1 січня до 19 вересня 2013 року) надано лише 254 (49,1%) ліцензії (станом на 8 листопада 2013 року);

Таблиця 2

Статистика розгляду ліцензійних справ нових освітніх програм у МОН

№	Основний зміст справ: Ліцензування:	Загалом заяв з 1.01 по 19.09.2013 року	Не розглянуті на 16.10.2013 року	Розглянуті вчасно	Відкликані для доопрацювання	Відмовлено на попередній експертизі	Проїшли попередню експертизу	Проведено експертизу та розглянуто АКУ	Позитивне рішення	Негативне рішення	Відкладене рішення	Середній термін розгляду справи	Кількість справ, що розглядались більше 92 дн.	Проведено експертизу, але не розглянуто АКУ
1	підготовки молодших спеціалістів, державний сектор	140	22	118	4	45	69	63	62	0	1	98	32	6
2	підготовки молодших спеціалістів, приватний сектор	78	5	73	4	15	54	51	50	1	0	59	9	3
3	підготовки бакалаврів, державний сектор	165	16	149	31	38	80	71	64	4	3	85	24	9
4	підготовки бакалаврів, приватний сектор	37	4	33	8	4	21	21	21	0	0	71	5	0
5	перепідготовки спеціалістів, державний сектор	11	1	10	1	2	7	7	6	1	0	87	4	0
6	перепідготовки спеціалістів, приватний сектор	3	0	3	0	0	3	3	3	0	0	62	1	0
7	підготовки магістрів з галузей знань «Державне управління» та «Специфічні категорії», державний сектор	66	5	61	7	15	39	35	33	2	0	76	10	4
8	підготовки магістрів з галузі знань «Специфічні категорії», приватний сектор	9	0	9	0	1	8	8	8	0	0	90	4	0
9	діяльності за програмами іноземних навчальних закладів, державний сектор	8	0	8	0	0	8	8	7	1	0	174	5	0
	Разом:	517	53	464	55	120	289	267	254	9	4	83	94	22

2) поступове і послідовне посилення змістовних та формальних вимог до ліцензійних справ ВНЗ вимагає серйозного посилення їх підготовки як в частині підготовки кадрового, науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення (зростання інвестиційно-ресурсних витрат), так і управління відповідними освітніми проектами (якісне відпрацювання складових та тексту ліцензійних справ). Це обумовлено високим рівнем відкликання ліцензійних справ на доопрацювання та відмов за результатами попередньої експертизи (загалом 175 з 517 заяв або 33,8%);

3) складний комплекс об'єктивних та суб'єктивних чинників тягне масове порушення нормативно встановлених термінів розгляду ліцензійних справ і обумовлює необхідність врахування цього ризику при розробленні проектів ліцензування нових освітніх програм. Дійсно, частина справ гальмується на етапі попередньої експертизи (з 517 заяв про ліцензування освітніх програм, які були

подані з 1 січня по 19 вересня 2013 року, станом на 16 жовтня 2013 року не була завершена попередня експертиза 53 справ або 10,3%), причому мова йде не про малі ризики для великої кількості справ, а про великі ризики для певної частини проектів (середній термін розгляду ліцензійної справи (у разі перевищення встановленого двадцятиденного терміну) складає 123 календарні дні). Середній строк розгляду ліцензійних справ нових освітніх програм склав 83 дні, причому встановлений загалом тримісячний термін розгляду було порушено в 94 з 267 розглянутих справ (35,2%);

Таблиця 3

Консолідована інформація про ризики розгляду ліцензійних справ нових освітніх проектів, ймовірності їх настання та вплив на досягнення поставлених цілей

№	Зміст ризику	Ймовірність	Вплив на досягнення поставлених цілей
Етап 1. Реєстрація ліцензійної справи			
Ризиками цього етапу можна знехтувати			
Етап 2. Попередній розгляд ліцензійної справи			
2.1	Необхідність відкликання ліцензійної справи для доопрацювання	Загалом – 10,6% (55/517), максимум – 18,6% на програмах підготовки бакалаврів	Доопрацювання ліцензійної справи є корисним для забезпечення якості освіти і найменш проблемним для подальшого розгляду справи. Значна частина справ подається на розгляд повторно після усунення недоліків.
2.2	Вмотивована письмова відмова у проведенні ліцензування	Загалом – 23,2% (120/517), максимум – 32,1% на програмах підготовки молодших спеціалістів у державних ВНЗ	Мотивація відмови може бути самою різноманітною за змістом та його значимістю. Значна частина справ подається на розгляд повторно після усунення зауважень.
2.3	Порушення терміну попереднього розгляду ліцензійної справи	Загалом – 10,3% (53/517), максимум – 15,7% на програмах підготовки молодших спеціалістів у державних ВНЗ	Середній термін попереднього розгляду ліцензійної справи (у разі його перевищення) складає 123 календарних дні, що негативно впливає як на інвестиційну складову проекту, так і на моральний стан команди проекту.
Етап 3. Призначення експертної комісії			
3.1	Затримка підписання наказу про ліцензійну експертизу	Загалом – 1,2% (6/517), максимум – 15,7% на програмах підготовки молодших спеціалістів у державних ВНЗ	Затримка підписання наказу до дат проведення експертизи тягне повторне погодження подібного документа, генерує ризики його подальшої затримки та може призводити до необхідності змін у складі комісії.
3.2	Максимально чисельний склад експертної комісії та термін її роботи у ВНЗ, залучення іногородніх експертів	Не піддається оцінці. Залежить від статусу ВНЗ та інших факторів.	У межах законодавства збільшує витрати проекту. Можна рекомендувати заздалегідь передбачити в проекті максимальний розмір відповідних витратків.
Етап 4. Ліцензійна експертиза			
4.1	Негативний висновок експертної комісії	Враховується консолідовано з п. 6.1.	Негативний висновок експертної комісії практично гарантовано обумовлює остаточне негативне рішення.
4.2	Позитивний висновок експертної комісії з суттєвими зауваженнями	Інформація доступна у внутрішній документації Акредитаційної комісії України	Такий висновок експертної комісії несе велику ймовірність відмови на наступних етапах розгляду ліцензійної справи.

4.3	Позитивний висновок експертної комісії з пропозицією скоротити ліцензований обсяг порівняно із запитом ВНЗ	Розповсюджена практика. Інформація доступна у внутрішній документації Акредитаційної комісії України	Пропозиція про скорочення ліцензованого обсягу практично гарантовано підтримується до ухвалення остаточного рішення.
Етап 5. Розгляд справи на засіданні Експертної ради (ЕР) Акредитаційної комісії України			
5.1	Рекомендація Експертної ради про відмову в ліцензуванні	Враховується консолідовано з п. 6.1	Негативний висновок Експертної ради практично гарантовано обумовлює остаточне негативне рішення.
5.2	Рекомендація Експертної ради про відкладення справи	Враховується консолідовано з п. 6.3	Рішення про відкладення справи може бути затверджене або переглянute Акредитаційною комісією України залежно від обставин справи.
5.3	Рекомендація Експертної ради про надання рекомендації до ліцензування зі скороченням ліцензованого обсягу	Інформація доступна у внутрішній документації Акредитаційної комісії України	Пропозиція про скорочення ліцензованого обсягу практично гарантовано підтримується до ухвалення остаточного рішення.
5.4	Викривлення висновку Експертної комісії в супровідних документах ліцензійної справи	Відомі окремі випадки	Можна очікувати, що рішення Експертної ради буде прийнято з урахуванням викривленого висновку. Наслідки будуть відповідати прийнятому рішення (див. інші пункти).
5.5	Відсутність представників ВНЗ у фойє ДОУ НМЦПЯО	Інформація доступна у внутрішній документації Акредитаційної комісії України	При ухваленні рішення збільшується ймовірність відмови або відкладання справи в разі, якщо виникнуть запитання до ВНЗ.
Етап 6. Прийняття рішення на засіданні Акредитаційної комісії України			
6.1	Рішення АКУ про відмову в ліцензуванні за рекомендацією ЕР	Загалом – 2,2% (6/267)	У такому разі ВНЗ втрачає право впродовж року подавати повторно дану ліцензійну справу, у разі незгоди має право подавати апеляцію до МОН.
6.2	Рішення АКУ про відмову в ліцензуванні в разі позитивного рішення ЕР	Загалом – 1,1% (3/267)	У такому разі ВНЗ втрачає право впродовж року подавати повторно дану ліцензійну справу, у разі незгоди має право подавати апеляцію до МОН. Особливе значення можуть мати мотиви перегляду позитивного рішення ЕР.
6.3	Рішення АКУ про відкладення справи	Загалом – 1,5% (4/267), з них половина випадків за рекомендацією ЕР	Ухвалення рішення переноситься на наступне засідання Акредитаційної комісії України, що дає можливість усунути виявлені невідповідності та уточнити інформацію.
6.4	Рішення АКУ про ліцензування зі скороченням ліцензованого обсягу	Значна ймовірність, точніша інформація доступна у внутрішній документації Акредитаційної комісії України	У цілому позитивне рішення, але вихід на запланований ліцензований обсяг потребуватиме окремої ліцензійної справи та має бути обґрунтований результатами проведених наборів.

6.5	Відсутність представників ВНЗ у фойє ДОУ НМЦПЯО	Інформація доступна у внутрішній документації Акредитаційної комісії України	При ухваленні рішення збільшується ймовірність відмови або відкладання справи в разі, якщо виникнуть запитання до ВНЗ.
6.6	Порушення загального тримісячного строку розгляду ліцензійних справ	Загалом – 35,2% (94/267), перевищує 50% на програмах підготовки молодших спеціалістів, перепідготовки спеціалістів та діяльності за програмами іноземних навчальних закладів державних ВНЗ	Перевищення загального строку розгляду справ (3 місяці, 92 дні) обумовлює зсув строків реалізації планів розвитку навчальних закладів, невизначеність у колективі та заморожування інвестицій.
Етап 7. Вимоги перегляду рішення Акредитаційної комісії України (у разі відмови в ліцензуванні)			
7.1	Відмова в задоволенні апеляції	Загалом – 100% (1/1), хоча така вибірка не може вважатись репрезентативною	У такому разі ВНЗ втрачає право впродовж року подавати повторно дану ліцензійну справу, має право оскаржувати рішення МОН до суду.
7.2	Відмова в задоволенні судового позову	Немає інформації	У такому разі ВНЗ втрачає право впродовж року подавати повторно дану ліцензійну справу.
7.3	Тривалий час розгляду судового позову	Немає інформації	Зсув строків реалізації планів розвитку навчальних закладів, невизначеність у колективі та заморожування інвестицій.

4) при проектуванні проектів ліцензування нових освітніх програм необхідно враховувати практичний ухил теперішнього етапу розвитку національної системи вищої освіти. Це підтверджується співвідношенням позитивних рішень стосовно ліцензування нових освітніх програм ВНЗ державного сектора (які, передусім, орієнтуються на отримання державного замовлення) і приватного сектора (які орієнтуються на попит на ринку освітніх послуг): практично орієнтовані програми – 1,24 (62/50) по програмах підготовки молодшого спеціаліста і 2 (6/3) по програмах перепідготовки, фундаментальні освітні програми – 3,05 (64/21) по програмах підготовки бакалаврів, 4,13 (33/8) по програмах підготовки магістрів;

5) розробникам проектів ліцензування нових освітніх програм необхідно передбачати збільшення затрат часу та коштів на супроводження ліцензійних справ під час їх розгляду. Це підтверджується високим відсотком заяв, що спіткали ті чи інші проблеми в процесі їх розгляду (від негативного рішення до порушень термінів розглядів), і який складає 62,3% (322/517);

6) ВНЗ уникають високої активності з реалізації проектів відкриття нових освітніх програм (їх кількість за період спостережень значно поступається як кількості навчальних закладів відповідного рівня, так і кількості існуючих напрямів/спеціальностей), що може бути пов'язано з стримуючим характером досліджених вище ризиків та їх перевагою над перспективами розвитку закладів в умовах демографічної та економічної кризи.

ОБГОВОРЕННЯ

Обґрунтування отриманих результатів. Використаний підхід з віднесенням МОН та інших державних інституцій до зовнішніх учасників проектів відкриття нових освітніх програм узгоджується з роллю держави як одного з важливих стейкхолдерів освітньої галузі.

Обґрунтоване виділення нових освітніх програм з переліку усіх видів ліцензійних справ дозволяє оцінити загальний масштаб реального розвитку національної системи вищої освіти та коректно ідентифікувати масштаби її

поступу в умовах демографічної та економічної кризи. Використання фактичної інформації про розгляд ліцензійних справ дає підстави для об'єктивних оцінок ризиків на цій стадії виконання проектів.

Ідентифікація ризиків за етапами розгляду ліцензійної справи та оцінка їх ймовірностей з використанням фактографічної інформації допомагають скласти цілісне уявлення про проблеми взаємодії із зовнішніми учасниками проекту.

Узагальнення проблем взаємодії із зовнішніми учасниками проектів ліцензування нових освітніх програм створює передумови для формування ефективного проактивного управління проектами відкриття нових освітніх програм в умовах сучасної освітньої політики.

Загалом, ця стаття дозволяє розширити уявлення про практичні аспекти реалізації освітніх проектів та управління ними, забезпечити базис для певних теоретико-методологічних узагальнень у площині підготовки та прийняття рішень з реалізації інтелектуально-організаційних проектів.

Висновки

1. Серед заяв про розгляд ліцензійних справ до проектів з ліцензування нових освітніх послуг відносяться справи з підготовки молодших спеціалістів, бакалаврів, перепідготовки спеціалістів, підготовки магістрів з галузей знань «Державне управління» та «Специфічні категорії» (крім справ про збільшення ліцензованого обсягу) та діяльності за програмами іноземних навчальних закладів.

2. У проектах ліцензування нових освітніх послуг у сфері вищої освіти розгляд ліцензійної справи у МОН відноситься до фази виконання робіт (реалізації) проекту. Учасники цієї процедури (Міністерство освіти і науки України, Департамент наукової роботи та ліцензування (ДНРЛ) МОН, Експертні комісії МОН, Акредитаційна комісія України (АКУ) та її Експертні ради) набувають статусу зовнішніх учасників проекту.

3. Основні ризики в процесі розгляду ліцензійної справи відбивають функціонування системи управління якістю у ВНЗ [18] або проблеми взаємодії із зовнішніми учасниками проекту.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямку

1. Узагальнити висновки стосовно реалізації проектів ліцензування нових освітніх програм в контексті моделювання підготовки та прийняття рішень з управління освітнім проектом.

2. Розглянути інтелектуально-організаційний проект ліцензування нової освітньої програми через теоретико-методологічний апарат системного подання і дослідження організаційних систем [19].

3. Дослідити фахову структуру успішних та неуспішних проектів ліцензування нових освітніх послуг з метою визначення фактичних пріоритетів у розвитку системи вищої освіти України, а також побудови інструментарію проактивного управління такими проектами (у тому числі, з використанням концепції «несилової взаємодії» [20]).

ЛІТЕРАТУРА

1. Рач, В.А. Методологія системного підходу та наукових досліджень: підручник / Рач В.А., Ігнатова О.В., Борзенко-Мірошніченко А.Ю. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2013. – 252 с.
2. Рач, В.А. Методологические проблемы научной специальности управления проектами и программами на современном этапе развития / В.А. Рач, В.Н. Бурков // Управление проектами та розвиток виробництва: Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2010. – № 3 (35). – С. 47-51.
3. Рач, В.А. Проектно-орієнтовані моделі управління та оцінки діяльності вищих навчальних закладів / В.А.Рач, А.Ю. Борзенко-Мірошніченко // Управління проектами

- та розвиток виробництва: Зб. наук. пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2009. – №1(29). – С. 81-89.
4. Управління вищими навчальними закладами із застосуванням методів управління проектами / Лізунов П.П., Білощицький А.О., Лісневський Р.В., Лященко Т.О.// Управління розвитком складних систем: зб. наук. пр. – К.: КНУБА, 2010. – Вип. 3. – С. 87-91.
 5. Осік, О.О. Життєвий цикл проектів розвитку вищого навчального закладу / О.О. Осік // Управління проектами та розвиток виробництва: Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2008. – № 2(26). – С. 85-91.
 6. Андрусенко, С.І. Акредитація. Організація та проведення у вищих навчальних закладах України / С.І. Андрусенко, В.І. Домніч. – К.: КУЕТТ, 2003. – 172 с.
 7. Супрун, В.В. Акредитація навчальних закладів як механізм державного регулювання освітньої діяльності в Україні / В.В. Супрун. – Миколаїв: Вид-во МФ НаУКМА, 2001. – 346 с.
 8. Акредитація від А до Я. Глосарій з акредитації. Навчально-методичний посібник / М.Ф. Гончаренко, С.А. Свіжевська. – Д.: Державний вищий навчальний заклад «Національний гірничий університет», 2011. – 289 с.
 9. Фініков, Т.В. Вища освіта України: ліцензування та акредитація: Аналітичне дослідження (наукове видання) / Т.В. Фініков, О.І. Шаров. – К.: Навч.-метод. центр «Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2003. – 68 с.
 10. Finikov, Taras. Quality Assurance and Quality Control in Ukrainian Higher Education / Taras Finikov, Oleg Sharov, Georgiy Kasianov // International Journal for Education Law & Policy / University of Antwerp. – Vol. 3 № 17 (2007).– Antwerp, Belgium: 2008. – P. 18-35.
 11. Постанова Кабінету Міністрів України від 8.08.2007 р. №1019 «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1019-2007-p>.
 12. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
 13. Моисеев, А.М. Проектное управление в образовании: учебно-методический комплект материалов для подготовки тьюторов / А.М. Моисеев, О.М. Моисеева. – М.: АПКИППРО, 2007. – 124 с.
 14. Новиков, А.М. Образовательный проект (методология образовательной деятельности) / А.М. Новиков, Д.А. Новиков. – М.: «Эгвес», 2004. – 120 с.
 15. Наказ МОНмолодьспорт України від 17.09.2012 № 1022 «Про затвердження форм заяв про проведення ліцензування освітніх послуг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1685-12>.
 16. Наказ МОНмолодьспорт України від 17.09.2012 № 1021 «Про затвердження примірних зразків документів, що додаються до заяв, для проведення ліцензування освітніх послуг у сфері дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної та вищої освіти» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/777->.
 17. Наказ МОН України від 24.12.2003 № 847 «Про затвердження Ліцензійних умов надання освітніх послуг, Порядку здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов надання освітніх послуг, Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи та Типового положення про регіональну експертну раду з питань ліцензування та атестації навчальних закладів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0071-04>.
 18. Побудова систем управління якістю вищих навчальних закладів / Віткін Л.М., Лаптев С.М., Фініков Т.В., Піддубна С.М. – К.: Таксон, 2009. – 564 с.
 19. Биков, В.Ю. Моделі організаційних систем відкритої освіти: монографія / В.Ю. Биков. – К.: Атіка, 2009. – 684 с.
 20. Тесля, Ю.Н. Введение в информатику природы: монографія / Ю.Н. Тесля. – К.: Маклаут, 2010. – 255 с.

Рецензент статті
д.т.н., проф. Рач В.А.

Стаття надійшла до редакції
26.08.2013 р.