

Посилання на статтю

Шаров О.І. Нормативно-правове регулювання у сфері вищої освіти як інструмент розвитку освітнього проекту / О.І. Шаров // Управління проектами та розвиток виробництва: Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СЛУ ім. В.Дала, 2012. – № 4(44). – С. 82-88. - Режим доступу: <http://www.pmdp.org.ua/images/Journal/44/12soirop.pdf>

УДК 005.8:378

О.І. Шаров

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ ОСВІТНЬОГО ПРОЕКТУ

Проведено аналіз впливу нормативно-правового регулювання на можливість реалізації, життєспроможність чи розвиток освітніх проектів. Запропоновано управлінські підходи до гнучкого використання нормативно-правового регулювання у сфері освіти. Дж. 10.

Ключові слова: освітній проект, юридичні аспекти, інноваційна освітня діяльність, локальні нормативні акти.

О.И. Шаров

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОЕКТА

Выполнен анализ влияния нормативно-правового регулирования на возможности реализации, жизнеспособность и развитие образовательных проектов. Предложены управленческие подходы к гибкому использованию нормативно-правового регулирования в сфере образования. Ист. 10.

O.I. Sharov

HIGHER SCHOOL'S LEGAL REGULATION AS A TOOL OF EDUCATIONAL PROJECT'S DEVELOPMENT

The analysis of legal regulation influence on possibilities of realization, viability and development of educational projects is made. Definite administrative approaches to flexible use of legal regulation in education are offered.

Постановка проблеми. Актуальний стан розвитку управління проектами як виду професійної діяльності знайшов адекватне відображення в Основах професійних знань та системі оцінки компетенцій проектних менеджерів (NCB UA) [1]. З 46 елементів компетенцій, які охоплюють технічні компетентності проектного менеджера, компетенції професійної поведінки персоналу з управління проектами, зв'язку з контекстом проекту, одна з компетенцій (юридичні аспекти) стосується питань нормативно-правового регулювання, впливу законодавства та практики його застосування при реалізації проектів та програм. Опосередковано це знаходить відображення в методологічних проблемах наукової спеціальності управління проектами [2].

Ця компетенція, передусім, передбачає обізнаність проектного менеджера в правовому забезпеченні відповідної галузі, предметної області та її системи управління. Вміння знаходити як обмежувальні приписи, так і коректні з правової

точки зору шляхи подолання цих обмежень становлять ключову частину юридичних компетенцій управлінця. Розв'язання складних і конфліктних ситуацій необхідно доручати професійним юристам, але в поточному процесі реалізації проекту менеджер повинен самостійно приймати рішення, спираючись на власні знання та досвід.

Література з управління освітніми проектами зосереджується на наголошенні необхідності дотримання законодавства при їх реалізації [3]. При цьому практично визнається, що система нормативно-правового регулювання в галузі є ліберальною, досить повною та несуперечливою. На жаль, українські реалії не відповідають цим вимогам (думаю, що фахівці переважної більшості країн приєднуються до такої тези).

Це означає необхідність розгляду національного законодавства з точки зору реалізації освітніх проектів. Оскільки внесення змін до правових актів є досить складним і ненадійним алгоритмом в процесі реалізації освітніх проектів, то виникає управлінська задача їх трансформації з обмежувального чинника на інструмент розвитку управління освітнім проектом.

Аналіз досліджень і публікацій. З одного боку, слід сказати про активний розвиток публікацій з освітнього права в Україні, у т.ч. видання в 2011 році навчального посібника Валєєва Р.Г. за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» [4]. З іншого боку, зростає інтерес до питань розробки та реалізації освітніх проектів. При підготовці цієї публікації активно використовувались результати досліджень Моїсєєва А.М., Новікова О.М., Новікова Д.О., Рача В.А., Борзенко-Мірошніченко А.Ю., Фінікова Т.В.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Процес трансформації нормативно-правового регулювання у сфері вищої освіти з системи обмежень в інструментарій розвитку управління освітнім проектом потребує наукового осмислення та розробки рекомендацій з його застосування, оскільки відсутній аналіз узгодженості методології управління проектами з методологічними положеннями національної нормативно-правової бази освітньої діяльності.

Метою публікації є формулювання та обґрунтування основних підходів до використання нормативно-правового регулювання як інструменту розвитку управління освітнім проектом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вплив нормативно-правового регулювання на можливість реалізації, життєспроможність чи розвиток освітніх проектів найчастіше розглядається з точки зору інституцій, які відповідають за реалізацію державної політики в галузі освіти, їх місії та завдань діяльності. Це зрозуміло з огляду на існуючий перелік науково-дослідних установ, які покликані забезпечити науковий супровід державної освітньої політики, їх бюджет та керівництво. Такі дослідження часто зосереджуються на важливих проблемах розподілу і делегування повноважень між органами управління та посадовими особами, ефективності їх взаємодії та оцінці результативності з точки зору досягнення цілей державної політики. При цьому поза увагою залишається інший бік нормативно-правового регулювання – його вплив на реалізацію освітніх проектів безпосередньо в навчальних закладах та досягнення цілей на їх рівні (хоча саме цим цікавляться замовники та спонсори проектів).

Дослідження освітніх проектів, які виконуються в інтересах навчальних закладів, зазвичай розглядає нормативно-правове регулювання в галузі як набір однозначних директив та заборон, що залишають виконавцям замало свободи в їх тлумаченні. В основі такого підходу знаходиться великий життєвий досвід керівників різного рівня стосовно оцінки їх проектної активності різноманітними установами, які уповноважені на здійснення державного контролю. При цьому не завжди використовуються можливості широкого погляду на звичні норми та

приписи, що істотно обмежує як процес вибору проектів для наступної реалізації, так і варіативність в управлінні ними. Загалом, пошук шляхів трансформації нормативно-правового регулювання з системи обмежень на інструментарій розвитку видається перспективним підходом як для одержання кращих змістовних результатів проектної діяльності у сфері вищої освіти, так і для формування рекомендацій з вдосконалення управління галуззю.

Твердження про незаконність реальних дій або планів на фазах ініціації, розробки чи виконання освітніх проектів часто означає неможливість їх реалізації в задуманому вигляді або взагалі. Причиною цього може бути невідповідність певної частини проекту законам, підзаконним актам або стійким уявленням про них. Переважна більшість освітян є законослухняними громадянами, тому відсутність культури серйозної правової експертизи освітніх проектів тягне відмову від реалізації перспективних, але неоднозначних з юридичної точки зору ідей. Фахівців у галузі освітнього права країні бракує, а для переважної більшості професійних правників така діяльність не є привабливою.

Щоб залишити фахівцям дискусії навколо примату верховенства права чи верховенства закону, обмежимося надалі винятково управлінськими аспектами правозастосувальної практики у сфері освіти.

Сформулюємо деякі управлінські підходи до гнучкого використання нормативно-правового регулювання у сфері освіти:

1. Примат принципу «дозволено все, що не заборонено» (як альтернатива принципу «заборонено все, що не дозволено»).

З одного боку, жодний освітній проект не може бути виконаний без використання принципу «дозволено все, що не заборонено» буквально за означенням, оскільки прямо дозволена діяльність не буде ані унікальною, ані інноваційною. З іншого боку, переважна більшість науково-педагогічних працівників та освітніх менеджерів мислить категоріями, які є характерними для організацій публічного права (тобто пресловутим принципом «заборонено все, що не дозволено»).

Подолання цього внутрішнього бар'єру кожним учасником освітнього проекту є необхідною передумовою будь-якої практичної проектної діяльності у нашій сфері, яка вирізняється досить консервативним та обмежувальним законодавством. Надії на серйозні зрушення в ментальності науково-педагогічних працівників та освітніх менеджерів пов'язані з перспективою ухвалення нової редакції Закону України «Про вищу освіту», якій передбачатиме розвиток університетської автономії, зокрема, у розумінні власної відповідальності за діяльність освітніх організацій. Це сприятиме поступовому формуванню в широкій педагогічній спільноті розуміння раціональних корпоративних інтересів власної організації. Недоброзичливці можуть звернути увагу на неминучість формування мислення категоріями організацій приватного права в державних та комунальних ВНЗ, але в умовах автономії це не слід вважати негативною тенденцією. Врешті, у світі чимало успішних державних підприємницьких університетів [5].

Принцип «дозволено все, що не заборонено» можна розглядати як інструмент управління, оскільки він спонукає широкий погляд на існуюче нормативно-правове регулювання і дає можливість усвідомити допустимість багатьох дій, які необхідні для реалізації освітніх проектів.

Керуючись принципом «дозволено все, що не заборонено» на фазах ініціації, розробки чи виконання освітніх проектів можна припустити помилок двох типів:

– помилкою першого типу будемо вважати відмову від дій та рішень, які не порушують чинне законодавство внаслідок надмірної «самоцензури»;

– помилкою другого типу будемо вважати несвідоме порушення законодавства внаслідок його недостатнього знання або невинувато розширеного тлумачення.

Помилка другого типу може бути легалізована в офіційному порядку здійснення інноваційної (експериментальної) діяльності у сфері освіти, що видається другим підходом до гнучкого використання нормативно-правового регулювання у сфері освіти.

2. Інноваційна (експериментальна) діяльність природно передбачає вихід за межі певних встановлених законодавством обмежень.

Засади принципи сучасної педагогіки надають високого пріоритету здійсненню інноваційної та/або експериментальної діяльності у сфері освіти. Це знаходить підтвердження як у фундаментальних наукових працях, так і в стратегічних галузевих документах національного та міжнародного рівнів. Поступово інноваційна освітня діяльність стала сприйматись як невідмінний інструмент пошуку шляхів до забезпечення якісної освіти. Цілком зрозуміло, що вся (практично вся) проектна діяльність в освіті може розглядатись як інноваційна або експериментальна.

Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності, затверджене Наказом Міністерства освіти і науки України від 07 листопада 2000 року № 522, забезпечує нормативно-правове врегулювання питань, які пов'язані із здійсненням такої діяльності в Україні. Зокрема, визначені поняття інноваційної освітньої діяльності та освітніх інновацій: «інноваційною освітньою діяльністю є розробка, розповсюдження та застосування освітніх інновацій», «освітніми інноваціями є вперше створені, вдосконалені або застосовані освітні, дидактичні, виховні, управлінські системи, їх компоненти, що суттєво поліпшують результати освітньої діяльності».

Такі формулювання видаються цілком коректними та зручними для використання в документарному супроводженні освітніх проектів. Експеримент всеукраїнського або регіонального рівня проводиться за наказом органу управління освітою відповідно до затвердженої цим наказом програми дослідно-експериментальної роботи. Експеримент в окремому вищому навчальному закладі, закладі післядипломної освіти проводиться за рішенням його керівника або органів громадського самоврядування відповідно до чинного законодавства (тобто, зборів або конференції трудового колективу).

Цілком зрозуміло, що дозвіл на відхилення від норм Законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів України може надавати лише центральний орган виконавчої влади в галузі освіти, науки, молоді та спорту, а відхилення від локальної нормативної бази є прерогативою самого навчального закладу. Проблемною є лише оцінка контролюючими структурами повноважень керівника або трудового колективу ВНЗ стосовно виходу за межі галузевих підзаконних актів в процесі реалізації інноваційної освітньої діяльності.

Акти вищого державного рівня можуть бути названі фрагментарними та суперечливими, але залишають широке поле для інноваційної діяльності та спрямовані на модернізаційні тенденції в галузі. Натомість, галузеве нормативно-правове регулювання часто є обмежувальним та консервативним. Його тлумачення зазвичай здійснюється за принципом «заборонено все, що не дозволено» навіть в разі невідповідності цього тлумачення загальноправовим концептам, а застосування для розв'язання проблем інструментів інноваційної освітньої діяльності на рівні окремих навчальних закладів може бути визнано неправомірним. Практично здійснюється перенесення принципу «заборонено все, що не дозволено» з органів управління освітою на навчальні заклади усіх рівнів та форм власності.

Здійснення інноваційної освітньої діяльності на підставі існуючого Положення можна розглядати як важливий інструмент управління, який дозволяє не тільки пом'якшити обмежувальні застереження нормативно-правових актів для освітніх проектів, але й уникнути їх деструктивного впливу в межах існуючого правового поля.

Подібно до першого підходу в даному випадку також можуть бути помилки першого та другого типу:

– помилкою першого типу будемо вважати відмову здійснення інноваційної освітньої діяльності внаслідок надмірної «самоцензури» або невіри в одержання відповідних дозволів;

– помилкою другого типу будемо вважати несвідоме порушення законодавства внаслідок подання органу управління неповної інформації про експеримент або санкціонування експерименту органом, який може бути звинувачений в перевищенні наданих йому повноважень.

Помилки другого типу можуть бути (принаймні частково) компенсовані шляхом розроблення додаткових нормативних документів рівня окремого навчального закладу, які можуть змінити тлумачення окремих дій та рішень на різних фазах освітнього проекту.

3. Досить ефективним засобом посилення ефективності проектної діяльності в освіті може бути розвинена система локальних нормативних актів, які повинні забезпечити реалізацію делегованих навчальному закладу повноважень (у системі вищої освіти таких повноважень чимало) та можуть закривати неврегульовані (неоднозначно врегульовані, частково врегульовані тощо) прогалини та суперечності в галузевій нормативно-правовій базі.

Напрацювання внутрішньої нормативної бази є тривалим та працемістким процесом, тому систематичне використання цього інструменту нераціонально передбачати як передумову для реалізації одного конкретного проекту. Мова повинна йти про створення стимулюючої до реалізації освітніх проектів внутрішньої правової інфраструктури навчального закладу в царині розвитку інноваційної діяльності. Крім того, необхідно уникнути ризиків перетворення локальних нормативних актів на додатковий фактор гальмування експериментальної освітньої діяльності, що цілком можливо в разі запозичення цими документами обмежувального характеру галузевих актів.

Окремі локальні нормативні акти можуть видаватись безпосередньо для створення сприятливих умов реалізації конкретних освітніх проектів, що не виключає необхідності їх інтегрування в систему внутрішньої нормативної бази навчального закладу. Одним з правильних підходів до цього є побудова системи управління якістю вищого навчального закладу [6], яка дозволяє логічно поєднати зовнішню та внутрішню нормативну базу.

На підставі викладеного зрозумілою є можливість побудови ієрархій для застосування методу аналізу ієрархій/методу аналітичних мереж для ухвалення рішення про вибір підходів до використання нормативно-правового регулювання як інструменту розвитку освітніх проектів [7]. Інструментальна підтримка процесів прийняття рішень в освітніх проектах дозволяє побудувати різні типи ієрархій для вирішення задач на різних фазах проектів [8].

Використання локальних нормативних актів в якості інструментарію управління освітніми проектами досить серйозно відрізняється від двох попередніх випадків. Дійсно, керуючись особливостями прийняття управлінських рішень відповідно до фаз проектного циклу [9], принцип «дозволено все, що не заборонено» має бути усвідомлений (відповідає фазі ініціації проекту), експеримент має бути описаний та санкціонований (відповідає фазі розробки

проекту), а нормативний документ передусім має бути написаним та апробованим (найбільше відповідає фазі виконання проекту).

Можна запропонувати також екстраординарний спосіб використання нормативно-правового регулювання в якості інструменту розвитку освітнього проекту. Основна маса обмежень та заборон в освітній галузі стосуються навчальних закладів усіх типів, рівнів та форм власності. Проте, реалізація багатьох освітніх проектів формально може здійснюватись за їх межами. До реалізації проектів можуть бути залучені підприємства, організації та установи різного спрямування. Наприклад, за звітами Міжнародного фонду «Відродження» операторами освітніх проектів найчастіше стають громадські та неурядові організації, благодійні фонди тощо [10]. Такий підхід до управління освітнім проектом є досить прагматичним, хоча залишається неприйнятним в разі спрямованості діяльності на одержання бенефіціарами документів про освіту державного зразка або інших прерогатив, які можуть бути реалізовані винятково навчальними закладами.

Перспективи подальших розвідок:

1) необхідно встановити відповідність різних підходів до використання нормативно-правового регулювання як інструментів розвитку освітніх проектів з цілями, очікуваннями, потребами та політиками стейкхолдерів;

2) сформувати ієрархії для застосування методу аналізу ієрархій/методу аналітичних мереж для ухвалення рішення про вибір підходів до використання нормативно-правового регулювання як інструменту розвитку освітніх проектів;

3) корисним наслідком досліджень може бути розроблення проектів галузевих та локальних нормативних документів, які можуть створювати сприятливі умови для реалізації освітніх проектів на відповідних рівнях.

Висновки:

1. Нормативно-правове регулювання у сфері вищої освіти можна розглядати не лише як обмежувальний фактор, але і як інструмент розвитку управління освітнім проектом.

2. Нормативно-правова база у сфері освіти принципово не може забезпечити врегулювання питань, які пов'язані з реалізацією інноваційних освітніх проектів (саме в силу їх інноваційності), але може бути запропонована низка заходів для створення інструментарію сприяння їх здійсненню:

– юридичне оформлення університетської автономії з відповідним розширенням повноважень навчальних закладів і скороченням сфери галузевої регламентації;

– нормативно-правове закріплення інноваційної діяльності як ключового інструменту підвищення якості освіти з розвитком мотивації до її здійснення в різних навчальних закладах;

– розвиток локальної нормативної бази вищих навчальних закладів, яка повинна стати надійною основою для проведення освітніх експериментів та реалізації освітніх проектів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Управление проектами. Основы профессиональных знаний и система оценки компетенции проектных менеджеров (National Competence Baseline, NCB UA Version 3.1)/ Бушуев С.Д., Бушуева Н.С. – Изд. 2-е. – К.:ІПІДУМ, 2010. – 208 с.
2. Рач В.А. Методологические проблемы научной специальности управления проектами и программами на современном этапе развития / В.А. Рач, В.Н. Бурков // Управління проектами та розвиток виробництва: Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2010. – № 3(35). – С. 47-51.

3. 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.
4. Валєєв Р.Г. Освітнє право України: навч. посібник / Р.Г. Валєєв. – Луганськ: Луганська правова фундація, 2011. – 287 с.
5. Кларк Б.Р. Создание предпринимательских университетов: организационные направления трансформации / Б.Р. Кларк. – М.: Изд. Дом Гос. Ун-та Высшей школы экономики, 2011. – 240 с.
6. Побудова систем управління якістю вищих навчальних закладів / Віткін Л.М., Лаптев С.М., Фініков Т.В., Піддубна С.М. – К.: Таксон, 2009. – 564 с.
7. Саати Томас Л. Принятие решений при зависимостях и обратных связях: Аналитические сети. Пер. с англ. / Саати Томас Л. / Науч. ред. А.В. Андрейчиков, О.Н. Андрейчикова. – М.: Издательство ЛКИ, 2008. – 360 с.
8. Шаров О.І. Інструментальна підтримка процесів прийняття управлінських рішень в освітніх проектах / О.І. Шаров // Управління проектами та розвиток виробництва: Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2011. – № 4(40). – С. 146-153.
9. Мирошніченко Ю.О. Особливості прийняття управлінських рішень відповідно до фаз проектного циклу / Ю.О. Мирошніченко // Управління проектами та розвиток виробництва: Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2011. – № 4(40). – С. 16-20.
10. Європейський вибір: вікно можливостей. Річний звіт Міжнародного фонду «Відродження» за 2011 рік. – Київ: Міжнародного фонду «Відродження», 2012. – 129 с.

Рецензент статті
Д.т.н., професор Рач В.А.

Стаття надійшла до редакції
03.10.2012 р.