



Готовность белорусского высшего образования к вступлению в ЕПВО

Альтернативный доклад
2014 год

Оглавление

I. Обзор национальной системы высшего образования	1
II. Структурные реформы	4
1. Система академических степеней. Рамки квалификаций. Возможности трудоустройства	4
2. Обеспечение качества.....	7
3. Признание квалификаций	8
III. Другие ключевые области	12
1. Академическая мобильность	12
2. Социальное измерение высшего образования	15
IV. Ценности и фундаментальные принципы	18
1. Академическая свобода и институциональная автономия	18
Академическая свобода	18
Институциональная автономия	20
2. Ответственность государства за высшее образование	21
3. Сотрудничество стейкхолдеров и студенческое участие.....	22
Выводы.....	25

I. Обзор национальной системы высшего образования

Законодательное регулирование системы высшего образования осуществляется на основе Конституции, Кодекса об образовании и указов президента Республики Беларусь.

Принятый в 2011 году Кодекс об образовании претендовал на полное системное урегулирование отношений в сфере образования и создание в Беларуси новой отрасли права. Однако не прошло и года, как стала очевидна необходимость в серьезной переработке этого документа, консервирующего отсталость белорусской системы высшего образования. То, что белорусское законодательство блокирует европейский вектор развития высшей школы, становится все более очевидным для различных групп интересов нашей страны. Прошедшие 4 декабря 2013 года парламентские слушания по Кодексу об образовании показали, что реформирование законодательства находит сторонников среди некоторых ректоров госвузов и чиновников. Вместе с тем, эта дискуссия в Национальном собрании не отражается пока ни на уровне автономии вузов, ни на масштабе академических репрессий, инициированных представителями президентской вертикали в некоторых белорусских университетах в 2013 году. Не находят своего отражения реформаторские запросы стейкхолдеров высшего образования и в проекте изменений в Кодекс об образовании, подготовленном Минобром. Постоянно переносятся сроки рассмотрения новой редакции Кодекса в Национальном собрании. Законодательная база приходит во все большее противоречие с задачами реформирования высшей школы, поощряя правовой нигилизм и административный произвол.

Закрепляемая законом система управления высшим образованием демонстрирует крайнюю неэффективность и непредсказуемость.

Ст. 107 Кодекса об образовании закрепляет за президентом исключительное право определять государственную политику в сфере образования и гарантировать реализацию ее основных направлений. Закон не предусматривает участия Национального собрания в выработке образовательной политики, а функции правительства, Министерства образования и др. органов государственного управления сводятся только к реализации такой политики. Другие стейкхолдеры и социальные партнеры высшего образования вообще исключены из процесса принятия решений.

Поскольку государственная образовательная политика призвана балансировать основные переменные (доступность образования, его качество и расходы), наличие усугубляющихся год от года диспропорций в этой сфере все отчетливее демонстрирует провал не только самой политики, но и непригодность существующих принципов управления образованием в Беларуси.

Если судить по формальным показателям образованности, то Беларусь должна была бы иметь исключительно высокое качество человеческого капитала. Совокупный охват общим средним образованием увеличился в Беларуси с 86,3% в 2000 году до 107,4% в 2011 году (превышение 100% за счет повторно обучающихся). Охват высшим образованием достиг 85% или 467 студентов на 10 тыс. жителей, что является одним из самых высоких показателей в мире. И хотя к настоящему времени численность студентов на 10 тыс. жителей сократилась до 417, Беларусь вышла на четвертое место в мире по доступности высшего образования. А по доле студентов в населении студенческого возраста достигла уровня 91,5%. Однако по данным Всемирного Банка в стране наблюдается беспрецедентный разрыв спроса и предложения профессиональных компетенций. Белорусские компании в наибольшей степени по региональным меркам страдают от отсутствия работников с адекватным набором компетенций даже в тех случаях, когда имеется значительное количество специалистов с официальными дипломами высокого уровня.

Вопреки декларируемой заботе о качестве образования, реальная политика в высшей школе ведет к шокирующему падению академических стандартов и всевозрастающему разочарованию работодателей уровнем компетенций выпускников.

Попытки руководителей вузов любой ценой сохранить численность студентов уже привела к тому, что количество мест на первых курсах превосходит число выпускников средней школы. Ради спасения бюджета университетов власти идут на отказ от селективных фильтров при поступлении. На фоне катастрофического падения качества среднего образования это еще больше снижает качество высшего образования, подорванного скудным финансированием и отсутствием реального реформирования его содержания.

Мировые рейтинги университетов убедительно доказывают, что достижения лидеров неразрывно связаны с уровнем затрат на одного студента. Дешевое образование не может быть качественным. Об отставании Беларуси свидетельствует и доступный в международных отчетах показатель: государственные расходы на студента в процентах от ВВП на душу населения. В нашей стране он составляет 15%¹, тогда как по странам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) он равен 42%.

Есть и другие достаточно важные параметры белорусской системы образования, которые указывают на глубинные отличия ее от высшей школы стран ОЭСР. Прежде всего, это касается архитектуры высшего образования. Многие новые явления в высшем образовании стран ОЭСР связаны с Болонским процессом. Беларусь также декларирует приверженность таким структурным реформам.

Однако если в странах ОЭСР 15% студентов получают магистерскую степень, то в Беларуси, по данным Минобра, в 2013/2014 учебном году меньше 2% студентов обучаются в программах второго цикла. При сокращенном первом цикле отсутствие реальной перспективы получения второй академической степени может означать серьезное снижение качества профессиональной подготовки в системе высшего образования Беларуси.

Еще одним отличием белорусского высшего образования от высшей школы в странах ОЭСР является недостаточное развитие программ третьего цикла (аспирантура, докторантура).

Доля аспирантов и докторантов в Беларуси в два раза ниже, чем в среднем в странах ОЭСР. Еще более снижает значимость программ этого уровня в нашей стране очень низкая эффективность аспирантуры. Только 3,2% обучающихся на таких программах успешно их завершают.

В странах ОЭСР, по данным отчета *Education at a Glance 2012* года, 20% студентов, поступивших в 2010 году, были старше 26 лет. Беларусь, сворачивая масштабы заочного обучения под предлогом его низкого качества, не облегчает доступ к высшему образованию людям старших возрастов. По данным белорусского Минобра, в том же 2010 году в составе студентов было только 13% лиц в возрасте старше 26 лет.

Родовой порок белорусской системы образования — это бескомпромиссный этатизм, поощряющий постоянное вмешательство государства в отношения участников образовательного процесса. Не беря на себя ответственности за достойное финансирование образования или создание условий для привлечения частных инвестиций, государство, тем не менее, не отказывается от того, чтобы замыкать на себя и опосредовать отношения групп интересов, стейкхолдеров высшего образования.

Однако даже в условиях кризиса системы образования белорусские власти не готовы пойти на децентрализацию управления высшей школой. В проекте закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс об образовании Минобр позаботился сохранить все нормы, пресекающие даже робкие надежды на усиление автономии академических сообществ, равноправного партнерства стейкхолдеров образования или демократических процедур назначения руководителей учреждений образования. И дело тут не только в политических рисках. Никакой особой оппозиционности в среде студентов и преподавателей в нашей стране не наблюдается. Да и другие стейкхолдеры ничем не угрожают власти. Тотальное недоверие и подозрительность по отношению к любым формам самостоятельности питается

¹ См.: <http://resourcecentre.savethechildren.se/content/library/documents/global-education-digest-2011-comparing-education-statistics-across-world>.

традиционной идеологией этатизма, навязывающей ценности патернализма и государственной монополии на истину.

Несмотря на то, что конституция гарантирует равные права всем видам собственности, на практике частные вузы испытывают постоянное административное давление и являются жертвами дискриминации, вынуждающей снижать прием студентов.

С 2010/2011 по 2013/2014 учебные годы прием в частные вузы сократился с 13 112 до 4 801 студентов. Под предлогом борьбы за качество образования административно ограничивается прием на заочное обучение в частных вузах, что подрывает их финансовое положение.

Повторное обращение Минобра Беларуси с заявкой о вступлении в ЕПВО свидетельствует о заинтересованности белорусской стороны, академического сообщества и большинства населения Беларуси в интеграции высшего образования нашей страны в Европейское пространство высшего образования.

Признавая определенные достижения белорусского высшего образования в проведении структурных реформ и определенный прогресс в имплементации некоторых Болонских инструментов, мы вынуждены, к сожалению, констатировать отсутствие каких-либо позитивных изменений в законодательстве и практике реализации фундаментальных европейских академических ценностей. С 2011 года уровень институциональной автономии, общественного участия в управлении высшей школой или обеспечения академической свободы преподавателей и студентов не повысился. В некоторых случаях приходится говорить даже об ухудшении положения дел и усилении академических репрессий в белорусских вузах. Таким образом, причины переноса рассмотрения белорусской заявки на 2015 год актуальны и сегодня.

При рассмотрении заявки белорусского Минобра на присоединение к ЕПВО, по нашему мнению, необходимо совместными усилиями заинтересованных сторон выработать дорожную карту, которая позволит получить согласованный и обязывающий белорусскую сторону график имплементации европейских академических ценностей в законодательство и практику белорусского образования.

II. Структурные реформы

1. Система академических степеней. Рамки квалификаций. Возможности трудоустройства

А. В Беларуси, согласно Кодексу об образовании от 13 января 2011 года № 243-З (ст. 202, гл. 37), высшее образование подразделяется на две ступени. Однако фактически первой ступенью стала ступень, которая в течение длительного периода времени была единственной ступенью высшего образования, несмотря на предпринимаемые усилия по выборочному сокращению сроков обучения (с 5 до 4 и 4,5 лет). Поставлена задача на 25% сократить сроки обучения в высшей школе (Приказ Министра образования Республики Беларусь от 28 мая 2012 года № 389 «О переходе на дифференцированные сроки получения высшего образования I ступени»). Однако уменьшением срока подготовки без изменения образования невозможно осуществить переход к бакалаврским образовательным программам.

Второй ступенью назван уровень белорусской магистратуры, который перед вступлением в силу Кодекса об образовании 2011 года исполнял функцию первой ступени научной подготовки.

Третий цикл высшего образования, предусмотренный Болонским процессом, в Беларуси отсутствует, т.к. подготовка кадров высшей научной квалификации, согласно Кодексу об образовании (ст. 218, гл. 42), относится к послевузовскому образованию. Этот цикл осуществляется в соответствии с Положением о подготовке научных работников высшей квалификации в Республике Беларусь (Указ президента Республики Беларусь от 1 декабря 2011 года № 561) по научным специальностям, определенным Номенклатурой специальностей научных работников Республики Беларусь (Постановление Высшей аттестационной комиссией Республики Беларусь от 8 июня 2009 года № 4).

Таким образом, существующая в Беларуси система степеней образования была искусственно подогнана к европейской структуре и до 2011 года не учитывала дифференциацию компетенций, принятую за основу в Дублинских дескрипторах и Европейской рамке квалификаций (EQF).

В последнее время (2011-2014) в белорусском образовании стала намечаться некоторая динамика. Если в законодательном плане пока не произошло кардинальных подвижек (статьи Кодекса, касающиеся высшей школы, не приведены в соответствие с болонскими тенденциями), то на уровне локальных нормативных правовых актов системы образования появились изменения, которые можно расценивать как позитивные.

В 2013 году приказами министра образования Республики Беларусь 07.03.2013 № 143 и 30.12.2011 № 850 были утверждены новые формы Макета образовательного стандарта I и II ступеней высшего образования, разработано и утверждено (2013-2014) новое поколение стандартов, которые в достаточной степени отвечают Дублинским дескрипторам.

Образовательные стандарты высшего образования Беларуси последнего поколения уже содержат соотношение каждой учебной дисциплины с общей нагрузкой в академических часах и зачетных единицах.

Для обеспечения преемственности между ступенями образования в образовательный стандарт I ступени вводится пункт «Возможности продолжения образования специалиста». Специалист может продолжить образование на второй ступени высшего образования (магистратура) в соответствии с рекомендациями ОКРБ 011-2009 (Общегосударственный классификатор Республики Беларусь «Специальности и квалификации»).

Вместе с тем, остается достаточно жесткая регламентация со стороны Министерства образования учебно-планирующей, учебно-программной, учебно-методической документации, содержания и структуры учебных планов и программ дисциплин I ступени. Содержание и структуру образования определяют типовые учебные планы по специальности (направлению специальности); типовые учебные программы по учебным дисциплинам. Осуществляется регламентация в часах общей в неделю (54 часа) и обязательной аудиторной нагрузки (24-32 часа в неделю). Учреждение высшего образования, формируя свой учебный план, имеет право допускать отступление от типового плана только в пределах 15% от количества часов,

отводимых на освоение учебных дисциплин, а объемы циклов дисциплин — в пределах 10% без превышения максимального недельного объема нагрузки.

Если ранее магистерские программы в Беларуси нередко разрабатывались с очень узким фокусом на предшествующую программу I ступени для одних и тех же студентов, т.е. специалист и магистр рассматривались исключительно как единый последовательный объект, то в настоящее время спектр специальностей I ступени, позволяющий продолжить образование в магистратуре, значительно расширен, хотя все еще жестко регламентирован Общегосударственным классификатором «Специальности и квалификации» (ОКРБ 011-2009).

В программах II ступениновый макет образовательного стандарта предусматривает смещение акцента с государственного компонента в пользу учреждения образования: теперь 30-35% учебного времени отводится на государственный компонент, а 65-70% остаются на усмотрение учреждения высшего образования. В рамках последнего предусматривается т.н. компонент магистранта в объеме 50% от объема компонента вуза, что, в конечном итоге, и является вариативной частью всей магистерской программы. Однако во многом такая гибкость обусловлена малочисленностью магистерских программ (менее 2% студентов).

Вместе с тем, для образовательных стандартов магистерского уровня остается та же зарегламентированность, что и для I ступени высшего образования: типовые планы, типовые программы учебных дисциплин, наличие государственного компонента и др., следовать которым необходимо всем образовательным учреждениям.

В Беларуси, как и почти во всех странах, до сих пор существуют интегрированные долгосрочные программы в тех областях, которые готовят выпускников для регулируемых профессий.

Все специальности, по которым учреждения высшего образования могут реализовать (с разрешения Министерства образования) образовательные программы, перечислены в Общегосударственном классификаторе «Специальности и квалификации». Несмотря на то, что в последние годы (2011-2014) данный классификатор претерпел значительные обновления в части перечня и преемственности специальностей I и II ступеней высшего образования, по-прежнему вузы ограничены в выборе специальностей, что не позволяет учреждениям образования создавать инновационные междисциплинарные программы и быстро реагировать на новые научные знания и потребности рынка труда.

Фактически, во всей системе образования студенты одной специальности получают практически одинаковые знания и навыки. Такая система не позволяет учитывать потребности и возможности разных групп студентов, что в условиях массового образования является крайне важным. Усреднение же программ приводит к неэффективному использованию возможностей студентов и, соответственно, снижению качества образования.

Если рассматривать белорусские образовательные стандарты I и II ступеней высшего образования в контексте компетенций, то на данном этапе декларируемый уровень квалификаций высшего образования выпускников, с *определенными допущениями*, сопоставим для I ступени с квалификациями, предусмотренными первым циклом Дублинских дескрипторов и 6-м уровнем Европейской рамки квалификаций, а для II ступени — со вторым циклом Дублинских дескрипторов и 7-м уровнем Европейской рамки квалификаций.

Уровень белорусской аспирантуры, согласно международным договорам, приравнивается к III уровню высшего образования (например, Польши). Однако в Беларуси высшим образованием занимается Министерство образования, тогда как правом конечной экспертизы диссертаций — Высшая аттестационная комиссия (ВАК). Данное распределение ролей не было изменено Кодексом об образовании 2011 года, где аспирантура относится к послевузовскому образованию, что говорит о декларативности заявленного перехода на трехуровневую систему образования.

Нужно отметить, что в Беларуси система подготовки научных кадров к настоящему времени окончательно оформилась как административная вертикаль, подотчетная президенту. Перечень научных специальностей является отдельным документом, в определенной степени не сопоставимым с Общегосударственным классификатором «Специальности и квалификации», что еще раз подтверждает оторванность подготовки научных кадров от первых двух циклов (ступеней) системы высшего образования Беларуси. Паспорта научных специальностей, программы-минимума кандидатских экзаменов не носят междисциплинарный характер, а в части формирования результатов обучения в терминах компетенций не соответствуют Дублинским дескрипторам и Европейской рамке квалификаций.

В Беларуси нормативные документы системы высшего образования не предусматривают, кроме стандартной продолжительности вузовского обучения, существования иных (неформальное и спонтанное обучение) временных рамок получения полной квалификации и присуждения зачетных единиц, приобретенных в рамках формального и спонтанного обучения. Это не согласуется с принципом «обучения на протяжении всей жизни».

Можно сказать, что в Беларуси реформа (или модернизация), хотя и продвинулась за последние годы, но пока находится на самом начальном этапе. Для изменения ситуации в белорусской системе высшего образования должна быть изменена структура образования, т.е. введена трехступенчатая система образования, предусматривающая компетенции согласно Дублинским дескрипторам и Европейской рамке квалификаций. Кроме того, учреждения высшего образования в кооперации с работодателями должны получить возможность самостоятельно разрабатывать программы образования, чтобы привести в соответствие стандарты образования с потребностями и возможностями целевых групп студентов и рынка труда.

Б. Очевидной и общепризнанной проблемой белорусской системы высшего образования являются его оторванность от рынка труда, которая напрямую связана с неразвитостью национальной системы квалификаций, призванной установить корреляцию образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда. В 2014 году Беларусь наконец-то решила сделать первый шаг к разработке национальной рамки квалификаций. Об этом свидетельствует Постановление Совета министров за № 34 от 17.01.2014 «О некоторых вопросах развития национальной системы квалификаций Республики Беларусь», в котором в течение 2014 года планируется апробировать новые элементы национальной системы квалификаций в двух пилотных секторах экономики: секторе информационных технологий и в управленческой сфере. Результаты практической апробации в виде предложений предполагается представить к 31 декабря 2015 года. Такие темпы модернизации не позволят быстро преодолеть сохранившуюся еще с советского времени СССР систему квалификаций и серьезно сократить отставание Беларуси от соседних стран в развитии национальной рамки квалификаций и профессиональных стандартов. Существующая система квалификаций приходит во все большее противоречие с архитектурой высшего образования. Она не способна адаптироваться к формирующейся структуре двух образовательных циклов. Фактически, в существующей системе квалификаций нет места выпускникам со степенью магистра.

Принятая в Беларуси система планирования потребности народного хозяйства страны в кадрах на 10-летний период не позволяет учреждениям высшего образования своевременно реагировать на меняющиеся запросы рынка труда, а работодатели практически не имеют доступа к управлению качеством образования.

По-прежнему практически все выпускники белорусских вузов, обучающиеся за счет средств бюджета страны, подлежат принудительному распределению на работу под угрозой возврата средств, затраченных на получение ими образования. Такая практика противоречит ст.ст. 41 и 49 Конституции Беларуси, а также ст. 13 Трудового кодекса Беларуси. Обязательная отработка установленного срока выпускниками учреждений образования соответствует правовому смыслу термина «принудительный или обязательный труд», означающий в соответствии с п. 1 ст. 2 Конвенции МОТ № 29 «всякую работу или службу, требуемую

от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для выполнения которой это лицо не предложило своих услуг добровольно». Вместе с тем, выпускники, которые обучались не на бюджетных местах, хотя и не подлежат обязательному распределению, ущемлены в своих правах, т.к. не получают статус молодого специалиста, не имеют гарантии первого рабочего места и защиты от увольнения.

До настоящего времени в белорусских вузах нет активно действующих отделов, которые бы консультировали студентов в вопросах рынка труда, готовили их к активному поиску работы, способствовали карьерным планам студентов, помогали бы им построить первый контакт с потенциальным работодателем.

2. Обеспечение качества

Основным актом законодательства, регулирующим проблемы качества в высшей школе Беларуси, является Кодекс об образовании (далее — Кодекс). Несмотря на проведенные парламентские слушания в связи с жесткой критикой этого документа, принятого в 2011 году, в Кодекс вносились только редакционные изменения. Пересмотр Кодекса последовательно откладывается, а появляющиеся версии не предусматривают существенных изменений существующей системы обеспечения качества.

В соответствии с Кодексом, качество образования понимается как «соответствие образования требованиям образовательного стандарта, учебно-программной документации соответствующей образовательной программы» (ст. 1). Инструментом контроля качества названа аттестация, в том числе текущая, промежуточная и итоговая (ст. 93). Однако «контроль за обеспечением качества» является функцией органов госуправления (ст. 124). Учреждение образования занимается при этом самоконтролем (ст. 125), что может рассматриваться как внутренний контроль качества.

Внутренний контроль качества в вузах Республики Беларусь является преимущественно административной процедурой и ведется представителями структурных подразделений вертикали управления в соответствии с их функциональным назначением, а также комиссиями, создаваемыми ректорами. При этом, как правило, осуществляется контроль лишь наличия и качества оформления документов, регулирующих определенные виды деятельности подчиненных подразделений. Административные проверки ведутся в отношении учебной, научной, идеологической и воспитательной работы.

Контроль качества преподавания ведется путем посещения занятий представителями администрации и коллегами. Более обстоятельная проверка качества работы проводится с периодичностью один раз в 5 лет в рамках процедуры избрания по конкурсу, которая предусматривает проведение открытых занятий, отчеты на заседании кафедры и совета факультета, анонимный опрос студентов, а также выборы путем тайного голосования.

Качество усвоения учебного материала студентами контролируется преподавателями с использованием процедур сдачи зачетов и экзаменов, контрольных работ, курсовых и дипломных работ (проектов).

На национальном уровне фактически единственным контрольным органом в настоящее время является департамент качества Министерства образования, в задачи которого входят лицензионные и аттестационные проверки. Департамент определяет программу, методику проверки и вырабатывает заключение, которое затем направляется в Коллегию Министерства образования, возглавляемую Министром и им же утвержденную.

Процедура проверки является весьма громоздкой, перегруженной показателями, практически все из которых входят в ежегодный отчет вуза, т.е. относятся одновременно и к неаккредитационным. Поскольку их проверка идет по документам, а не путем реальных замеров, становится очевидной возможность упрощения процесса аккредитации.

С 2009 года в вузах Беларуси началось внедрение систем менеджмента качества в соответствии с СТБ ИСО 9000. Это частично вывело сертифицированные вузы из-под контроля департамента контроля качества образования в отношении эффективности управления вузом, контроля основных и вспомогательных процессов со стороны администрации, поскольку департамент упростил аккредитационные проверки сертифицированных вузов.

В существующей системе контроля качества высшего образования лишь незначительную роль играют стейкхолдеры. Участие студентов в советах факультетов и университетов формально, их представители не привлекаются для определения содержания обучения, мнение выпускников запрашивается крайне редко, хотя в стандартах некоторых вузов такие опросы предусмотрены как элемент мониторинга качества. Встречи с родителями студентов не организованы. Работодатели весьма ограничено привлекаются к учебному процессу и на этапе итоговой аттестации (государственные экзамены по специальности и защита выпускных работ). Правда, нормативно требуется и практически реализуется согласование стандартов специальностей с наиболее крупным заказчиком кадров. В этой связи, необходимо отметить нерешенную проблему создания национальной рамки квалификаций и профессиональных стандартов, которыми на протяжении нескольких лет занималось Министерство труда. В этой связи, Советом министров издано Постановление № 34 от 17 января 2014 года «О некоторых вопросах развития национальной системы квалификаций Республики Беларусь», которое предусматривает лишь в пилотном режиме и только для двух пилотных секторов экономики — информационных технологий и государственного управления — апробировать на протяжении 2014 года новую систему квалификаций. Налицо отставание не только от стран Центральной и Западной Европы, но и от партнеров по Таможенному союзу.

Таким образом, в стране существует система внутреннего и внешнего контроля качества в высшей школе, состоящая из набора административных процедур, осуществляемых преимущественно административно назначенными органами и комиссиями. При этом собственно качество образования (образовательные выходы) практически не проверяется никем, кроме преподавателей. Зарубежный опыт, основанный на принципах университетской автономии и академических свобод, используется крайне слабо. Мнение работодателей и других стейкхолдеров учитывается в незначительной степени. Все это оставляет национальную систему малоэффективной и застывшей в развитии.

За последние три года существенных изменений в системе обеспечения качества не было. Система, нормативная база и процедуры аккредитации и лицензирования остались прежними, привлечение иностранных экспертов и взаимодействие с зарубежными агентствами, действующими в области контроля качества, не предвидится. Система не соответствует требованиям *ESG* и лишь частично использует критерии сети *ENQA*. Прогресс в данном вопросе ограничивается продолжающимися дебатами вокруг неудачного Кодекса об образовании, введенного в 2011 году, и проявленной в отношении национальной рамки квалификаций и профессиональных стандартов активности Совета министров в текущем году.

3. Признание квалификаций

Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (*ETS 165* — разработана совместно Советом Европы и ЮНЕСКО, после принятия 11 апреля 1997 года в Лиссабоне, известна как Лиссабонская конвенция), была подписана Беларусью в 2002 году и ратифицирована в 2008 году.

Присоединение Беларуси к Лиссабонской конвенции предусматривало в соответствии со ст. IX.2 данного документа создание национального информационного центра Европейской сети информационных центров.

ENIC-NARIC офис был создан в Беларуси не как независимая структура, а как подразделение Министерства образования.

Ратифицировав Лиссабонскую конвенцию, Республика Беларусь приняла на себя обязательства по выполнению основных принципов признания зарубежных документов об образовании. В соответствии с одним из них Беларусь должна обеспечивать надлежащий доступ заявителей (обладателей иностранных документов об образовании) к справедливым процедурам оценки и признания.

Процедура признания зарубежных документов об образовании осуществляется централизованно Министерством образования Республики Беларусь. В настоящее время по поручению Министерства образования часть вышеперечисленных функций центров выполняет отдел экспертиз и признаний документов Нормативно-методического центра Государственного учреждения образования «Республиканский институт высшей школы» (РИВШ). Деятельность отдела связана главным образом с проведением экспертиз документов об образовании и обеспечением международного обмена информацией по вопросам признания. В перспективе на базе отдела экспертиз и признаний документов предполагается создание Национального центра экспертиз и признания документов (квалификаций) образования, который будет выполнять гораздо более широкий спектр задач.

Процедура признания иностранных документов об образовании основывается на Положении, утвержденном Советом министров Республики Беларусь, а также согласно положениям и инструкциям, утвержденным указами президента, ВАК и двусторонними международными соглашениями (главным образом, со странами СНГ). Беларусь подписала более 30 двусторонних соглашений о взаимном признании документов об образовании, поэтому положения Лиссабонской конвенции, ретранслированные Положением, применяются в случае отсутствия двустороннего соглашения со страной выдачи документа об образовании, что пока составило, по данным Минобра, порядка 8% всех случаев.

По итогам экспертизы РИВШ подготавливает экспертное заключение о возможности признания/непризнания иностранного документа об образовании и установления его эквивалентности (соответствия) документу об образовании Республики Беларусь, о возможности признания/непризнания документа, свидетельствующего о прохождении периодов обучения, курсов высшего образования в организациях иностранных государств, и установления его эквивалентности (соответствия) документу об обучении Республики Беларусь.

На основании положительного экспертного заключения РИВШ Министерством образования выдается свидетельство о признании документа об образовании, выданного в иностранном государстве, и установлении его эквивалентности (соответствия) документу об образовании Республики Беларусь. Такая организация процесса признания квалификаций подтверждает нежелание белорусского правительства ослабить административный контроль над развитием высшего образования и его интернационализацией.

Следует отметить, что главное препятствие в признании квалификаций последние годы находилось не столько в формальной плоскости, сколько в подходе к построению образовательных программ, учебных планов и пониманию результатов обучения. В последнее время появилась надежда, что проблемы, существовавшие с признанием дипломов бакалавров и магистров, с введением нового поколения образовательных стандартов для I и II ступеней высшего образования могут быть в той или иной степени решены. Чего нельзя сказать о проблеме признания ученых степеней (кандидат наук и доктор наук), полученных за пределами страны. Процесс признания академической квалификации подконтролен Высшей аттестационной комиссии (ВАК), а не Министерству образования. Данная ситуация характерна для многих стран СНГ, и Беларусь не исключение. В случае отсутствия международного соглашения о признании и эквивалентности документов о присуждении ученых степеней производится переаттестация обладателя документа. Однако в нашей стране есть и отличительная особенность, которой нет больше нигде. Нострификация (приравнивание) документов о присуждении ученых степеней проводится только в случае, если вопрос о защите диссертации в иностранном государстве был согласован с ВАК. Согласование осуществляется при условии отсутствия в Республике Беларусь соответствующего совета по защите диссертаций и специалистов для организации разовой защиты. Это явное нарушение принципов

Европейской конвенции признания квалификаций в Европейском регионе. К сожалению, пока не предпринимается никаких ощутимых шагов по решению данной проблемы.

В Беларуси нормативные документы системы высшего образования не предусматривают существования иных временных рамок получения полной квалификации (неформальное и спонтанное обучение) и присуждения зачетных единиц, полученных в рамках данных форм обучения. Законодательными и иными нормативными документами системы высшего образования Беларуси предусматривается только формальное обучение, что не согласуется с принципом «обучения на протяжении всей жизни».

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что хотя процедуры признания квалификаций в Беларуси и существуют, но в действительности этот процесс не во всем соответствует европейским стандартам, обозначенным в Конвенции по признанию квалификаций в Европейском регионе.

Введение в Беларуси Приложения к диплому европейского образца (*DS*) все еще остается нерешенной проблемой, тогда как Европейская система перевода и накопления кредитов (*European Credit Transfer System — ECTS*) в виде зачетных единиц появилась в стандартах высшего образования, правда, с некоторыми особенностями.

ECTS все еще воспринимается в Беларуси как инструмент перевода национальных систем на некоторый общеевропейский язык, а не как основная характеристика конструкции программы. В учреждениях высшего образования Беларуси, как показывает анализ стандартов и иных учебно-планирующих документов системы высшего образования, пока еще так и не начал осуществляться полноценный переход от расчета нагрузки студентов в академических (в т.ч. аудиторных) часах к системе расчета трудозатрат согласно современной версии *ECTS*.

Приложение к диплому (*Diploma Supplement, DS*) относится к числу важнейших инструментов реализации Болонского процесса.

В Берлине (2003) договорились, что с 2005 года все выпускники должны автоматически и бесплатно получать приложение к диплому. В Беларуси же до настоящего времени действует практика оформления и выдачи выпускникам учреждений высшего образования документов о высшем образовании, основанная на традиции, существовавшей в СССР.

В качестве приложения к диплому по-прежнему выступает выписка из зачетно-экзаменационной ведомости по установленной форме (п. 35 Инструкции). Следует отметить, что структурное и содержательное построение данной формы не отвечает современным европейским требованиям, т.к. отличается низкой информативностью, незащищенностью от всякого рода подделок, отсутствием унифицированного подхода к описанию полученного образования, степени, квалификации и др. В таком виде выписка не может служить международным документом, позволяющим полноценно провести признание полученного образования и квалификации (степени), обеспечить мобильность белорусских граждан.

Поэтому, стремясь присоединиться к Болонскому процессу, Беларусь в последние годы предприняла попытку разработать приложение к диплому, отвечающее европейским стандартам. В 2010 году Президиум Совета ректоров вузов Беларуси посчитал целесообразным разработать проект национального приложения к документам о высшем образовании, соответствующего по структуре и содержанию общеевропейскому приложению к диплому. Предполагалось, начиная с 2010/2011, а затем уже с 2011/2012 учебного года, выдавать национальные приложения к диплому: сначала — по заявлениям, платно; позднее, возможно, массово. Однако до настоящего времени остается неизвестным дальнейшая судьба принятых решений.

Следует отметить, что, согласно международным правилам, право проектирования, выпуска и выдачи национального приложения к диплому принадлежит вузам, а не государственным органам управления (в случае Беларуси — Министерства образования), т.к. приложение к диплому является документом не

национального (государственного) уровня, а международным (европейским) образовательным документом, сформированным наднациональными органами управления Европейского Союза и ЮНЕСКО. Роль Министерства образования в данной ситуации должна сводиться к формулированию общих правил и рекомендаций по оформлению и выдаче национального приложения к диплому о высшем образовании, совместимого с полноценным приложением к диплому, обладателям белорусских дипломов о высшем образовании.

Учитывая, что в Беларуси еще недостаточно развита и не внедрена система *ECTS*, не разработаны ее основные документы, включая Каталог учебных курсов на английском языке, введение приложения к диплому не будет являться столь простым делом, как об этом заявляют представители официальных органов образования.

Единственное, что было сделано в Беларуси, это включение п. 17 в Инструкцию по расчету трудоемкости образовательных программ высшего образования с использованием системы зачетных единиц, утвержденную приказом Министра образования Республики Беларусь 27.05.2013 № 405.

Складывается впечатление, что Министерство образования Беларуси для разрешения сложившейся ситуации не пытается прибегнуть к помощи зарубежных специалистов, а также не предоставляет учреждениям высшего образования достаточных прав для решения данных проблем. Такая ситуация также свидетельствует о том, что эти процессы не могут осуществляться административными методами, а возможны только при непосредственном участии университетов.

Мы считаем, что было бы целесообразно для исправления ситуации с внедрением *ECTS* и *DS*:

- ускорить реформу программ высшего образования и пересмотр учебных планов с учетом европейских стандартов и принципов *EHEA* с привлечением международных экспертов для полноценного внедрения *ECTS* и *DS*;
- активнее вовлекать университеты в этот процесс с использованием общепринятых европейских механизмов.

III. Другие ключевые области

1. Академическая мобильность

Академическая мобильность не является приоритетом функционирования системы высшего образования в Республике Беларусь. Свидетельством этого является отсутствие самого термина «академическая мобильность» в словаре официальных документов. Ее возможность лишь подразумевается в контексте обсуждения международного сотрудничества или повышения квалификации преподавательского состава.

В Государственной программе развития высшего образования на 2011-2015 годы международное сотрудничество занимает последнее место из семи задач его развития (после обеспечения студентов местами в общежитиях). Сама задача сводится к «повышению международного престижа белорусской высшей школы и увеличению в три раза объема экспорта образовательных услуг». Программа констатирует, что «университеты имеют развитую сеть международных связей». Никаких серьезных проблем в этой сфере активности не обозначено.

Вместе с тем, Программой предусмотрено, например, направление за счет республиканского бюджета 20 лучших выпускников (0,03% от всех выпускников) в магистратуры ведущих зарубежных научных и образовательных центров. К числу подобных институций, в частности, отнесен Сетевой университета Содружества Независимых Государств, по существу, не являющийся высшим учебным заведением.

Программой также предусмотрена возможность стажировок белорусских преподавателей в передовых организациях и научных центрах, участие в международных докторских программах, приглашение для чтения инновационных курсов преподавателей зарубежных университетов. Последняя форма международного сотрудничества предполагает создание соответствующих организационно-экономических условий, конкретные параметры которых в Программе не раскрываются. Очевидно, что студенты I ступени вообще не учитываются Программой как потенциальные участники программ академической мобильности.

В качестве наиболее значимого приоритета в сфере международных отношений Программой обозначено расширение «экспорта образовательных услуг». Именно в этом контексте рассматривается и перспектива вступления Беларуси в Болонский процесс — в качестве акции, позволяющей улучшить конкурентоспособность в международном образовательном пространстве. Программа предусматривает расширение преподавания курсов на английском языке, увеличение продолжительности изучения иностранных языков, внедрение практики написания дипломных работ на английском языке, создание англоязычных магистратур, дистанционного обучения на английском. Однако все это ориентировано, в первую очередь, на привлечение иностранных студентов, а не на расширение возможностей участия белорусских студентов и преподавателей в программах международного обмена.

Таким образом, можно констатировать, что на уровне программных установок в Беларуси отсутствует понимание ценности академической мобильности. Академическая мобильность не обеспечена необходимыми финансовыми ресурсами. Более того, неофициально считается нежелательным посещение преподавателями и студентами учебных заведений Евросоюза и США. В целях ограничения нежелательных поездок создана в высшей степени бюрократизированная система получения разрешений на них, даже в тех случаях, когда они не требуют финансовых затрат со стороны Беларуси. Не только участие во всех программах международного сотрудничества, но и любая академическая мобильность, срок которой превышает 10 дней, должна быть санкционирована лично министром образования.

Следствием этого является то, что академическая мобильность является скорее исключением, чем массовой практикой. Согласно официальной статистике, в 2012 году на учебу за рубеж выезжали 3 554 студента (0,9% всех студентов) и 3 700 педагогических работников (16% от всех преподавателей). Эти показатели, особенно, по мобильности студентов, весьма далеки от целей ЕПВО. Более того, даже они

вызывают сомнения в достоверности. В частности, неясно, что понимается чиновниками Министерства образования как «выезд на учебу за рубеж». Судя по всему, любой выезд за пределы страны, включая участие в конференциях или семинарах, рассматривается как «выезд на учебу». Даже в наиболее передовых в плане международного сотрудничества Белорусском государственном университете и Белорусском национальном техническом университете возможности обучения или прохождения стажировок за рубежом крайне ограничены. В БГУ 2 455 преподавателям предлагается порядка 18-25 стажировок в год, 34 000 студентов — 170-200, в БНТУ, где численность преподавателей и студентов еще больше, соответственно 6 и 21.

Необходимо отметить, что с 2012 года в Беларуси началась реализация государственной программы мобильности, предполагающая отправку за рубеж ежегодно до 50 белорусских студентов. Она ориентирована, главным образом, на магистрантов и аспирантов и не принимает во внимание наиболее представительную группу студентов I ступени, обучающихся на 2-4 курсах. Количество участников этой программы растет: в 2013 году на обучение в зарубежные университеты было направлено 109 студентов. Однако и при этом ее участники составляют лишь 0,05% от всех обучающихся в системе высшего образования. При этом большая часть из них было направлено в Китай (38%) и Россию (14%).

По сравнению с государственной программой, международные программы мобильности концентрируются именно на студентах 2-3 курсов (при 4-годичном цикле обучения на первой ступени), выделяя магистрантов и аспирантов в отдельные группы, где подход может отличаться от используемого в программах мобильности студентов первой ступени обучения. Белорусская государственная программа обмена не предполагает поддержки полных образовательных циклов, которые во многих странах СНГ пользуются особой популярностью. Отсутствие реальной заинтересованности власти в действительной интернационализации высшего образования хорошо видно при сопоставлении с зарубежными программами поддержки мобильности белорусских студентов. Например, в 2014 году через одну только Программу Калиновского более 50 белорусов уехали на обучение в Польшу.

Важнейшими причинами сдерживания академической мобильности является ограниченное количество мест для белорусских участников; непрозрачность процесса отбора участников, обусловленная полным контролем процесса Министерством образования и подотчетными ему административными структурами; достаточно низкий уровень владения иностранными языками студентами, преподавателями и сотрудниками вузов. Количество европейских программ обмена и число западных иностранных студентов, обучающихся в белорусских вузах, очень ограничено, поскольку мобильность и программы стажировок необходимо утверждать в Министерстве образования.

Мы можем четко определить несколько видов мобильности, существующих в Беларуси в настоящее время:

1. **Международные программы обмена.** Такие программы официально признаются государством, несмотря на заявление Министерства образования о том, что участие в программах международного обмена вне рамок существующих межуниверситетских соглашений — это частное дело студентов и преподавателей. В то же время, информация, включенная в заявку Беларуси на вступление в Болонский процесс, ясно показывает, что Министерство образования официально признает и участвует в европейских программах обмена, таких как: *Erasmus Mundus*, *DAAD*, *TEMPUS* и т.д. Противоречия в данном официальном заявлении демонстрируют двойные стандарты Министерства образования: одни ориентированы на внутреннюю аудиторию и другие — на внешнюю, что не соответствует принципам ЕПВО. По официальным данным, на 2012 год программа *Erasmus Mundus*, в которой участвует 8 крупнейших университетов Беларуси, предлагала 221 стажировку для студентов и 56 — для преподавателей и сотрудников.
2. **Неофициальная мобильность.** В рамках этого вида мобильности студенты уезжают на обучение за границы за свой собственный счет (т.е. родители оплачивают все расходы по обучению). Такие студенты во многих случаях одновременно формально продолжают обучаться и в белорусских вузах, что позволяет им получить белорусский диплом и, таким образом, избежать прохождения процесса

признания квалификаций. По данным ЮНЕСКО, в настоящее время за рубежом обучается около 30 тыс. белорусских студентов.

3. **Альтернативная мобильность.** Данный вид мобильности включает в себя программы, инициированные отдельными странами-членами Европейского Союза и специально предназначенные для белорусских студентов, которые подверглись и/или подвергаются гонениям по политическим причинам. Эти программы также известны как программы по предоставлению «академического» убежища студентам: в частности, Польская программа Калиновского, стипендии ЕГУ и др.

Мобильность преподавателей не очень отличается от студенческой и остается достаточно низкой. В случае с мобильностью преподавателей существенную роль играют временные ограничения для поездок за рубеж, связанные с учебной нагрузкой преподавателей. Ситуацию могли бы улучшить периодические творческие отпуска, но, к сожалению, такой отпуск не практикуется в рамках существующей системы высшего образования в Беларуси. С другой стороны, неофициальная мобильность среди преподавателей существует, но нет открытых статистических данных для оценки размеров участия в ней, т.к., с точки зрения государства, это частные инициативы преподавательского состава.

Процедуры участия в программах мобильности громоздки и сильно бюрократизированы, а зачастую еще имеют политический подтекст и устроены таким образом, что большинство студентов и преподавателей даже не рассматривают потенциальную возможность участия в них, предпочитая своими собственными силами искать альтернативу.

Государственная программа развития высшего образования на 2011-2015 годы подчеркивает важность дальнейшего развития международного сотрудничества, в первую очередь, с точки зрения расширения «экспорта образовательных услуг», объемы которого предполагается значительно увеличить. Она предполагает открытие новых программ для обучения студентов с английским языком как основным языком преподавания и приглашение иностранных преподавателей для ведения курсов. В 2013 году в государственных вузах Беларуси обучалось 13 505 иностранных студентов и магистрантов. Из них 58,2% составляли студенты из Туркменистана, 10,3% — из Китая, 11,7% — России, 2,5% — Нигерии, по 1,9% — Ирана и Азербайджана.

В ряде белорусских вузов созданы программы обучения на английском, в том числе в Белорусском государственном университете информатики и радиоэлектроники программы подготовки специалистов «Защита информации в телекоммуникациях» и «Сети телекоммуникаций», программы подготовки магистров «Защита информации в телекоммуникациях», «Вычислительные машины, системы и сети», «Микро- и наноэлектроника». Другие вузы не спешат вводить подобные программы, а в некоторых случаях англоязычные программы с международным участием закрываются. В Белорусском государственном университете, например, констатируют, что привлекательность подобных программ для иностранных студентов остается низкой.

Расширение преподавания на английском языке тормозится правовым несовершенством и бюрократизмом, нехваткой преподавателей, способных вести такие программы, практически полным отсутствием приглашенных иностранных преподавателей. Для развития программ на иностранных языках требуется реформирование законодательства, которое бы позволяло привлекать преподавателей из дальнего зарубежья и предоставлять преподавателям белорусских вузов возможность повысить их профессиональную квалификацию как внутри страны, так и за рубежом, используя современные международные образовательные технологии.

Мы считаем, что необходимы следующие действия для дальнейшего развития академической мобильности:

1. Развитие отдельными странами ЕС альтернативной схемы мобильности, которая будет включать в себя программы поддержки белорусских студентов, подвергшихся преследованию за свою социально-активную позицию и политические взгляды, рассчитанные на полный цикл обучения.
2. Разработка программ получения двух степеней в Беларуси и стране-партнере, которые будут включать в себя компонент мобильности для студентов, преподавателей и сотрудников.
3. Разработка правовых норм, учитывающих европейскую практику в области развития высшего образования и академической мобильности.
4. Прозрачный отборочный процесс кандидатов по программам мобильности без тотального государственного контроля с привлечением независимых экспертов и общественности.

2. Социальное измерение высшего образования

Социальное измерение Болонского процесса характеризует равенство в доступности высшего образования для всех групп населения. Согласно требованиям ЕПВО, абитуриенты, студенты и выпускники вузов должны представлять все многообразие населения страны. Предметом особого внимания являются группы, изначально имеющие худшие стартовые возможности: в первую очередь, инвалиды, малообеспеченные слои населения, жители сельских регионов и малых городов, а также группы, доступ которых к высшему образованию затрудняется дискриминирующим воздействием культурного или идеологического характера.

С точки зрения закона, в Беларуси нет никаких препятствий для получения высшего образования ни у одной из перечисленных категорий: для обеспечения равной доступности высшего образования для представителей разных социальных групп существует фонд стипендиальной поддержки; для иногородних студентов — общежития; сохранилась льгота внеконкурсного зачисления для детей-сирот при поступлении на все специальности, исключая престижные.

Однако на практике представители социально-уязвимых групп — выходцы из малообеспеченных семей, лица с инвалидностью, выпускники сельских школ — при поступлении и обучении в вузе встречают ряд труднопреодолимых препятствий.

Экономический барьер. Хотя в Конституция Беларуси содержится упоминание о праве граждан на бесплатное высшее образование на конкурсной основе, за плату обучается большая часть студентов (около 3/4 студентов дневной и заочной форм). Размер платы за обучение составляет, в зависимости от вуза и специальности, на начало 2014/2015 учебного года, от 1 000 до 1 700 евро — на дневном отделении (350-570 евро — на заочном). Кредитование образования не популярно по следующим причинам: лишь два банка (в прошлом году их было пять) предоставляют кредит, размер его — не больше стоимости одного года обучения. На покрытие бытовых расходов кредит получить нельзя. Выплата долга должна начаться с момента трудоустройства выпускника, в первый же год по окончании вуза. В этом году ставки по кредитам на образование выросли на 10% и составляют 30-33%.

Из-за низкого качества среднего образования значительная часть абитуриентов вынуждена обращаться к репетиторам, услуги которых недешевы (1 час — от 5 до 25 евро), что создает дополнительный фильтр, препятствующий выпускникам школ из малообеспеченных семей поступать в престижные вузы и на престижные специальности.

Существующая система стипендий не в состоянии реально поддержать студента, не получающего помощи от семьи. Следует подчеркнуть, что стипендии предназначены только для студентов, обучающихся за счет бюджетных средств на дневной форме, т.е. не более трети всех студентов. На начало текущего учебного года размер учебной стипендии, назначение которой зависит от успеваемости, варьирует в диапазоне 50-80 евро. После ужесточения критериев для получения стипендии в 2012 году охват стипендиального

обеспечения стал ниже. Так, если в 2007/2008 учебном году стипендию получали более 90% студентов, имеющих право на нее, то, по данным Белстата, в 2010-2014 годах стипендию получали около половины таких студентов. Размер социальных стипендий, предназначенных детям-сиротам, инвалидам, беременным женщинам, а также студентам, находящимся в тяжелом материальном положении, составляет всего 25-30 евро в месяц. Доля получателей этих стипендий за последние четыре учебных года колеблется в пределах 0,8-1,1% студентов. При этом минимальный потребительский бюджет студента составляет 150 евро.

Экономическая поддержка студентов включает предоставление общежития иногородним либо компенсацию на жилье. Нехватка общежитий и недостаточность компенсации остаются в списке наиболее острых проблем студенческой жизни. Ввод новых общежитий в «Студенческой деревне» в Минске не решил этого вопроса — дефицит мест остается весьма значительным, хотя и снизился по сравнению с 2010/2011 учебным годом на 5,1%. В 2010/2011 учебном году было предоставлено общежитие 68,2% нуждающихся; в 2011/2012 — 65,8%; в 2012/2013 — 68,1%; в 2013/2014 — 73,5%. Стоимость места составляет, в зависимости от качества жилья, вуза и города, 10-15 евро (для сравнения: стоимость аренды скромной однокомнатной квартиры в Минске равняется 150-200 евро в месяц, плюс коммунальные платежи). Компенсация для съема жилья была на порядок повышена в 2011 году, но она по-прежнему недостаточна: в Минске в настоящее время ее размер составляет 33,5 евро, в остальных городах — 22,3 евро. Кроме того, ее получение сопряжено с трудностями оформления. По информации профсоюза работников образования и науки, на середину 2011/2012 учебного года в минских вузах системы Министерства образования этой компенсацией смогли воспользоваться всего 29 человек (из, приблизительно, 18 тыс. нуждающихся).

Одной из наиболее уязвимых групп населения являются *лица с инвалидностью*. Среди студентов высшей школы их доля менее 1% (в общей численности населения в 2013 году — 5,4%, среди взрослого — 6,3%).

Наиболее очевидные трудности, с которыми встречаются это категория, — недоступность архитектурно-планировочной среды, трудности получения информации для лиц с нарушениями слуха и зрения, проблемы проезда к месту занятий. Подвижки в этих вопросах весьма невелики. По данным опроса, проведенного в 2014 году Офисом по правам людей с инвалидностью на предмет доступности обучения в вузах для студентов с инвалидностью (ответили около половины вузов страны), ни в одном из них нет даже специальной графы бюджета для улучшения доступности. Позитивным примером можно было бы считать только практическую безбарьерность вновь построенного студенческого городка Белорусского государственного медицинского университета.

Вузы страны в минимальном объеме оснащены специальными средствами обучения и методиками для обучения студентов с заболеваниями органов зрения и слуха, не имеют в своем штате преподавателей, прошедших специальную подготовку для работы с данной категорией обучающихся; в их бюджете не установлено отдельных статей расходов на модернизацию специальных образовательных программ. Поэтому среди лиц с инвалидностью доля имеющих высшее образования значительно ниже средних показателей по стране. Так, если в Беларуси в 2009 году более 19% жителей имели высшее образование, то, по данным опроса 2010 года, из общего числа людей с инвалидностью с нарушением зрения имели высшее образование только 10,7%; из числа лиц с нарушением слуха — 6,3%; всего 6% взрослых граждан, передвигающихся в коляске². Дистанционное образование могло бы серьезно повысить доступность высшего образования для них, а также для жителей села и малых городов, для лиц старшего возраста, способствовать расширению. Необходимость его развития признается все шире, однако, хотя проект Кодекса об образовании, разработанный Минобром, вводит понятие дистанционного образования как отдельной формы обучения, до сих пор оно развивается слабо. Помимо этого, дистанционное образование существует только на платной основе, что также не дает оснований рассматривать его как эффективный канал расширения доступа в вуз незащищенных групп.

² См.: <http://www.disright.org/ru/info/pravo-lyudey-s-invalidnostyu-na-vysshee-obrazovanie-v-respublike-belarus>.

Как и для всех абитуриентов, откровенно дискриминационный характер для лиц с инвалидностью носит справка о состоянии здоровья. Если медицинская комиссия полагает, что имеющееся заболевание является препятствием для работы, абитуриента с инвалидностью не допустят и к обучению в вузе, т.е. практикуется смешение права на образование и права на работу.

По-прежнему сохраняется дискриминация по языку обучения. В высшей школе Беларуси фактически исчезло преподавание на белорусском языке, что нарушает конституционное право граждан. По данным официальной статистики, численность обучающихся на белорусском языке сократилась с 1,9% студентов в 2005/2006 до 1% — в 2011/2012 и 0,2% — в 2012/2013 учебных годах (Образование в Республике Беларусь. Статистический сборник. Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Минск, 2013, с. 158).

Хотя формально доступ к образованию не ограничен по половому признаку, остается актуальной проблема гендерного дисбаланса в высшем образовании, которая, как и в прочих областях экономики Беларуси, предстает в виде противоречия между высоким уровнем образования женщин (в возрасте 25-64 лет высшее образование имеют 21,33% мужчин и 25,0% женщин)³ и их реальным карьерным ростом. В 2014 году в вузах Беларуси женщины среди ректоров вузов составляли 5,8%; среди заведующих кафедрами — 34,3%; деканов и заместителей деканов — 36,5%; доцентов — 48,2%; старших преподавателей — 63,7%; женщин преподавателей — 67,3%⁴.

Доступ к образованию не ограничен по половому признаку на всех уровнях образования.

Серьезной проблемой для белорусского образования выступает отсутствие возможности подтвердить полученный вне формального образования опыт. Особенно это актуально для старших возрастных групп.

Последние годы традиционная система льгот сужается, уменьшается перечень категорий, имеющих преференции при поступлении. Так, в 2014 году был отменен отдельный конкурс для выпускников сельских и городских учреждений образования, сократилась доля студентов, получающих стипендии; сузились льготы для победителей республиканских и международных олимпиад и пр. Однако альтернативы системе льготирования и преференций, предназначенных представителям социально-незащищенных групп, не предлагается. Современные механизмы обеспечения равного доступа к образованию всех групп населения (развитие системы банковских кредитов, государственных и негосударственных грантов для обучения в вузе, дифференцированное улучшение ситуации для каждой группы и т.д.) не развиваются. Несмотря на массовость высшего образования в Беларуси, оно остается труднодоступным для социально незащищенной части населения.

³ См.: <http://bolognaby.org/?p=878>.

⁴ См.: <http://widm.by/Portals/0/bulletens/38/Bulletin38.pdf>.

IV. Ценности и фундаментальные принципы

1. Академическая свобода и институциональная автономия

Академическая свобода

Альтернативный доклад, подготовленный 11 правозащитными организациями Беларуси, и направленный в ООН в рамках *Periodic Review of the Republic of Belarus*⁵, характеризует ситуацию с академической свободой следующим образом:

«Нарушения академических свобод в вузах Беларуси продолжают носить системный и массовый характер. В системе образования фиксируются факты ограничений и нарушений фундаментальных свобод, таких как: свобода ассоциаций, свобода избирать и быть избранным, свобода передвижения. Кроме того, ограничивается право на участие в управлении университетом, выносятся неправомерные дисциплинарные взыскания, имеет место принудительный труд. Например, на студентов оказывается давление со стороны администраций учебных заведений, которое традиционно увеличивается во время значимых общественных событий. Существуют факты незаконного преследования преподавателей за их общественные взгляды и право свободно выражать свое мнение».

Мониторинг академической свободы, проводимый Общественным Болонским комитетом, полностью совпадает с оценкой ситуации правозащитными организациями.

Беларусские вузы демонстрируют чрезмерную **закрытость информации** о себе. Несмотря на норму закона, требующую доступности учредительных документов вузов для абитуриентов и студентов, только у 28% вузов на сайте можно найти устав учреждения образования. С составом совета (подобие сената), который является, безусловно, публичным документом, можно ознакомиться на сайте только 19% вузов. В процессе мониторинга эксперты Общественного Болонского комитета убедились, что во многих случаях информацию о совете вуза администрация отказывается предоставлять даже преподавателям и студентам. Данные мониторинга информационной открытости показали, что уровень транспарентности белорусских вузов не превышает 38%⁶. Несмотря на обращения Общественного Болонского комитета к руководству вузов с призывом обеспечить большую информационную открытость, ситуация с 2011 года только ухудшилась. Если, например, в 2011 году при подготовке к подаче заявки на присоединение к ЕПВО заявочные документы и процесс их подачи был публичным, то в 2014 году все это засекречено.

Сохраняются **идеологические ограничения деятельности преподавателей** (ст. 18 Кодекса об образовании) и запреты на участие студентов в протестных акциях, закрепляемые в правилах внутреннего распорядка или этических кодексах вузов.

На преподавателей оказывается **давление с целью завышения или занижения экзаменационных оценок** студентов по экономическим или политическим мотивам.

Практикуется **ограничения права на свободу распространения и публикации результатов исследований**. По данным мониторинга, во многих вузах используются разрешительные процедуры для публикации статей в собственных изданиях и санкции за публикации за рубежом «неправильных» статей или книг. В 2013 году авторы таких «политически вредных» публикаций были уволены в Брестском и Гродненском государственных университетах.

Во многих белорусских вузах практикуется разнообразные **ограничения на научную мобильность преподавателей**: от усложненных процедур получения разрешений на поездки за рубеж до принуждения преподавателей отказываться от зарплаты на время поездки. За перемещениями преподавателей через

⁵ См.: http://www.salidarnasc.org/sites/salidarnasc.org/files/file/UPR_Belarus_Alternative_report_en.pdf.

⁶ См.: http://bolognaby.org/?attachment_id=1716.

границу установлен контроль правоохранительных органов и передача информации администрации вузов. В Брестском государственном университете со всех преподавателей взята подписка, что они не будут выезжать за рубеж в иные дни, кроме воскресенья.

В некоторых вузах практикуются **ограничения права работать по совместительству** в других вузах. Например, в Брестском государственном университете всем руководителям подразделений запрещено работать в Польше.

В белорусском высшем образовании не практикуются бессрочные **контракты с преподавателями**. Но даже традиционная для университетов система избрания преподавателей по конкурсу на срок до пяти лет, установленная законом, совершенно обесценивается правом ректоров вузов произвольно заключать контракт на любой меньший срок вне зависимости от срока избрания. Это не только подрывает репутацию советов (подобие сената), которые и так лишены реальных полномочий, но превращается также в эффективный инструмент запугивания и наказания преподавателей. Жертвами такого административного произвола нередко становятся преподаватели, критически настроенные по отношению к администрации вуза или властям. Практически неизвестны случаи, когда преподаватели, пострадавшие от административного произвола, получили судебную защиту.

Систематически нарушаются права преподавателей на **свободу ассоциаций**.

Вопреки закону, запрещающему в вузах деятельность политических партий или общественных организаций, имеющих политические цели, повсеместно практикуется создание парткомов ОО «Белая Русь» — провластной организации, добивающейся статуса политической партии. На преподавателей и руководителей подразделений вузов оказывается давление с целью побудить их к вступлению в эту организацию или в официальный профсоюз. С другой стороны, деятельность независимых общественных организаций встречает противодействие со стороны администрации вузов. Так, на членов независимых профсоюзов оказывается давление во многих вузах Беларуси.

В Брестском государственном университете под давление администрации была ликвидирована первичная организация Свободного профсоюза.

Преподаватели лишены реальной возможности **участвовать в управлении вузом**. Ректоры, назначаемые государственными органами управления, не подотчетны академическому сообществу, советы вузов или факультетов лишены права принимать окончательные решения по ключевым вопросам деятельности вузов и их подразделений. В состав советов вузов входят преимущественно руководители подразделений, а выборы в них нельзя признать честными и справедливыми.

Беларусские **студенты** также страдают от нарушений их академических прав.

Результаты мониторинга состояния академической свободы в 16 вузах Беларуси показали, что студенты становятся жертвами нарушений их академических прав в массовом порядке.

Студенты сталкиваются с произвольными или политически мотивированными **ограничениями выезда за рубеж**. Мотивация запретов на поездки из-за нарушения графика учебного процесса, однако, не мешает администрации вузов во время учебного года направлять тысячи студентов на сельскохозяйственные и другие **принудительные работы**.

Жертвами принудительного направления на двухгодичную **работу по распределению** ежегодно также становятся около 19 тыс. выпускников вузов, обучавшихся за счет бюджета. В случае отказа от такого распределения на работу этим людям грозят судебное преследование и взыскание с них в пользу государства полной стоимости их обучения в вузе. Те же выпускники, которые обучались за плату, в свою очередь, лишены каких либо гарантий от увольнения на своем первом рабочем месте. Хотя по закону студенты имеют **право на обеспечение местом в общежитии**, возможность воспользоваться таким правом затрудняется коррупцией и произволом администрации общежитий или использованием его как инструмента политического давления на студентов.

Под угрозой выселения из общежития студентов заставляют принимать участие в досрочном голосовании на выборах в органы власти или отказываться от участия в общественных кампаниях или организациях, не одобряемых властью или администрацией вуза. Студенты сталкиваются с нарушениями даже весьма ограниченных **прав на выбор изучаемых курсов или тем для исследований** как нежелательных по политическим причинам. Продолжаются отчисления студентов из вузов по политическим мотивам.

За время, прошедшее после предыдущей заявки Беларуси на присоединение к ЕПВО, положительных перемен в обеспечении **академической свободы** преподавателей и студентов не произошло. Ни законодательство, ни практика его применения не свидетельствуют о каком-либо прогрессе в этой области. Более того, за прошедшее время еще больше ухудшилась ситуация с информационной открытостью вузов и Минобразования, а репрессии против преподавателей и студентов приобрели не столько политический, сколько академический характер.

Институциональная автономия

Для оценки уровня **институциональной автономии** нами использовалась методология Европейской ассоциации университетов (*European University Association, EUA*), основанная на выделении четырех основных измерений институциональной автономии: организационного, финансового, кадрового и академического. Используя эту методологию, Общественный Болонский комитет в 2013 году провел оценку состояния самостоятельности белорусских вузов по 30 индикаторам, используемым *EUA*⁷.

Организационная автономия

Раздел Образовательного кодекса, посвященный высшему образованию, лишает университетское сообщество каких-либо инструментов влияния на процесс управления вузом и демонстрирует приверженность законодателя превращению университетов в структуры государственного аппарата. Ректоры, которым принадлежит вся полнота власти в вузе и которые по закону являются руководителями советов вузов, не выбираются советом университета или каким-либо другим самоуправлением и не подотчетны академическому сообществу. В государственных вузах они назначаются на должность и освобождаются от нее либо президентом Беларуси, либо органами государственного управления по согласованию с ним. В частных вузах ректоры назначаются и освобождаются от должности министром образования. Но и самому ректору закон не гарантирует никакой защиты от произвола его начальства. Так, в феврале 2013 года по требованию губернатора Гродненской области был уволен ректор Гродненского государственного университета. Ректор, по словам самого губернатора, медлил с увольнением преподавателя, которого губернатор приказал уволить за публикацию книги за рубежом. Очевидно, что по большинству параметров организационная автономия белорусских вузов близка к нулю. С известной натяжкой можно приписать более высокий уровень самостоятельности праву создавать юридические лица и праву включать внешних членов в состав совета. С учетом веса каждого индикатора уровень организационной автономии белорусских вузов оценивается **в 24 пункта из 100 возможных**.

Финансовая автономия

Уровень автономности высших учебных заведений в плане институциональной политики и управления бюджетом описывается семью индикаторами. Если белорусской системе образования приписать взвешенные значения уровня автономии по этим семи параметрам в соответствии с тем, как это сделано в исследовании *EUA*, то уровень финансовой автономии мы должны будем оценить **в 26,5 пункта из 100 возможных**. Это низкий показатель самостоятельности вузов в финансовых вопросах.

⁷ См.: <http://bolognaby.org/?p=878>.

Кадровая автономия

Реализация традиционных университетских схем решения кадровых вопросов имеет в белорусских условиях свою специфику, накладывающую ограничения на права учреждений высшего образования.

Если руководствоваться весовыми значениями индикаторов кадровой автономии и оценками уровня автономии по этим параметрам, то итоговая оценка уровня кадровой автономии белорусской высшей школы **не превысит 25%**.

Академическая автономия

Под академической автономией понимается самостоятельность в определении плана приема, критериев отбора студентов, открытия новых образовательных программ, определения их содержания и языка обучения. Кроме того, важным показателем институциональной автономии считается право вуза выбирать процедуры контроля качества обучения и агентство, осуществляющее такой контроль. В Беларуси происходит постепенное смещение от кооперативной модели к установлению плана приема госорганами. Вузы при определении плана приема студентов должны руководствоваться контрольными цифрами приема Минобра и установленной лицензией численностью обучающихся. Вне зависимости от формы собственности все вузы руководствуются в вопросах отбора абитуриентов Кодексом об образовании, Правилами приема в высшие учебные заведения, утвержденными Указом президента Республики Беларусь.

В Беларуси вузы не имеют права самостоятельно принимать решения об открытии новых образовательных программ.

Согласно Кодексу об образовании (ст. 217), учебный план учреждения высшего образования по специальности (направлению специальности, специализации) разрабатывается на основе типового учебного плана по специальности. Более того, даже учебная программа учреждения высшего образования по учебной дисциплине разрабатывается на основе типовой учебной программы, утвержденной Министерством образования Республики Беларусь.

Решение об аккредитации учреждения образования принимает департамент контроля качества образования Минобра. Это единственный орган, который уполномочен контролировать качество. Таким образом, у белорусских вузов нет права выбирать агентство.

С учетом веса каждого индикатора значение уровня академической автономии белорусских вузов оказывается удручающе низким. Ни по одному параметру Беларуси нельзя приписать высокое значение. Еще можно допустить, что у белорусских вузов пока сохраняется небольшая самостоятельность в установлении плана приема, но по всем остальным индикаторам значения близки к нулевой отметке уровня автономии. В итоге, оценка академической автономии белорусских вузов **не превысит 10%**.

За три года, прошедших после предыдущей попытки вступления Беларуси в ЕПВО, не произошло никаких заметных изменений в законодательстве, регулирующем автономию учреждений высшего образования. Запрос на расширение их самостоятельности, отчетливо формулируемый не только независимыми экспертами, но и частью ректоров, чиновников и депутатов Национального собрания, пока не привел к соответствующим изменениям Кодекса об образовании и других нормативных актов. Проект изменений в Кодекс об образовании, подготовленный Минобром, не отражает таких запросов и способен лишь незначительно расширить институциональную автономию белорусских вузов.

2. Ответственность государства за высшее образование

Публичная ответственность понимается как ответственность государственной власти за создание условий для выполнения своих функций институтами высшего образования в интересах общества. Европейские

рекомендации (*Recommendation CM/Rec(2007)6*) связывают выполнение этих задач с сохранением традиционных ценностей институциональной автономии и академической свободы. Авторитарная и очень централизованная система управления высшим образованием, созданная в Беларуси, не оставляет не только места самостоятельности вузов, но серьезно ограничивает права всех стейкхолдеров высшего образования, кроме президента страны.

Власти долгое время ставили невыполнимую задачу обеспечить качество высшего образования в условиях одновременного роста его доступности и снижения государственных расходов.

В значительной степени за счет платного образования удалось увеличить в 2,3 раза число студентов в Беларуси: с 189 тыс. в 1989/1990 учебном году до 430 тыс. в 2011/2012 учебном году. Более двух третей студентов вузов Беларуси оплачивали сами свое обучение.

Ухудшение демографической ситуации вносит существенные коррективы в эту стратегию, поскольку не оставляет надежд на продолжение экстенсивного наращивания числа платных студентов, долгое время позволявшее частично возмещать недостаток бюджетных ресурсов. Попытка решать эту проблему за счет регулярного повышения цен на образовательные услуги и увеличения доходов от притока иностранных студентов не приносит успеха. Поскольку при этом не происходит модернизации высшей школы или ее перестройка сильно запаздывает, обострение проблем с финансированием ведет к дальнейшему падению качества высшего образования.

3. Сотрудничество стейкхолдеров и студенческое участие

Полноценные партнерские отношения стейкхолдеров в сфере высшего образования не могут сложиться в условиях, когда государство как один из основных участников этих отношений постоянно реализует свои властные полномочия, навязывая свою волю кооперантам.

В Кодексе об образовании отсутствует понятие «социального партнерства», несмотря на то, что оно объявлено одной из приоритетных задач государственной политики. Сейчас в Беларуси основная форма реализации социального партнерства — это коллективное соглашение между Министерством образования и официальным Белорусским профессиональным союзом работников образования и науки. Это соглашение регулирует отношения между государством (в лице Министерства образования) и его наемными работниками, но не представляет интересы остальных социальных партнеров: родителей, работодателей и студентов.

Отношения между вузом и работодателями определяются в ст. 210 Кодекса об образовании только в терминах заказчика и исполнителя. При этом заказчик, как и другие стейкхолдеры, за исключением органов государственного управления, отстранен от реального участия в управлении высшей школой. Работодатели и другие стейкхолдеры почти не представлены в советах вузов, хотя формально существует такая возможность.

До сих пор не создан Общественный совет при Министерстве образования, а попечительские советы, созданные в ряде вузов, не имеют инструментов влияния на процесс подготовки кадров. Надежды на расширение участия работодателей в управлении качеством образования связываются с перспективой разработки профессиональных стандартов. Но этот процесс еще не вышел за рамки эксперимента, начатого в январе 2014 года.

Если Закон Республики Беларусь «О высшем образовании» от 11 июля 2007 года еще содержал понятие «студенческое самоуправление», то в Кодексе об образовании, вступившем в силу с 1 сентября 2011 года, не содержится ни самого термина «студенческое самоуправление», ни норм, закрепляющих статус, компетенцию, порядок формирования и организации деятельности органов студенческого самоуправления.

Кодекс об образовании разрешает студентам:

- участие в управлении учреждением образования;
- участие в профессиональных союзах, молодежных и иных общественных объединениях, деятельность которых не противоречит законодательству.

Участие в управлении вузом может быть реализовано через участие в работе совета вуза. Положение Минобра о совете учебного заведения (подобие сената) предписывает 25% представительство студентов в этом органе самоуправления вуза. И хотя этот орган не имеет реальных полномочий из-за концентрации власти в руках ректора, а контроль администрации за проведением выборов (если такие вообще проводятся) оставляет мало надежд на независимость студенческого представительства, во многих вузах это формальное требование не выполняется. Состав советов и их деятельность в большинстве вузов носят непубличный характер и неизвестны студентам. В ноябре 2014 года активисты Общественного Болонского комитета были вынуждены обратиться в Генеральную прокуратуру Беларуси с требованием проверить исполнение нормы законодательства о студенческом представительстве в советах вузов.

Хотя в Беларуси существует сеть организаций студенческого самоуправления, их роль в жизни вузов существенно ограничена. В зависимости от университета, разнится и название организации, а также ее структура и круг полномочий. Относительно унифицированная система студенческого самоуправления действует только в рамках общежитий в виде «Студенческих советов».

Выборы в органы студенческого самоуправления не являются всеобщими и свободными выборами студентами своих представителей. Как показал мониторинг⁸, выборы в большинство советов ССУ — простая формальность по утверждению назначенных администрацией университета людей. Все решения, которые принимает студенческий совет в своей деятельности, не имеют силы, пока не будут одобрены руководством университета. Часто студенческие советы принимают заранее подготовленные решения администрации университета и не имеют реального влияния на регулирование жизни студентов, кроме сферы досуга.

Как свидетельствует исследование ССУ, представленное в «Белой книге»⁹, другими значительными недостатками современной системы студенческого участия в управлении университетами Беларуси являются:

- Отсутствие статуса юридических лиц у абсолютного большинства организаций ССУ;
- Отсутствие финансовой независимости организаций ССУ;
- Отсутствие объединяющего и координирующего органа ССУ Беларуси, построенного на демократических началах;
- Отсутствие мотивации у студентов участвовать в ССУ, по причине низкой эффективности и слабом влиянии организаций ССУ на решение студенческих проблем.

Первичные организации БРСМ (Беларусского республиканского союза молодежи — аналога советского комсомола) в вузах не являются независимыми общественными объединениями и не могут считаться полноценными органами студенческого самоуправления, поскольку БРСМ встроен в структуру государственного аппарата. БРСМ финансируется государством как из госбюджета (секретные статьи), так и за счет средств на поддержку государственной молодежной политики. БРСМ в университетах занимается в основном культурно-массовой деятельностью, организацией вторичной занятости студентов и реализацией государственной молодежной политики в вузах. К тому же, для поддержания численности своих организаций БРСМ прибегает к различным методам давления на студентов.

⁸ См.: http://eurobelarus.info/files/userfiles/5/Monitoring_academic_freedom_Belarus_Sep-Oct-2014_RU.pdf.

⁹ См.: <http://bolognaby.org/?p=878>.

Начиная с 2001 года, власти последовательно закрывают любые независимые студенческие организации либо отказывают под надуманными предлогами в их регистрации. Так, в 2013 году было отказано в государственной регистрации Братству организаторов студенческого самоуправления (БОСС), независимой студенческой организации, объединяющей лидеров самоуправления почти половины вузов Беларуси. Представляющее Беларусь в Европейском союзе студентов (ESU) «Задзіночаныя беларускіх студэнтаў» (ЗБС) было ликвидировано по суду в 2001 году и с тех пор вынуждено продолжать свою деятельность подпольно. Как и члены других, принудительно ликвидированных или незарегистрированных студенческих и молодежных организаций, члены ЗБС рискуют стать жертвами уголовного преследования за участие в незарегистрированных организациях (ст. 193.1 Уголовного кодекса Беларуси).

Выводы

На основе анализа белорусской системы образования эксперты Общественного болонского комитета пришли к следующему выводу:

Хотя за период, прошедший со времени предыдущей попытки присоединиться к ЕПВО, высшая школа Беларуси сделала определенные шаги в направлении реформирования структуры образования, имплементации кредитной системы, перестройки национальной системы квалификаций, в целом система высшего образования еще не соответствует требованиям, предъявляемым странам-кандидатам. Декларации некоторых официальных лиц о намерении реформировать систему финансирования высшего образования, расширить автономию университетов, создать независимое от Министерства образования агентство по контролю качества образования или расширить участие студентов в управлении вузами пока не находят воплощения в законодательстве. Нормативная база высшего образования и академическая жизнь свидетельствуют о росте административного произвола в отношении студентов и преподавателей, ограничении академической свободы и самостоятельности вузов.

Мы считаем, что присоединение Беларуси к ЕПВО должно быть обусловлено твердыми международными обязательствами белорусской стороны по реформированию системы высшего образования в соответствии с целями, ценностями и основными направлениями политики ЕПВО. Эти обязательства должны быть закреплены в «дорожной карте» модернизации высшей школы, разработанной совместно белорусскими и европейскими экспертами.