

ПРОЦЕССНЫЙ МЕТОД ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ

PROCESS METHOD OF LEGAL SUPPORT OF SOCIALLY SIGNIFICANT EVENTS IN THE SPHERE OF EDUCATION, SCIENCE AND YOUTH POLICY

V. Manzhula
O. Morozova

Annotation

The relevance of the article due to the low methodological support of the process of developing regulatory and legal documentation of socially significant events in the sphere of education, science and youth policy. The paper shows the main features of the proposed method, the process of legal support. Define its place in the legal methodology. For example, the project enhance the global competitiveness of Russian universities uncovered the basic mechanisms of its use.

Keywords: legal methodology, process approach, hierarchical structure, university, normative legal act.

Манжула Владимир Гаврилович

К.т.н., нач. отдела по взаимодействию
с ВУЗаами, ФГАНУ "Центр социологических
исследований", г. Москва

Морозова Оксана Александровна

К.ф.н., доцент, "Донской
государственный технический
университет", г. Шахты Ростовской обл.

Аннотация

Актуальность статьи обусловлена низкой методологической обеспеченностью процесса разработки нормативной правовой документации общественно значимых мероприятий в сфере образования, науки и молодежной политики. В работе показаны основные особенности и механизмы использования предложенного процессного метода правового обеспечения. Определено его место в юридической методологии. На примере Проекта повышения мировой конкурентоспособности российских университетов раскрыты основные этапы его использования.

Ключевые слова:

Юридическая методология, процессный подход, иерархическая структура, университет, нормативный правовой акт.

Проблема качественного и полного правового обеспечения деятельности как предприятий и организаций, так и общественно значимых мероприятий в сфере науки, образования и молодежной политики в России и за рубежом достаточно актуальна. Менеджерский корпус заинтересован в наличии полного комплекта нормативных правовых актов, определяющих как особенности взаимоотношения сторон при реализации проектов, так и документацию, регламентирующую общесистемные и институциональные процессы. В настоящее время стандартные бизнес-процессы в промышленности, торговле, туризме, транспорте и других областях народного хозяйства России достаточно хорошо обеспечены как типовыми, так и специализированными нормативными правовыми актами. Тогда как проекты в сфере образования, науки и молодежной политики, связанные с реализацией как небольших и краткосрочных мероприятий, так и комплекса масштабных и ресурсоемких задач, зачастую недостаточно своевременно и полно оснащены правовым фундаментом. Как правило, операторы таких проектов должны обеспечить разработку целого комплекса разнообразных нормативных пра-

вовых актов, определяющих: особенности проведения проекта; условия обеспечения конкурсных процедур; систему мониторинга хода реализации проекта; показатели и индикаторы его эффективности; порядки финансирования и предоставления отчетности; регламенты проведения экспертных, информационно-аналитических, информационно-методических и других работ в рамках проекта.

Процедура выявления необходимой нормативной правовой документации зачастую является несистемным и многоитерационным процессом, результат которого, как правило, выглядит как лоскутное одеяло. При этом в процессе организации и проведения общественно значимых мероприятий в сфере образования, науки и молодежной политики на различных этапах могут выявляться "белые пятна" в правовом поле. Одной из причин возникновения таких "белых пятен" может быть сложность, а иногда и невозможность прогнозирования необходимых нормативных правовых актов, что обусловлено разнообразием форм и видов проводимых мероприятий, их междисциплинарностью, участием в них организаций раз-

личных форм собственности и т.д. Таким образом, задача разработки специализированного методико-юридического инструментария, позволяющего системно и комплексно выявлять полный перечень необходимых нормативных правовых актов, регламентирующих различные аспекты деятельности организации и проведения общественно значимых мероприятий, является актуальной.

Предлагаемый метод правового обеспечения основан на использовании процессного подхода, отлично себя зарекомендовавшего в управлении предприятиями и организациями [1]. Суть предлагаемого метода заключается в выявлении нормативных правовых актов, необходимых для юридического сопровождения различных видов деятельности, связанных с реализацией процессов, определяющих миссию общественно значимых мероприятий. При этом предполагается, что каждому процессу, являющемуся частью общего мероприятия, ставятся в соответствие необходимые нормативные правовые акты. Декомпозиция каждого процесса на подпроцессы позволяет более детально рассмотреть специфику его деятельности и выявить необходимые нормативные правовые акты более низкого уровня. Таким образом, предложенный метод правового обеспечения позволяет выстроить систему нормативной правовой документации, обеспечивающую полный охват всех процессов и имеющую необходимый уровень иерархической вертикали.

Использование процессного подхода позволяет не только всеобъемлюще выявлять необходимую нормативно-правовую базу таких мероприятий, но и оказывать юридическое сопровождение не в статике, а в динамике, т.е. иметь возможность постоянного развития и совершенствования с учетом соответствующих изменений в структуре процессов.

Для разработки нормативных правовых актов широко используются различные логические и юридические методы [2]. Согласно существующей классификации логических методов, используемых при разработке нормативных правовых актов, предложенный метод правового обеспечения можно отнести к группе дедуктивно-аналитических методов, так как его применение предполагает разложение одного целого на части, которые в дальнейшем анализе рассматриваются как целое. Важнейшим отличием предлагаемого метода от существующих является использование в качестве выделяемого не части объекта исследования, с той же физической размерностью, а переход к его другой, динамической сущности, отражающей деятельность объекта исследования – процесса. Возможность получения иерархичного разложения результата также дает право отнести предложенный метод к разновидности дедуктивно-аналитических методов.

Рассмотрим использование предложенного метода

на примере организации правового обеспечения Проекта повышения мировой конкурентоспособности российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных проектов (далее – Проект 5-100) [3, 4]. Обобщенная структура бизнес-процессов Проекта 5-100 представлена на рис. 1.

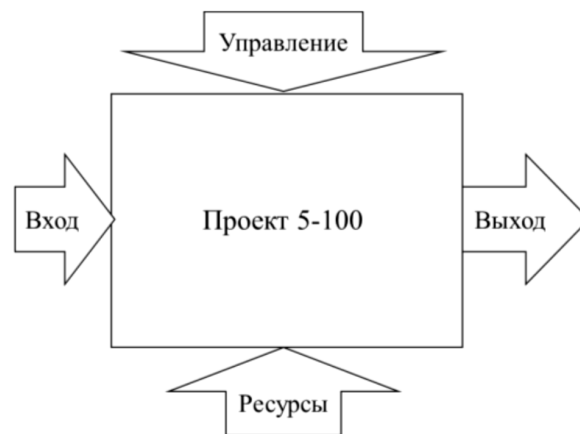


Рисунок 1. Обобщенная структура бизнес-процессов Проекта 5-100.

На входе укрупненного бизнес-процесса данного общественно значимого мероприятия находятся образовательные организации высшего образования Российской Федерации, в качестве результата (выхода) предполагается, что не менее пяти российских университетов войдут в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов. Ресурсами данного процесса являются научно-педагогические работники (НПР), студенты, оборудование, финансовые средства и т.д., используемые ведущими университетами для достижения поставленной цели.

В качестве управляющих воздействий в данном случае предполагается рассматривать нормативные правовые акты, инициировавшие Проект 5-100:

- ◆ указ Президента РФ от 07.05.2012 № 599 "О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки" (третий абзац подпункта "в" пункта 1);
- ◆ постановление Правительства РФ от 16.03.2013 № 211 "О мерах государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров";
- ◆ распоряжение Правительства РФ от 29.10.2012 № 2006-р "Об утверждении плана мероприятий по развитию и повышению конкурентоспособности ведущих университетов России среди мировых научно-образовательных центров".

Процесс "Проект 5-100" (рис. 1) может быть детализирован в виде компонентов (подпроцессов) и взаимодействий между ними, т.е. в виде сети подпроцессов (рис. 2). При этом совокупность основных подпроцессов реализации Проекта 5-100, таких как "Планирование", "Деятельность вузов-победителей", "Отчетность", "Анализ и корректировка", образуют модель Шухарта - Деминга [5]. Используя методы модификации [6], в исходную циклическую модель PDCA введены процессы и связи, позволяющие отслеживать качество правового обеспечения основных процессов Проекта 5-100, выявлять необходимые, но отсутствующие нормативные правовые акты, а также указывать на нормативные правовые акты, требующие совершенствования. Такими дополнительными процессами являются "Мониторинг" и "Правотворчество". Дополнительные связи обеспечивают взаимодействие процессов мониторинга, анализа и корректировки с процессом правотворчества и позволяют совершенствовать нормативную правовую базу Проекта 5-100.

Определение необходимых для разработки нормативных правовых актов осуществляется путем выявления несоответствий при мониторинге реализации вузами-победителями основных циклических подпроцессов и выявления работ (мероприятий), деятельность которых не регламентирована нормативными правовыми актами. Также несоответствия могут возникнуть и при наличии

нормативных правовых актов, содержание которых противоречит сути реализуемых процессов. Выявленные несоответствия являются основой правотворческой деятельности, в результате которой нормативная правовая база Проекта 5-100 наполняется необходимыми, но ранее отсутствовавшими нормативными правовыми актами, или вносятся изменения в уже имеющиеся документы. При этом для разработки нормативных правовых актов возможно использование целого набора юридических методов: законодательно-догматического, законодательно-творческого, судебно-догматического, научно-догматического, правопознавательного, общей тематики и проблематики, догматической эволюции, сравнительно-догматического, политико-правного и др. [2].

Представленный на рис. 2 уровень декомпозиции процессов Проекта 5-100 позволяет определить набор нормативных правовых актов, являющихся необходимым и достаточным для построения юридического базиса Проекта 5-100.

В силу цикличности процессов жизнедеятельности Проекта 5-100 выявление необходимых нормативных правовых актов происходит при каждом выявлении несоответствий.

Процессный подход предполагает возможность про-

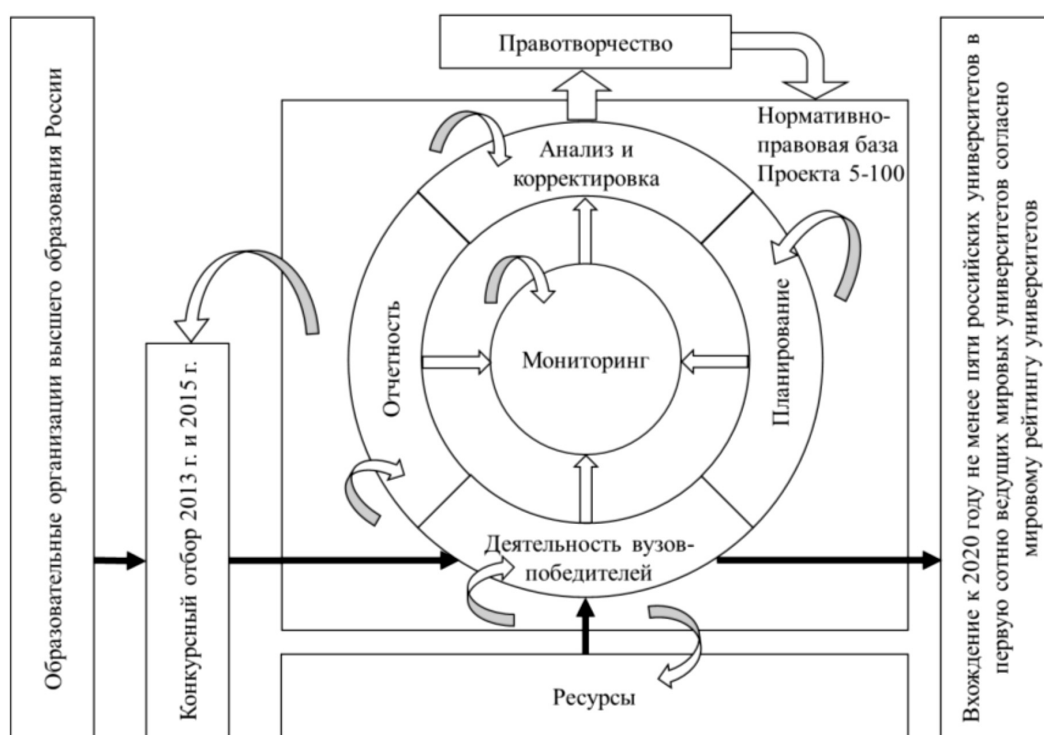


Рисунок 2. Декомпозиция процессов Проекта 5-100.



Рисунок 3. Иерархическая структура нормативных правовых актов Проекта 5-100.

ведения дополнительной декомпозиции процессов на любом уровне иерархии. При этом в нашем случае имеется возможно выявление несоответствий, а значит, и выявления необходимости создания новых нормативных правовых актов, но уже более низкого иерархического уровня. Результатом использования предложенного процессного метода правового обеспечения деятельности Проекта 5–100 должен стать прочный юридический базис всех мероприятий, проводимых в рамках повышения мировой конкурентоспособности российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров, построенный на основе иерархической структуры, представленной на **рис. 3**.

Таким образом, предлагаемый процессный метод правового обеспечения позволяет выявлять отсутствующие и корректировать существующие нормативные правовые акты, регулирующие различные процессы, связанные с организацией и проведением общественно значимых мероприятий в сфере образования, науки и молодежной политики.

В результате использования предложенного метода возможно создание иерархичной совокупности нормативных правовых актов, наиболее полно регламентирующей все виды деятельности университетов – участников Проекта 5–100.

ЛИТЕРАТУРА

1. Репин В.В., Елиферов В.Г. Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов. – М.: РИИ "Стандарты и качество", 2004. – 398 с.
2. Синайский В.И. Техника юридической методологии в связи с общим учением о методологии. – Рига, 2000. – 270 с.
3. Манжула В.Г. Совершенствование нормативно-правовой базы Проекта 5–100 в части оценки качества образования // Политика, государство и право. – 2015. – № 10 (46). – С. 20–23.
4. Манжула В.Г., Морозова О.А., Стативка А.К. Актуализация нормативно-правовой базы, регламентирующей показатели проекта повышения мировой конкурентоспособности российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 5.
5. Shewhart W. Statistical Method from the Viewpoint of Quality Control. – N.Y.: Dover Publ., Inc., 1939 (reprint 1986). – 163 p.
6. Адлер Ю.П., Хунузида Е.И., Шлер В.Л. Методы постоянного совершенствования сквозь призму цикла Шухарта – Деминга // Методы менеджмента качества. – 2005. – № 3.