**Готовность высшего образования Беларуси к включению в ЕПВО (Европейское пространство высшего образования).**

**Альтернативный доклад**

**1. ОБЗОР НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

*1. Пожалуйста, опишите национальную систему высшего образования, включая*

*а) основные нормативные документы б) механизмы управления системой (основные органы управления, их компетенции и взаимодействие) в) институциональную структуру, лежащую в основе национальной системы высшего образования (количество и типы учреждений, число студентов и структура академического персонала).*

*2. Пожалуйста, дайте описание стратегий, которые осуществляются в настоящее время в вашей стране в области высшего образования.*

*3. Какие партнерские отношения лежат в основе системы? Есть ли специфика в вашей*

*национальной системе высшего образования, которая нуждается в (дополнительном)*

*освещении?*

*4. Каковы основные проблемы, с которыми сталкивается национальная система высшего образования вашей страны?*

*5. Почему ваша страна желает присоединиться к ЕПВО?*

С 1 сентября 2011 года правовое регулирование в системе высшего образования Беларуси осуществляется на основе Кодекса Республики Беларусь об образовании. Этот нормативный акт стал итогом кодификации того законодательства, которое легализировало печальную практику самоизоляции беларуского высшего образования от европейских процессов реформирования высшей школы.

Сегодня наша система высшего образования дальше от Европы, чем даже в 2004 году. Когда в начале двухтысячных была предпринята первая попытка включения Беларуси в Болонский процесс, под эту политику разрабатывалась соответствующая правовая база. В 2002 году удалось законодательно закрепить возможность перехода на болонскую модель «бакалавр – магистр» в новой редакции закона «Об образовании в Республике Беларусь». В этот период в Беларуси принимаются важные нормативные акты, способствующие интернационализации высшей школы: «Положение о ступенях высшего образования», утвержденное Постановлением Совета Министров Беларуси в 2002 году, Постановление Совета Министров №605 «Об утверждении концепции внедрения двухступенчатой системы подготовки специалистов с высшим образованием», опубликованное в мае 2004 года. Беларусь присоединяется к Лиссабонской конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию. Палата представителей беларуского парламента 29 июня 2004 года одобрила в первом чтении Закон о высшем образовании, в котором закреплялись новые подходы к архитектуре высшего образования и хотя бы в минимальной степени обеспечивались фундаментальные для европейской традиции принципы университетской автономии и академической свободы. Начался эксперимент по переходу на Болонскую модель.

В 2004 году процессу сближения с Европой был противопоставлен процесс самоизоляции беларуского высшего образования. Это стало ответом на растущую оппозиционность студенчества, причиной которой было объявлено западное влияние. Процессы интернационализации и либерализации резко обрываются вместе с закрытием ряда учебных заведений, среди которых оказался и Европейский гуманитарный университет (ЕГУ), игравший важную роль в продвижении болонской модели в Беларуси. ЕГУ вынужден был переместиться в Литву, став, по-видимому, единственным университетом в изгнании в мирное время. По требованию президента был возвращен на доработку уже одобренный в первом чтении Закон о высшем образовании. А.Лукашенко заявил о возвращении к советской модели высшего образования. Свое законодательное закрепление эта политика нашла в Законе о высшем образовании, принятом 11 июля 2007 года, из текста которого, помимо других важных для процесса интернационализации высшего образования статей, были исключены статьи об академической свободе и университетской автономии. Кодекс об образовании, вступивший с силу в 2011 году, лишь продолжает эту линию.

Сама философия Образовательного кодекса не находится в русле европейских традиций образования. Авторы этого юридического документа заявили о претензиях на создание беларуской версии образовательного права. Но их постигла закономерная неудача по той же причине, по которой не могло существовать этой отрасли права в СССР. Как и в советское время, в Образовательном кодексе нет даже попытки вывести образование из сферы административно- властных отношений и перейти к признанию автономного, независимого статуса субъектов образовательного процесса. Авторы Образовательного кодекса и законодатель не только не имели намерения освобождать беларуское образование от государственного диктата, но скорее хотели бы избавиться от последних проявлений автономии участников образовательного процесса.

В Образовательном кодексе отсутствуют даже такие термины, как институциональная автономия и академическая свобода. Сравнивая беларускую версию статей об основах образовательной политики в этом кодексе с модельным кодексом, рекомендованным для СНГ в 1998 году, мы обнаружим, что беларуский законодатель решил избавиться от важнейшего достижения демократии – автономности образовательных учреждений и академических свобод. Причем потребность как можно скорее избавиться от этих императивов была так сильна, что, не дожидаясь, пока будет принят Образовательный кодекс, Палата представителей в ноябре 2009 года поспешила исключить из Закона об образовании 34 статью, которая была посвящена академическим свободам и университетской автономии. Этому закону, единственному правовому акту, в котором еще сохранялась ссылка на эти академические ценности, оставалось жить немногим более двух лет, да и слова о свободе никак не мешали произволу и репрессиям в вузах. Но поспешность, с какой власти искореняли последнее упоминание о фундаментальных ценностях академической культуры, выдает принципиальную несовместимость стратегии развития беларуского образования с европейской политикой строительства единого пространства высшего образования.

Раздел Образовательного кодекса, посвященный высшему образованию, лишает университетское сообщество каких-либо инструментов влияния на процесс управления вузом и демонстрирует приверженность законодателя к 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 попечительским советом и не подотчетны академическому сообществу. Они назначаются на должность и освобождаются от нее президентом (в государственных вузах) или министром образования (в частных вузах). Но и самому ректору закон не гарантирует никакой защиты от произвола его начальства.

Отсутствие реальной университетской автономии облегчает инструментализацию вузов для политических целей, в том числе для целей преследования оппонентов власти и инакомыслящих. В этом плане реальное положение беларуских вузов вступает в явное противоречие с фундаментальными принципами Великой хартии европейских университетов. Magna Charta Universitatum, принятая в Болонье в 1988 году, ясно и недвусмысленно требует для университетов моральной и интеллектуальной независимости по отношению к любой политической и экономической власти. Это одна из принципиальных ценностей Болонского процесса, приверженности которой ожидают и от беларуских университетов. Однако наше высшее образование демонстрирует полное пренебрежение европейскими академическими императивами.

Закрепленный в Статье 2 Образовательного кодекса запрет на деятельность в учреждениях образования политических партий и иных общественных объединений, преследующих политические цели, в действительности означает реальную монополию провластных политических организаций: Белорусского республиканского союза молодежи (БРСМ) и Республиканского общественного объединения Белая Русь. БРСМ, копирующий советский комсомол, финансируется государством, практикует принудительное рекрутирование своих членов и претендует на полный контроль студенческой жизни. Нельзя признать соответствующей нормам университетской демократии ситуацию, когда Республиканский студенческий совет, который претендует на роль национального союза студентов, представляет собой подразделение БРСМ и объединяет только его первичные организации. РОО Белая Русь, находящаяся в состоянии преобразования в пропрезидентскую политическую партию, продолжает беспрепятственно действовать в вузах и обеспечивать массовость за счет административного принуждения педагогических работников к вступлению в эту организацию. Как правило, проректоры вузов возглавляют организации РОО Белая Русь в своих учебных заведениях.

Правозащитниками отмечается немало случаев, когда преподавателей, состоящих в оппозиционных партиях или в независимых НГО, под страхом увольнения принуждают к выходу из этих организаций. Преподавателей преследуют в их вузах за участие в акциях протеста против власти, публикации в независимых СМИ или участие в работе независимых общественных организаций.

Кодекс об Образовании, вступивший в силу с 1 сентября 2011 года, открывает новые возможности для преследования оппонентов режима и активистов НГО. Статья 51 вводит **перечень ограничений для занятий преподавательской деятельностью, поражающий своей избыточностью. Можно понять желание оградить учащихся от жестокости и насилия со стороны педагогов с криминальными наклонностями. Но почему запрет на профессию должен распространяться не только на тех, кто лишен права заниматься преподавательской деятельностью по решению суда, но и на всех граждан, имеющих судимость? В условиях, когда даже принадлежность к незарегистрированной организации грозит ее членам уголовным преследованием по статье 193.1 Уголовного кодекса Беларуси, попасть в число тех, кому запрещено преподавать, легко могут активисты общественных организаций и инициатив, которым власти систематически отказывают в регистрации.**

Характерной для высшего образования Беларуси остаётся практика административного давления со стороны руководства вузов в отношении тех студентов, которые участвуют в мирных акциях протеста, а также тех, кто является членом негосударственных молодёжных организаций, независимых студенческих союзов и других ассоциаций. Наиболее распространённым проявлением такого давления являются отчисления из вузов студентов, каким-либо образом проявляющих несанкционированную властью политическую или общественную активность. По информации правозащитных организаций, число студентов, обратившихся к белорусским правозащитникам с жалобами на угрозы отчисления только после событий 19 декабря 2010 г., когда властями был разогнан митинг протестующих против фальсификации выборов Президента, составило не менее 70 человек, большинство из которых отбыли административные аресты за участие в этих событиях. Всего же в течение года после событий декабря 2010 г. по политическим мотивам из вузов Беларуси было отчислено не менее 40 студентов и аспирантов, многие из которых решили продолжить образование в Польше по Программе им. К.Калиновского. Всего же в 2011 году на эту Программу, предназначенную для репрессированной белорусской молодёжи, было принято 149 человек. По причине такого преследования студентов пять ректоров беларуских вузов были включены в список лиц, которым запрещен въезд в страны ЕС.

Характерным примером политической инструментализации властью высшей школы является принуждение студентов к досрочному голосованию на выборах Президента. Платформа гражданского мониторинга за выборами, независимая пресса с 13 по 19 декабря 2010 года фиксировали многочисленные случаи принуждения к досрочному голосованию практически во всех беларуских вузах. Администрация высших учебных заведений под угрозой отчисления, лишения стипендий или места в общежитии требовала от студентов либо досрочно проголосовать, либо расписаться за получение бюллетеня для голосования. Такая практика широко использовалась и раньше. Однако надо отметить, что участие академического персонала и администрации вузов в политических репрессиях против оппонентов власти и инакомыслящих во многих случаях обусловлено их незащищенностью от административного произвола, отсутствием гарантий академической свободы и университетской автономии. Изменить существующее положение невозможно без существенного обновления Образовательного кодекса. В системе высшего образования должно быть обеспечено реальное общественное участие в управлении высшими учебными заведениями. **Необходимой предпосылкой для начала вывода беларуских вузов из поля административно-властных отношений и освобождения их от бремени политической инструментализации в интересах власти мог бы стать процесс усиления реальной институциональной автономии и, в частности, восстановление выборности ректоров и их подотчетности академическому сообществу.**

Вопреки постоянным заявлением власти о приоритетности развития образования в Беларуси, эта сфера является жертвой образовательной политики, направленной на минимизацию государственных расходов. В высшей школе стратегия перекладывания расходов по финансированию образования на население носит открытый характер. В значительной степени за счет платного образования удалось увеличить число студентов в Беларуси со 189 тыс. в 1989-90 учебном году до 442,9 тыс. в этом учебном году. В настоящее время уже 2/3 студентов должны платить за свое образование. Число студентов, обучающихся за счет бюджета, составляет 149 тыс., что заметно меньше, чем их было в конце советской эпохи, когда 189 тыс. студентов обучались бесплатно. При этом в нарушение конституционных принципов равенства форм собственности частные вузы дискриминируются, а их численность постоянно сокращается. С середины 90-х годов количество частных вузов уменьшилось более чем в два раза – с 22 до 10. Наращивание платного образования идет за счет сокращения доли бесплатного в государственных вузах. Изношенная материальная база, низкие зарплаты преподавателей, готовность жертвовать качеством образования ради привлечения любых внебюджетных средств – все это цена выживания вузов в условиях государственной экономии на высшей школе. При всем этом беларуские власти, снимая с себя ответственность за финансовую поддержку высшего образования, не желают отказываться от тотального контроля высшей школы и лишь усиливают централизацию и бюрократизацию управления высшим образованием. Такая политика очевидно противоречит ключевым принципам европейской повестки дня 2020 на новое десятилетие Болонского процесса, утвержденной в 2009 году. На своем саммите в Бельгии в 2009 году министры образования подтвердили, что государственное финансирование должно оставаться главным общественным приоритетом. Вместе с тем, требование финансовой траспарентности и ответственности вузов за использование средств не должно угрожать автономии университетов.

Заявленное беларускими властями намерение присоединиться к Болонскому процессу во многом мотивировано экономическими соображениями. Помимо глубокого системного экономического кризиса в стране, финансовое положение системы образования заметно осложняется тем, что Беларусь вступила в период долговременного сокращения численности населения, которое особенно сильно будет сказываться во втором - третьем десятилетиях этого века. Беларуское министерство образования имеет планы нейтрализовать некоторые негативные последствия демографической ситуации за счет наращивания импорта иностранных студентов. Для привлечения иностранных студентов минобр намерен без проведения реальных реформ создать видимость вступления Беларуси в Болонский процесс. Именно на таких условиях руководители отрасли получили согласие главы государства на подписание Болонской декларации. При этом власти убеждены, что вступление в Европейское пространство высшего образования не потребует ни существенного изменения структуры, ни содержания, ни идеологии образовательного процесса. Минобр считает, что подписание Болонской декларации не требует от Беларуси соблюдения всех принципов ЕПВО, поскольку, по мнению беларуского МИДа, декларация не создает международно-правовых обязательств для беларуской стороны <http://edubelarus.info/uploads/ehea/Student_BP.pdf> . Отсутствие каких-либо санкций или процедуры исключения из ЕПВО за нарушение обязательств позволяет беларускому министерству образования не обращать внимания на принципиальные расхождения беларуской модели высшего образования с целями, ценностями и основными направлениями политики ЕПВО. В лучшем случае беларуские власти готовы пойти на реформирование некоторых структурных или технических аспектов обучения, но не намерены пока перестраивать систему управления высшим образованием, расширять институциональную автономию, развивать академическую свободу и доступ студентов, работодателей, других социальных партнеров к управлению вузом. По мнению Минобра, косметические изменения в системе высшего образования вполне достаточны для приема в ЕПВО. Мы убеждены, что такой подход к вступлению в Болонский процесс не приведет к успеху. Он не позволит убедить партнеров по ЕПВО в том, что беларуское образование уже определилось с европейской стратегией развития высшей школы. Но, с другой стороны, и для самой системы высшего образования Беларуси отсутствие реальных реформ чревато дальнейшим углублением кризиса и все большей утратой способности адекватно реагировать на вызовы современной жизни. Однако не только власть, но и вузовское сообщество в нашей стране еще не готово консолидироваться на основе европейских академических ценностей.

Беларуское академическое сообщество связывает со вступлением в Болонский процесс, прежде всего, надежды на расширение доступа к финансовым ресурсам для поддержки научных проектов и большие масштабы академической мобильности. К сожалению, ни в обществе, ни у руководителей станы нет ясного понимания того, что присоединение к Болонскому процессу состоит не только в гармонизации стандартов и архитектуры образования или академической мобильности. Пока еще нет осознания того, в какой степени присоединение к ЕПВО означает возможность совместными усилиями найти ответ на потребность в новом качестве массового высшего образования для постиндустриальной эпохи. И что такой ответ неразрывно связан с развитием европейских ценностей университетской автономии и интеллектуальной свободы.

**II.СТРУКТУРНЫЕ РЕФОРМЫ**

*Европейское пространство высшего образования (именно это название пришло в 2010 году на смену названию Болонский процесс) опирается на три главных компонента: структура образовательных уровней/ рамки квалификации, гарантия качества и признание квалификаций. Данная глава касается именно этих компонентов.*

**П.1. Структуры степеней / Рамки квалификаций / Возможность трудоустройства**

*Структура образовательных уровней / Рамки квалификации / Способность к трудоустройству*

*А. Пожалуйста, опишите структуру образовательных уровней/квалификационные рамки Вашей страны. Особое внимание уделите описанию того, каким образом это относится к общей рамке квалификаций Европейского пространства высшего образования (ЕПВО), которая была принята министрами в 2005 году, а также к более широким процедурам и планам самостоятельной сертификации вашей национальной рамки квалификации в сравнении с квалификационной рамкой Европейского пространства высшего образования. Описание должно выделить программы, которые являются исключением из трехуровневой системы, если такие существуют, и описать их место в системе высшего образования, а также показать пропорцию студентов, которые учатся на этих программах.*

Страны Единого пространства высшего образования вводят трехуровневую систему высшего образования: первая ступень, во многих странах называемая бакалавриатом (3-4 года), вторая ступень, часто называемая магистратурой (1-2 года) и третья ступень, как правило, называемая докторантурой (3-4 года). С дипломом бакалавра выпускники должны иметь возможность устроиться на работу. Чтобы получить работу на более высоком уровне, нужно углублять знания на уровне магистратуры. А те выпускники, которые хотят заниматься научными исследованиями, продолжают образование в докторантуре.

Такая система позволяет, во-первых, раньше выйти на рынок труда тем из выпускников бакалавриата, которые получили достаточно знаний и умений для работы на тех должностях, которые они для себя выбрали. Во-вторых, студенты могут лучше сориентироваться с выбором будущей профессии: если человек не уверен в том, чем он хочет заниматься в будущем, он может поступить на бакалаврскую программу со сравнительно общим образованием, а к завершению учебы на этом уровне, когда появятся профессиональные планы и интересы, выбор магистратуры будет делаться с их учётом. При этом магистерскую программу можно выбирать не только в своём вузе.

В Беларуси искуственно создана двухступенчатая система высшего образования. Ступень, которая в течение длительного периода времени была единственной ступенью высшего образования, названа первой ступенью. Образование на первой ступени студенты получают от 4 до 6 лет в зависимости от сложности специальности. Второй ступенью назван уровень белорусской магистратуры, который перед вступлением в силу Кодекса об образовании 2011 года исполнял функцию первой ступени научной подготовки. Кодекс предусмотрел также профессиональный профиль магистратуры, однако квалификации, получаемые на этой ступени, не определены. Фактически существующая в Беларуси система ступеней образования искусственно подогнана к европейской структуре, не учитывая дифференциацию компетенций, принятую за основу Дублинских дескрипторов (Dublin Descriptors).

Первая, вторая и третья ступень, созданные в Болонском процессе, – ключевые элементы рамочного описания квалификаций для стран-участников. Эти рамочные описания можно легко понять, если обратиться к Дублинским дескрипторам, разработанным европейскими экспертами и получившим международное признание. Описания эти намеренно общие, что позволяет не только использовать их для широкого спектра дисциплин, но и учитывать особенности систем образования в разных странах. Эти описания показывают разницу в квалификациях каждой из трех ступеней. Кроме трех основных ступеней, Дублинские дескрипторы включают также дополнительный уровень, так называемый короткий цикл. Короткий цикл – это своего рода начальная часть первой ступени высшего образования (бакалавриата), которая короче по продолжительности и скромнее по уровню полученных выпускником такого цикла квалификациям. Тем не менее такой короткий цикл позволяет получать образование на уровне высшей школы студентам, не имеющим достаточных способностей либо не заинтересованным в получении высшего образования на полной первой ступени. Кроме того, короткий цикл часто помогает при создании совместных программ учреждениями среднего и высшего образования.

Описания квалификаций обычно создаются как общие формулировки типичных достижений студентов, которые получили квалификацию во время успешного завершения определенного уровня.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ДУБЛИНСКИЕ ДЕСКРИПТОРЫ ВЫСШЕГО ОБЬРАЗОВАНИЯ | | | |
| КОРОТКИЙ ЦИКЛ  (часть первого цикла либо связанный с первым циклом) | ПЕРВЫЙ УРОВЕНЬ | ВТОРОЙ УРОВЕНЬ | ТРЕТИЙ УРОВЕНЬ |
| **Квалификации, которые подтверждают окончание короткого цикла, присваиваются студентам, которые:**   * демонстрируют знания и понимание изучаемой области на уровне высшем, чем общее среднее образование и как правило основываясь на учебниках высшего уровня; такие знания дают основы профессии или занятия, персонального развития, и другие знания, необходимые для окончания первого уровня высшего образования; * могут применять свои знания и понимание в профессиональной среде; * умеют искать и использовать информацию, формулировать решения четко определенных конкретных или абстрактных проблем; * могут обсуждать свое видение проблемы, свои способности и деятельность с коллегами, руководителями и клиентами; * умеют учиться, получать дополнительные знания с определенной степенью самостоятельностьи. | **Квалификации, которые подтверждают окончание первого цикла, присваиваются студентам, которые:**   * демонстрируют знания и понимание изучаемой области на уровне высшем, чем общее среднее образование, основываясь на учебниках высшего уровня, включая некоторые аспекты, являющиеся наиболее важными и новыми в изучаемой области знаний; * могут применить свои знания и понимание таким образом, который демонстрирует профессиональный подход к их занятию или профессии, и имеют компетенции, обычно проявляющиеся в выдвижении аргументов и доказательств и решении проблем в изучаемой области; * умеют собирать и интерпретировать важную информацию (как правило, в изучаемой области) для вынесения суждений, которые учитывают также значимые социальные, научные и этические вопросы; * умеют представить информацию, идеи, проблемы и решения как специалистам, так и неспециалистами в изучаемой области; * имеют развитые умения учиться, необходимые для получения дальнейшего образования с большой долей самостоятельности. | **Квалификации, которые подтверждают окончание второго цикла, присваиваются студентам, которые:**  - демонстрируют знания и понимание, которые являются более глубокими и/или широкими, чем те, которые обычно ассоциируются с первым циклом, и которые являются основой для оригинальности в разработке и/или применении идей, часто в исследовательском контексте;  - могут применять свои знания, понимание и умение решать проблемы в новых, незнакомых обстоятельствах в более широком (или мультидисциплинарном) контексте, связанным с изучаемой областью;  - умеют интегрировать знания и справляться со сложностями и выносить суждения на основе неполной или ограниченной информации, учитывать значимые вопросы социальной и этической ответственности, связанные с применением их знаний и суждений;  - умеют передать свои выводы, знания и рационально обоснованные тезисы как специалистам, так и неспециалистам четко и и непротиворечиво;  - обладают умением учиться, позволяющим продолжать образование в основном самостоятельно и автономно. | **Квалификации, которые подтверждают окончание третьего цикла, присваиваются студентам, которые:**   * демонстрируют системное понимание изучаемой области и превосходные умения и методы исследований в данной области; * демонстрируют умения понимать, разрабатывать, внедрять и вести научный процесс с честностью, свойственной ученым; * вносят вклад благодаря оригинальным исследованиям, которые расширяют границы знания и оражены в публикациях, которые рецензируются в стране или за рубежом; * способны к критическому анализу, оценке и созданию новых и комплексных идей; * могут обсуждать со своими коллегами, а также с более широким национальным сообществом и обществом в целом вопросы своей экспертной области; * способны содействовать в рамках академических и профессиональных контекстов технологическому, социальньному и культурному развитию в интересах формирования общества, основанного на знании. |

Образовательные стандарты для отдельных специальностей на первой ступени беларуской структуры высшего образования, утвержденные Министерством образования в 2007 и познее, ясно показывают, что декларируемый уровень квалификаций выпускников этой ступени сопоставим с квалификациями, предусмотренными вторым уровнем Дублинских дескрипторов (Dublin Descriptors). Искуственно же созданная вторая ступень высшего образоания до сих пор не имеет своих неакадемических стандартов. Данная ситуация показывает, что беларуские власти фактически не понимают того, в каком направлении движется европейское образование. Европейское образование предусматривает возможность получения высшего образования для людей с разными интересами, возможностями и карьерными планами. Поэтому в Европе не существует строго регламентированных программ высшего образования по каждой специальности и каждому предмету, как это делается в Беларуси. Европейский абитуриент имеет право выбора профиля программы (например практического, направленного на получение знаний и умений, необходимых в конкретной профессиональной деятельности, либо академического, направленного на получение более широких знаний, которые могут быть полезны в научной карьере). Студент в Европе в большой степени самостоятельно выбирает программу своего образованя (выбирая предметы, которые позволят ему иметь знания и умения, уникальные на рынке труда). Закончив программу на уровне бакалавра и приняв решение о образовании на уровне магистратуры, европейский студент часто учится на этом уровне по другой специальности и в другом вузе (что позволяет ему познакомиться с другим подходом к интересующим вопросам, учебному процессу, расширить круг потенциальных коллег).Студент может 1-2 семестра учиться за границей (знакомясь с подходом к образованию в избранной стране, учась у специалистов с другими подходами, окунаясь в другую культуру, совершенствуя иностранный язык). Беларуские же студенты могут выбирать лишь специальность, все остальное в беларуском высшем образовании регламентировано. Выбрав одинаковую специальность беларуские студенты, независимо от своих интересов, способностей и карьерных планов, в каждом вузе изучают один и тот же материал (который по часам расписан Министерством образования), с очень незначительным числом предметов по выбору и минимальным программным компонентом самого вуза. Выбор специальности абитуриент делает в 17-18 лет и уже до окончания учебы в вузе фактически не имеет возможности ее измененить.

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. Данное распределение ролей не было изменено Кодексом об образовании 2011 года, 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. Под предлогом борьбы за качество диссертационных исследований создан механизм ограничения прав академического сообщества в процессе аттестации научных кадров и идеологического контроля содержания научных исследований. Видимым результатом этого процесса стало значительное сокращение числа утвержденных диссертаций.

При получении высшего образования в беларуской системе образования не предусмотрена процедура признания квалификаций, полученных при получении образования в системе дополнительного образования взрослых либо полученных вне системы формального образования. Признаваться могут исключительно учебные дисциплины, полученные в системе высшего (иногда среднего специального) образования. В то же время в европейских странах процесс признания квалификаций, полученных вне системы высшего образования, становится все более значимым. Это позволяет гражданам европейских стран сократить период и часто цену своего высшего образования. Например, талантливый тренер, воспитанники которого становятся чемпионами Европы, должен иметь возможность признания его профессиональных квалификаций вузом. При этом он может получать высшее образование в области физической культуры, проходя только те предметы, дающие знанаия и умения, которые не могут быть подтверждены его профессиональными достижениями.

Все специальности, программы образования по которым могут реализовать высшие учебные заведения (с разрешения Министерства образования), перечислены в республиканском классификаторе «Специальности и квалификации». Такое ограничение выбора специальностей вузами не позволяет создавать инновационные междисциплинарные программы и быстро реагировать на новые научные знания и потребности рынка труда. Кроме того, около 80% программы для каждой специальности регламентируется Министерством образования. Причем регламентируются не только знания и умения, которые должен иметь выпускник специальности, но также предметы программы и даже количество часов по каждому предмету. Отдельно регламентируется содержание каждого предмета, в том числе количество часов на определенную тему. Фактически роль вуза сводится к тому, чтобы получить разрешение на подготовку специалистов по выбранным специальностям, определиться с методами преподавания 80% регламентированной программы и разработать 20% «вузовского компонента».

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. Для изменения ситуации в беларуской системе высшего образования должна быть изменена структура образования, т.е. введена трехступенчатая система образования, предусматривающая компетенции согласно Дублинским дескрипторам (Dublin Descriptors). Кроме того, вузы 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. Разработка национальных рамок квалификации, среди прочего, тесно связана с заботой об улучшении способности к трудоустройству выпускников вузов. Пожалуйста, опишите Вашу политику и приоритеты в сфере улучшения способности к трудоустройству выпускников вузов и включите в описание публичный и частный сектор. Пожалуйста, опишите, в какой степени первый уровень высшего образования (бакалавр или его эквивалент) готовит к устройству на работу, как в государственном, так и в частном секторе.*

Практически все выпускники беларуских вузов, оплата обучения которых покрывается из средств бюджета страны, принудительно распределяются на работу под угрозой возврата оплаты за полученное образование. Такая практика противоречит статьям 41 и 49 Конституции Беларуси, а также статье 13 трудового кодекса Беларуси. Обязательная отработка установленного срока выпускниками учреждений образования соответствует правовому смыслу термина «принудительный или обязательный труд», означающий в соответствии с пунктом 1 статьи 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». Для существующей власти принудительный труд является решением проблемы кадрового голода в некоторых бюджетных отраслях. Т.е. при помощи такой практики компенсируется неэффективная социальная политика. Вместе с тем, выпускники, которые обучались не на бюджетных местах, хотя и не подлежат обязательному распределению, ущемлены в своих правах в другом плане. Они не получают статус молодого специалиста, не имеют гарантии первого рабочего места и защиты от увольнения.

Способность к трудоустройству (employalility) – способность человека трудоустраиваться (employment) в течение всего работоспособного периода жизни. Чтобы способность к трудоустройству была высокой, т.е. чтобы выпускник вуза имел возможность адаптироваться к постоянным изменениям рынка труда, он должен иметь не только знания и умения, необходимые на рынке труда к моменту завершения образования, но должен уметь учиться самостоятельно, знать, как и где можно повысить свою профессиональную квалификацию, уметь принимать решения, нестандартно подходить к решению проблем, иметь хорошие коммуникативные способности и т.д. Эти умения и способности должны развиваться во время обучения в вузе. В европейских странах они развиваются не только благодаря интерактивным методам работы со студентами, но и благодаря активному участию самих студентов в управлении вузом, определении своих образовательных траекторий (например, благодаря студенческому самоуправлению, самостоятельному выбору части предметов программы, участию в научных кружках, позволяющих углублять знания в выбранной сфере). Кроме того, европейские вузы не имеют регламентированной на уровне министерства образовательной программы или учебного плана специальности. Таким образом, они готовят студентов к различным рынкам труда, а также конкурируют между собой, постоянно совершенствуя свои программы, сотрудничая с работодателями, отслеживая спрос на знания и умения, которые могут выгодно отличать их выпускников от выпускников других вузов. Европейские вузы создают специальные отделы, которые помогают студентам лучше ориентироваться на рынке труда уже в первые месяцы учебы. Таким образом студенты получают знания о рынке труда, умения правильно составлять необходимые при поиске работы документы, учатся планировать свою карьеру и выбирать предметы, которые дадут знания и умения, необходимые при поиске работы, которую они себе запланировали.

Утвержденные беларуским Министерством образования программы высшего образования обязательны для использования во всех вузах страны. Это не позволяет достаточно дифференцировать их исходя из потребностей рынка труда.

Органы государственного управления Беларуси принимают решения о потребности народного хозяйства страны в кадрах в разрезе специальностей на десятилетний период. Эти прогнозы влияют на открытие либо закрытие специальностей в вузах, а также на количество мест в вузах, финансируемых из государственного бюджета. При этом потребность в специалистах той или иной специальности определяется на основании заявок предприятий на 5-10 летний период. Учитывая скорость изменения технологий , появления новых знаний и новых отраслей знаний в современном мире, а соответственно и компетенций, которыми должны обладать современные квалифицированные специалисты, Беларусь добровольно обрекает себя на отставание от современных мировых трендов. Такая система не способна оперативно реагировать на самые новые разработки и открытия, чтобы передавать эти знания студентам, которые, в свою очередь, принесут их в организации, в которых будут работать. В Беларуси же распространенной практикой является то, что выпускник вуза вместо того, чтобы быть носителем новейших know-how, фактически получает необходимые для работы знания и умения уже на рабочем месте.

В беларуских вузах нет активно действующих отделов, которые консультируют студентов в вопросах рынка труда, готовят их к активному поиску работы, помогают выбрать обязательные и дополнительные практики, которые были бы связаны с карьерными планами студентов, помогли бы им построить первый контакт с потенциальным работодателем. Кроме того, на не очень большой интерес самих студентов к вопросам своего будущего трудоустройства влияет факт обязательного распределения.

**П.2. Обеспечение качества**

*Пожалуйста, опишите национальные механизмы обеспечения качества в вашей стране, со ссылкой как на обеспечение развития качества внутри вузов, так и на механизмы внешнего контроля качества, который, как правило, проводится органами контроля качества.*

*А. Для характеристики внутреннего контроля, пожалуйста, опишите, имеют ли высшие учебные заведения в вашей стране механизмы обеспечения качества и, если нет, то каковы планы и график работы в этом отношении*.

Качество выступает все чаще как главная и единственная цель высшего образования. Но при этом каждый вкладывает в него, осознанно или неосознанно, свой смысл. На тему качества образования написаны тысячи статей, книг и диссертаций по всему миру, но единого подхода все нет и быть, вероятно, не должно, за исключением актов проведения формальных официальных оценок.

С позиций именно формального подхода, реализуемого через стандарты различного уровня, качество следует рассматривать как степень соответствия требованиям некоторого нормативного документа. Идея простая и доступная для понимания, особенно для инспектора, вооруженного в ходе очередной проверки таким нормативом, превращающимся в перечень вопросов, на которые надо ответить «соответствует» или «не соответствует». Проблема остается только в том, что это за вопросы и как они в действительности отражают уровень качества объекта?

Здесь мы подходим к необходимости формирования эффективных и приемлемых для всех заинтересованных органов управления, учреждений образования, работодателей и физических лиц критериев оценки качества. Попытка составить их на все случаи жизни пока никому не удавалась. Поэтому такие критерии разрабатывают для оценки какой-то определенной составляющей образования как процесса и как его результата. Набор критериев сильно зависит и от системного уровня оценивания.

При оценках качества национальных систем образования ЮНЕСКО, Совет Европы, ассоциации университетов и агентства по качеству выдвигают среди важнейших показателей долю обучаемых женского пола, уровень финансирования, число студентов на преподавателя, продолжительность обучения, процент студентов на душу населения и т. п. Демократические международные институты добавляют сюда выполнение базовых принципов открытости, доступности, вовлечения маргиналов, университетской автономии, академических свобод и прочее. По первой группе официально применяемых критериев Республика Беларусь всегда занимает весьма высокие позиции, действительно предоставляя гражданам много возможностей для получения образования. Вторая же группа остается, чаще всего, вне поля зрения и республиканских органов управления, и основной массы населения, чему способствует и действующее законодательство, просто игнорирующее существование всех этих понятий. Но ведь принципы автономии и академических свобод заложены в таких важных международных документах, как Великая хартия университетов, признанная еще в советские времена, и Болонская декларация, которая послужила основой для формирования единого европейского пространства высшего образования, к вступлению в которое мы сейчас стремимся.

При этом принципы университетской автономии и академических свобод рассматриваются всеми международными авторитетами в области высшего образования как основа обеспечения качества. Именно эти принципы стимулируют развитие инициативы вузов и преподавателей по совершенствованию содержания и структуры обучения, усиливают связи с потребителями и делают их более оперативными.

Наличие близких подходов к оценкам качества образовательных систем свидетельствует о неком неофициальном консенсусе в образовательном сообществе, игнорировать который неразумно. Однако, сколь хорошие методы ни применялись бы, оценка выпускника вуза как специалиста на этом уровне не может быть проведена.

Другой, также внешний уровень оценок качества образования, связан с процессами аккредитации высших учебных заведений. По существующим правилам такая аккредитация должна проводиться на статус вуза каждые 5 лет. Однако выдвигаемые критерии касаются лишь технических нормативов обеспечения учебного процесса и требуют «причастности» к научным исследованиям. Количество мест в общежитии, книг в библиотеке или опубликованных каждым преподавателем статей – показатели важные, но вовсе не свидетельствующие о качестве.

Помимо этого, существует и аттестация специальностей, в ходе которой из аккредитационных критериев преимущественно вычленяют данные, касающиеся аттестуемой специальности. В ходе процесса для выбранной группы студентов проводится контрольная работа по проверке уровня усвоения остаточных знаний. При этом допускается весьма высокий процент неудовлетворительных оценок. В рамках обеих упомянутых процедур анализ реального соответствия содержания образования требованиям современной науки и экономики не проводится.

В последние 3 года по высшей школе нашей страны катится волна внедрения систем менеджмента качества по международным стандартам серии ИСО 9000. Пожалуй, ¾ вузов уже прошли процесс сертификации. Они получили право маркировать свои документы специальным знаком. Значительная часть из них получила и международный сертификат от немецкого бюро Веритас. Два вуза-пионера даже успели получить Премию Правительства по качеству, что говорит о высоком качестве подготовленных документов и о формальном соответствии деятельности лауреатов требованиям этих документов. Необходимо отметить, что данные знаки (как для вузов, так и промышленных предприятий) не имеют прямого отношения к качеству полученного образования или выпускаемой продукции, а свидетельствуют только о наличии признанных в установленном порядке документов к процессам и процедурам, касающимся управления организацией.

Скептически оценивая целесообразность внедрения этой системы в образование в связи с ее полной неприспособленностью к этой специфичной сфере человеческой деятельности, отметим некоторые ее сильные стороны. Главное ‑ требование ориентации на потребителя. Это привело, наконец, к сбору и анализу информации от работодателей и выпускников о некоторых сторонах качества образования, обеспечиваемого вузом. Результатом уже стали целые программы актуализации образования в интересах базовых предприятий.

Однако при этом формализм системы вызывает у большинства работников вузов отторжение. И действительно, количество отчетных документов, так называемых записей, проверок с введением системы менеджмента качества заметно возросло. Эксперты органов по сертификации, не понимая особенностей вуза как сложной социальной системы, действующей преимущественно по установившейся практике, а не на основе нормативов, стремясь к «непрерывному улучшению», как это официально называется, постоянно изыскивают все новые и новые «существенные и несущественные нарушения» и «аспекты для улучшения», чаще всего носящие только формальный характер и требующие дополнительных отчетов.

Следовательно, второй уровень контроля качества в большей степени касается условий и организации учебы и лишь в небольшой степени затрагивает собственно качество подготовки специалиста. Значительная часть мероприятий этого уровня сегодня не нужна, что подтверждается и решением об упрощенной процедуре аккредитации вузов, получивших сертификат на систему менеджмента качества от органов, уполномоченных Госстандартом.

Промежуточный уровень контроля качества занимает итоговая аттестация студентов, которая включает итоговый государственный экзамен и защиту выпускной работы в виде дипломной работы или проекта. И экзамен, и защита проводятся Государственной экзаменационной комиссией, председатель которой из числа ведущих ученых, специалистов и работников органов управления назначается Министром образования. Вуз формирует состав комиссии преимущественно из собственных работников, привлекая и специалистов отраслей. На экзамене ведется проверка приобретенных знаний по специальности, а на защите выпускной работы – полученных практических умений и навыком. К сожалению, члены комиссии не пользуются стандартом специальности, в котором непосредственно написано, какие компетенции выпускник должен иметь. Стандарт содержит и минимум обязательных теоретических знаний. Вряд ли билеты к итоговому экзамену повсеместно составлены на основе требований стандартов, а защита выпускной работы включает демонстрацию всех заложенных компетенций. Тем не менее, эти два мероприятия представляются очень важным механизмом выходного контроля качества, обеспечивая в некоторой степени и связь с потребителем через привлеченных специалистов.

Необходимо отметить, что стандарты высшего образования в отношении компетенций чрезмерно детализированы, с одной стороны, и не выделяют международно-признанных базовых компетенций – с другой. Например, в Европейских рамочных квалификациях высшего образования, называемых Дублинскими дескрипторами, предполагается, что выпускники первой ступени должны быть способны демонстрировать знания и понимание в изучаемой области, включая и элементы наиболее передовых знаний, применять эти знания и понимание на профессиональном уровне, вырабатывать аргументы и решать проблемы в области изучения, осуществлять сбор и интерпретацию информации для выработки суждений с учетом социальных, этических и научных соображений; сообщать информацию, идеи, проблемы и решения как специалистам, так и неспециалистам. Очевидно, в наших стандартах должное внимание уделяется лишь первому требованию.

В Европе рамочные квалификации разработаны достаточно подробно и представляют собой восьмиуровневую систему, которую вполне можно взять за основу и избежать тем самым какого бы то ни было непонимания при оценках качества образования. Этот подход лежит в основе стандартов и рекомендаций, вырабатываемых Европейской ассоциацией обеспечения качества высшего образования и слабо используемых у нас. Даже организационно наша система оценки качества не соответствует европейской, поскольку в аккредитационном процессе нет независимых от Минобразования игроков, к процессу не привлечены студенты, нет международных экспертов.

Наиболее интенсивный контроль качества ведется в рамках самого образовательного процесса. Текущий контроль позволяет определять и корректировать уровень усвоения теоретического материала, приобретение практических навыком и умений. Проводимые в вузах промежуточные аттестации, хотя и носят во многом формальный характер, дают информацию заведующим кафедрами и деканатам об успешности образовательного процесса, позволяют выявить проблемных студентов, предпринять корректирующие учебный процесс действия. Однако более показательны итоги зачетно-экзаменационной сессии, которые не очень хорошо коррелируют с данными аттестации. Именно в этот период студенты демонстрируют не только приобретенный уровень подготовки по отдельным дисциплинам, но свой потенциал, в том числе и способность быстро усваивать большой объем сложной информации различного типа. Оценивание успехов ведется преподавателями, как правило, лекторами теоретического курса.

Для оценивания применяется 10-балльная шкала, имеющая уже почти 10-летнюю историю и не имеющая никакого методического обеспечения, кроме некоторых начальных рекомендаций, разработанных Республиканским институтом высшей школы в рамках выполнения срочного поручения буквально в недельный срок. Подавляющее большинство экзаменаторов никогда не видело эти рекомендации, а оценки выставляют по принципу «три с плюсом» и «пять с минусом». Правда, что это обозначает, никто не знает. Поэтому появились оценки-маргиналы, которые выставляются очень редко. Например, оценка «один балл» практически не встречается, а ведь ее смысл в невозможности положительной аттестации студента после неоднократных попыток. Оценка «три балла» по замыслу обозначала недостаточное знание отдельных вопросов, и должна была выставляться, чтобы дать студенту возможность пересдачи в течение сессии, сохраняя в случае успеха статус успевающего студента. Оценка «десять баллов» предполагала, в отличие от девятки и восьмерки, которые также соответствовали полному (или, иными словами, отличному) усвоению предмета, наличие творческого элемента: изучение важной литературы сверх программы, участие в научной работе по профилю дисциплины, подготовку научной публикации или доклада, заявки на изобретение и т. п. В этой связи сравнение оценок, выставленных по разным предметам разными экзаменаторами, выглядит проблематично.

Шкала не предусматривала незнание хотя бы одного вопроса из программы дисциплины, а дифференцировалась по дидактическим уровням усвоения от узнавания (4) до творческого (10). Поэтому не может быть положительной оценки за усвоенный на 75% материал. Кроме того, 10-балльная шкала строилась на основе европейской системы грейдов, которая рекомендовала стремиться к нормальному распределению оценок, что должно достигаться выравниванием объема, сложности и требований. А это затрагивает и структуру учебного плана, поскольку вызывает необходимость дробления или сокращения слишком сложных дисциплин и объединения или насыщения дополнительным материалом слишком простых.

Сделанный критический обзор нашей национальной системы обеспечения качества в высшей школе показывает наличие необходимых структур управления на всех уровнях, фрагментарной нормативной базы, которая избыточна в одних случаях и недостаточна в других, системы регламентных мероприятий. Однако недостатки этой системы не позволяют обеспечить эффективность «петли качества», что не дает возможности адекватно реагировать на вызовы динамично развивающихся социально-экономических условий. В частности, до сих пор система не отреагировала на переход от элитарного к массовому высшему образованию, требующему полного пересмотра структуры и содержания образования первой ступени и формирования полноценной второй ступени со своими нишами и карьерными траекториями на рынке труда. Остается проблемой, и не только белорусской, оптимизация содержания образования в соответствии с нуждами потребителя. Введенное у нас несколько лет назад согласование стандартов специальности и программ ключевых курсов с основным заказчиком кадров в целом позитивно сказалось на содержании обучения, но отсутствие у заказчика специалистов по образованию делает этот процесс несистемным и неэффективным.

***П.3. Признание квалификаций***

*A. Общие принципы и условия признания иностранных квалификаций являются предварительным требованием для участия в академической мобильности и основным принципом Лиссабонского соглашения по признанию иностранных квалификаций, разработанного Советом Европы совместно с ЮНЕСКО. Если ваша страна еще не ратифицировала это соглашение, пожалуйста, сообщите, планируется ли у вас такая ратификация, и если да, то когда. Независимо от того, ратифицировала ли ваша страна это соглашение или нет, пожалуйста, обрисуйте в общих чертах свои действия, планы и приоритеты в деле признания иностранных квалификаций в вашей стране. Желательно, чтобы ваше описание включало в себя организационную структуру и сферу полномочий национальных компетентных органов, которые занимаются признанием иностранных квалификаций, и роль ENICs/NARICs (Европейская сеть информационных центров/ Национальные информационные центры по академическому признанию и мобильности). Также необходимо указать механизмы и способы признания квалификаций, полученных в рамках альтернативных программ обучения (например, непрерывное образование на протяжении всей жизни).*

Структура квалификаций в беларуском высшем образовании находилась в процессе преобразований с тех пор, как в 2002 г. Беларусью была подписана Конвенция по признанию квалификаций, относящихся к высшему образованию в европейском регионе (также известная как Лиссабонская конвенция), разработанная совместно Советом Европы и ЮНЕСКО. Новый Кодекс об образовании (далее - Кодекс) определяет структуру высшего образования (степень), типы дипломов и свидетельств, но предлагает только общие правила признания квалификаций (статьи 102 и 122), полученных за пределами Беларуси. Фактически процесс признания квалификаций регулируется положениями и инструкциями, утвержденными указами Президента, постановлениями Совета министров, ВАК и двусторонними международными соглашениями, главным образом - со странами СНГ (см.Приложение 2).

Признание и установление соответствия периодов обучения, курсов высшего образования в организациях иностранных государств означает предоставление Республикой Беларусь права лицу продолжить получение образования в учреждениях образования Республики Беларусь, организациях Республики Беларусь, реализующих образовательные программы послевузовского образования. Порядок признания устанавливается Правительством Республики Беларусь, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь. Иными словами, Президентом в каждом конкретном случае может быть установлен иной порядок. Все заявления о признании рассматриваются в индивидуальном порядке.

Таким образом, хотя процедуры признания квалификаций существуют, но в действительности этот процесс не во всем соответствует европейским стандартам, обозначенным в Конвенции по признанию квалификаций, которая была подписана Беларусью в 2002 г. и ратифицирована в 2008 г.

В Беларуси на законодательном уровне закреплены соответствующие административные процедуры нострификации документов об образовании иностранных государств. Исполняющим органом был определен Отдел по признанию квалификаций Республиканского института высшей школы (далее - Отдел). При этом роль Белорусского информационного офиса Европейской сети информационных центров - Национальных информационных центров по академическому признанию и мобильности [ENIC-NARIC], созданного ранее, и его отношения с Отделом сформулированы не достаточно определенно. Очевидно, что некоторые функции Национального информационного центра были переданы Отделу РИВШ. Задачами Европейской сети информационных центров является осуществление процедур по признанию иностранных дипломов, степеней и других квалификаций. Кроме того, в их функции входит предоставление информации о системах образования, возможностях обучения за рубежом, включая информацию о финансировании, получении кредитов на обучение, практические рекомендации по вопросам, связанным с мобильностью, и сопоставимостью программ обучения в разных странах.

ENIC-NARIC офис был создан и Беларуси не как независимая структура (например, в России такой офис существует автономно от Министерства образования), а как подразделение Минобра.

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.

До настоящего времени, несмотря на существующие правила признания квалификаций, в действительности мы имели дело с тем, что квалификации, полученные за пределами Беларуси, признавались только на основании двусторонних соглашений между Беларусью и другими зарубежными странами и, главным образом, как право продолжить получение образования в учреждениях образования Республики Беларусь. При этом квалификации тех, кто получил свою степень в странах, с которыми у Беларуси не было двусторонних договоров, могли рассчитывать на признание, если программа обучения в зарубежном университете менее, чем на 20% отличается от той, которая предлагается в Беларуси. К сожалению, информации о том, как определяются эти 20% расхождения, в открытом доступе нет.

Результаты нашего исследования показывают, что главное препятствие в признании квалификаций лежит не в формальной плоскости, а в подходе к построению программ обучения (обязательные курсы и курсы по выбору, структура самостоятельной работы студентов, подготовка к семинарам, оценка результатов обучения и т.д.), учебных планов и пониманию результатов обучения (learning outcomes). Отсутствие Европейской системы перевода и накопления кредитов — общеевропейской системы учета учебной работы студентов при освоении образовательной программы или курса (ECTS) - также вносит свой вклад в усложнение процесса признания квалификаций. На данном этапе структура программы и курсов белорусских вузов в большинстве своем трудно сопоставима с европейскими практически по всем специальностям. Это фактически означает, что те, кто получил образование в странах, с которыми у Беларуси нет двусторонних договоров, во многих случаях встретятся с серьезными трудностями в признании дипломов. Это также непосредственно затрагивает всех студентов, выезжающих по программам обмена и обязанных по возвращению для продолжения обучения в родном университете сдать все экзамены по тем предметам, которые не преподавались им за границей. Период времени для восполнения этих пробелов очень ограничен, а количество дисциплин, по которым необходимо сдать экзамены, может в некоторых случаях достигать 10. Эти экзамены не рассматриваются как часть экзаменационной сессии и считаются самостоятельной работой студентов.

Европейский принцип трансферта кредитов основывается на принципе «справедливого признания» компетенций студента в результате обучения (learning outcomes), а не на соответствии кредитов одного ВУЗа другому. Например, полученные 4 кредита по соответствующему курсу в одном ВУЗе могут заменить 5 кредитов по этому же курсу в другом ВУЗе при условии, что полученные компетенции (знания и умения- learning outcomes) в обоих ВУЗах эквивалентны. В итоге студент получит 5 кредитов.

Это позволяет четко представлять уровень знаний студентов по данному курсу, а не концентрироваться на деталях формального соответствия.

В России и Украине студенты, участвующие в программах обмена, не обязаны по возвращению сдавать те предметы, которые не преподавались в принимающем университете. Такие правила обычно предусматриваются соглашением о сотрудничестве между университетами. Это еще одно подтверждение того, что наши соседи стремятся к внедрению принципов признания квалификаций Европейского пространства высшего образования (ЕПВО).

Сегодня европейская степень бакалавра (или ее эквивалент) не имеет соответствия в белорусской системе высшего образования, несмотря на то, что новый Кодекс обеспечивает общие рамки двухступенчатой образовательной модели. Это создает проблемы с трудоустройством выпускников, имеющих степень бакалавра (или ее эквивалент), несмотря на тот факт, что в Беларуси уже 69 специальностей из 378 были переведены на 4 или 4,5 года обучения.

Кроме признания степени бакалавра, мы также сталкиваемся с серьезными проблемами с признанием степени магистра. Фактически степень магистра была устранена, когда ее преобразовали в первый уровень программы обучения в аспирантуре. Новый Кодекс возвращает степень магистра формально, но до сих пор неясно, что будет с этой степенью и как практико-ориентированная магистратура будет встроена в нынешнюю структуру высшего образования.

Намерение правительства сократить стандартное обучение специалистов (5-летнее высшее образование) до 4 лет затронет всю существующую сегодня структуру высшего образования. Неизвестно, каким образом это изменит процесс признания квалификаций. С нашей точки зрения, планы Министерства образования по сокращению сроков обучения специалистов серьезно затронут всю нынешнюю систему высшего образования. Существующие правовые рамки должны быть пересмотрены, и глубокая реформа всех образовательных программ станет неизбежна, несмотря на то, что на сегодняшний день Министерство образования не считает такую реформу необходимой. Исходя из очевидной логики, реформа образовательных программ и системы высшего образования должна привести к такой структуре высшего образования, которая в какой-то мере отражает европейскую модель и базируется на принципах, лежащих в основе Европейского пространства высшего образования (ЕПВО). С другой стороны, эта инициатива правительства может означать лишь дальнейшее уменьшение финансирования высшего образования государством и не иметь никакого отношения к реальным реформам в высшем образовании. Несмотря на юридическое закрепление двухступенчатой образовательной модели, беларуские власти не торопятся делать следующий шаг по преобразованию беларуской модели высшего образования в соответствии с принципами ЕПВО. Создавшаяся ситуация демонстрирует пережитки советского времени, где важнее показать соответствие на бумаге, а не изменить то, что существует в реальности. И это при том, что ближайшие соседи - Россия и Украина – уже в основном перешли на двухступенчатую образовательную модель. Естественно, это процесс не одного дня, но ВУЗы в этих странах уже начали его и продолжают дальнейшее реформирование программ и учебных планов без пустых деклараций. Однако Беларусь, кажется, не замечает эти примеры, не учится на опыте соседних стран и не осуществляет на практике конкретные шаги по внедрению двухступенчатой образовательной модели через комплексную реформу высшего образования.

К проблеме признания степеней бакалавра и магистра добавляется проблема признания ученых степеней (кандидат наук и доктор наук), полученных за пределами страны. Процесс признания академической квалификации подконтролен Высшей аттестационной комиссии, 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. К сожалению, пока не предпринимается никаких ощутимых шагов по решению данной проблемы.

Правительство рассматривает академическую квалификацию во всех формах как свой стратегический актив и продолжает контролировать все направления развития в этой области.

Указанное выше еще раз подтверждает, что, несмотря на ратифицированную Конвенцию, признание квалификаций в Беларуси соответствует не в полной мере, а местами и не соответствует вовсе, принципам Европейской конвенции признания квалификаций и требованиям ЕПВО.

Мы считаем, что необходимо принять следующие меры для исправления текущей ситуации:

- начать комплексную реформу программ и учебных планов ВУЗов;

- выработать подробный правовой механизм признания квалификаций, основанный на главных принципах и требованиях ЕПВО;

- привлечь международных экспертов к данному процессу для обеспечения соблюдения требований ЕПВО по признанию квалификаций в высшем образовании.

*Б. «Приложение к диплому» (Diploma Supplement) и Европейская система перевода и накопления кредитов (ECTS) являются важными инструментами прозрачности для улучшения процессов признания квалификаций и степеней, и министры образования европейских стран поддерживают дальнейшее использование двух этих инструментов. В случае* с *«Приложением к диплому» необходимо, чтобы он прилагался автоматически, бесплатно и был переведен на один из широко распространенных языков. Пожалуйста, опишите текущее состояние применения «Приложения к диплому» и Европейской системы перевода и накопления кредитов (ЕСПиНК- ECTS) в вашей стране, а также ваши планы, приоритеты и свои действия для их осуществления.*

Существующие пробелы в системе признания квалификаций привели к затянувшимся обсуждениям о возможности введения Приложения к диплому (ПД) европейского образца и системы ECTS. Приложение к диплому - это документ, который прилагается к диплому о высшем образовании в целях улучшения международной «прозрачности» и содействия академическому и профессиональному признанию квалификаций (дипломы, степени, сертификаты, т.д.). ПД описывает уровень и курсы, которые были успешно пройдены студентом, чье имя указано в основном документе.

ECTS - это общеевропейская система учета учебной работы студентов при освоении образовательной программы или курса. На практике система ECTS используется при переходе студентов из одного учебного заведения в другое на всей территории Европейского Союза и других европейских стран, принявших эту систему. Один учебный год соответствует 60 ECTS-кредитам, что составляет около 1500-1800 учебных часов. Для получения степени бакалавра нужно набрать от 180 до 240 ECTS-кредитов, а для магистра добрать недостающие кредиты до 300 (то есть еще от 60 до 120 ECTS-кредитов).

Согласно официальному заявлению Министерства образования, выпускники 2010/2011 учебного года должны были получить ПД нового образца, что так и не произошло. Выдача таких приложений была перенесена на 2011/2012 г. в связи с трудностями перевода терминов, хотя такого длительного процесса внедрения новой системы можно было бы избежать, прибегнув к помощи тех стран, где ПД европейского образца уже используется, в частности, России или Украины. Наше исследование показывает, что проблемы были вызваны не тем, как осуществить перевод, а, скорее, не совсем верным истолкованием самой сути применения ECST и ПД европейского образца. Министерство образования понимает под ECTS кредитно-модульную систему, основанную на количестве часов по преподававшимся предметам и месте (рейтинге) студента по среднему баллу. Такая система напрямую связана с нагрузкой преподавателей. Этот подход не в полной мере соответствует принципам ECTS, которая строится «на основе оценки трудозатрат студента для достижения результатов, выраженных в терминах компетенций (знаний и умений)». Складывается впечатление, что Министерство образования Беларуси для разрешения сложившейся ситуации не пытается прибегнуть к помощи зарубежных специалистов, а также не предоставляет ВУЗам необходимой информации для лучшего понимания необходимости внедрения ECTS и ПД европейского образца. Такая ситуация также свидетельствует о том, что эти процессы не могут осуществляться административными методами, а возможны только при непосредственном участии университетов. К сожалению, такого в Беларуси не происходит. Последнее заявление Министерства образования о том, что ПД европейского образца будут выданы тем выпускникам, которые сами об этом попросят, ставит под сомнение весь процесс присоединения к ЕПВО. Данное заявление также подтверждает, что внутри министерства отсутствует четкое понимание того, что такое ECTS и ПД европейского образца и как оно используется. По информации РИВШ, несмотря на длительность процесса введения Приложения к диплому европейского образца, выпускники 2011/12 года обучения все-таки смогут получить такое ПД, но с опозданием. Задержка связана с тем, что их просто не успевают напечатать.

Мы считаем, что необходимо принять следующие меры для исправления ситуации с внедрением ECTS и ПД европейского образца:

- реформировать программы высшего образования и пересмотреть учебные планы с учетом европейских стандартов и принципов ЕПВО с привлечением международных экспертов для полноценного внедрения ECTS и ПД европейского образца;

- информировать университеты о данных инструментах и вовлекать их в этот процесс с использованием общепринятых европейских механизмов.

**III. ДРУГИЕ КЛЮЧЕВЫЕ ОБЛАСТИ**

**Ш.1. Академическая мобильность**

*Дополнительно к структурным реформам, ЕПВО стремится к выработке взаимопонимания между участниками, общей политики и рекомендаций по некоторым ключевым вопросам в сфере высшего образования. Данная часть анкеты призвана оценить ход выполнения этого вопроса, а также выяснить, до какой степени ваша страна придерживается выполнения двух важных направлений развития, а именно - как сделать высшее образование в Европе более привлекательным и более доступным для всех.*

Новый Кодекс определяет международную мобильность как действия, направленные на обмен студентами, преподавателями и административными сотрудниками, развитие совместных научно-исследовательских проектов и другие международные мероприятия в рамках существующих международных соглашений. Кодекс очерчивает правовые рамки данного вида деятельности, которая, в свою очередь, регулируется вспомогательными законодательными актами, правилами и процедурами, разработанными и одобренными Министерством образования. Участие во всех программах международного сотрудничества, включая академическую мобильность, должно быть одобрено Министерством образования.

Уровень участия студентов в академической мобильности остается низким. Основной причиной такой ситуации являются: ограниченное количество мест для беларуских 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. Несмотря на это, Министерство образования ссылается на 2,000 межуниверситетских соглашений по обмену, исходя из которых количество участников должно быть значительно выше того, что наблюдается в реальности и указано в официальной Заявке Беларуси на вступление в Болонский процесс. Там зафиксировано, что около 1,500 студентов выезжает по программам мобильности ежегодно. К сожалению, упоминание в этой же заявке сбалансированной структуры мобильности не соответствует действительности - она абсолютно асимметрична. Главный вектор мобильности у белорусских студентов - западное направление, в то время как беларуские университеты принимают студентов главным образом с Востока (Туркмения, Китай, Россия). Такие официальные масштабы мобильности беларуских студентов трудно сравнивать с европейскими. Например, в 2009/10 году лидером мобильности в ЕС являлась Испания с 62,837 студентов, приехавших и выехавших в рамках программ обмена. Далее следует Франция – 50,567, Германия – 24,029 и Англия – 22,650. Количество Российских студентов, участвующих в программах мобильности, составляет около 72,000 студентов в год, включая студентов, выезжающих для изучения иностранных языков. Планы развития обменов студентами в ЕПВО предусматривают увеличение размеров студенческой мобильности к 2020 году с 10 до 20% от общего числа студентов.

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, количество студентов, участвовавших в программах обмена (полный образовательный цикл) в рамках двусторонних соглашений, составляет приблизительно 100 человек в год.
  2. Неофициальная мобильность. В рамках этого вида мобильности студенты уезжают на обучение за границей за свой собственный счет (т.е. родители оплачивают все расходы по обучению). Такие студенты во многих случаях одновременно формально продолжают обучаются и в белорусских ВУЗах, что позволяет им получить белорусский диплом и, таким образом, избежать прохождения процесса признания квалификаций. Студенты не всегда охотно делятся информацией об образовании за границей, что не позволяет нам точно определить количество студентов, участвовавших в такой мобильности.
  3. Альтернативная мобильность. Данный вид мобильности включает в себя программы, инициированные отдельными странами-членами Европейского Союза и специально предназначенные для беларуских 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 другие.

Также необходимо отметить, что до недавнего времени в Беларуси не было никакой государственной программы мобильности для беларуских студентов, желающих обучаться за границей. Однако правительство объявило, что, начиная с 2012 г., оно будет поддерживать до 50 студентов в год в рамках государственной программы мобильности в соответствии с решением Совета Министров (#1617) от 30-го ноября 2011 г. Этого явно недостаточно, чтобы существенно увеличить количество участников программам мобильности. Кроме того, эта программа в основном ориентирована на магистрантов и аспирантов и не принимает во внимание наиболее представительную группу студентов, обучающихся на 2-4 курсах. В сравнении с данной государственной программой, международные программы мобильности концентрируются именно на студентах 2-3 курсов (при 4-х годичном цикле обучения на первой ступени), выделяя магистрантов и аспирантов в отдельные группы, где подход может отличаться от используемого в программам мобильности студентов первой ступени обучения. Беларуская государственная программа обмена не предполагает поддержки полных образовательных циклов, которые во многих станах СНГ пользуются особой популярностью. Отсутствие реальной заинтересованности власти в действительной интернационализации высшего образования хорошо видна при сопоставлении с зарубежными программами поддержки мобильности беларуских студентов. Например, в 2010/2011 учебном году 149 студентов уехали на обучение через одну только программу Калиновского. Это количество в 3 раза больше того, что готово поддержать белорусское правительство.

Ситуация с мобильностью преподавателей не очень отличается от ситуации со студентами 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, так как с точки зрения государства - это частные инициативы преподавательского состава. Также нет официальных данных о мобильности преподавателей по существующим программам. В странах ЕПВО преподавательская мобильность достаточно популярна. Например, в 2009/10 году 29,031 преподавателей и 8,745 сотрудников ВУЗов ЕПВО приняли участие в программах мобильности. Наибольшее количество сотрудников, выехавших по программам мобильности, было из Польши – 1,476, Испании – 983 и Финляндии – 656. Самыми популярными принимающими странами оставались Англия – 969, Испания – 927 и Германия – 828.

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.

Национальная Программа развития высшего образования на 2011-2015 гг. подчеркивает важность дальнейшего развития международного сотрудничества, включая программы обмена, открытие новых программ для обучения студентов с английским языком как основным языком преподавания и приглашение иностранных преподавателей для ведения курсов. Сейчас в белорусских ВУЗах практически отсутствуют программы обучения на английском. Некоторым исключением являются программы Белорусского государственного университета 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. 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 беларуских ВУЗов возможность повысить их профессиональную квалификацию как внутри страны, так и за рубежом, используя современные международные образовательные технологии.

Несмотря на достаточно безрадостную картину с программами мобильности, мы в то же время можем отметить и позитивные тенденции, правда, связанные с международными программами. Так, с 2012 года программа Erasmus Mundus увеличила количество мест для беларуских участников до 230 на последующие два года. С 2014 планируется объединение всех европейских программ обмена в одну для облегчения процесса принятия заявок и отбора, а также возможное снятие ограничений на представительство участников программы от одной страны. С другой стороны, эти шаги со стороны европейских стран могут иметь в Беларуси минимальный эффект в связи с нетранспарентностью и политизированностью процедур отбора по программам обмена, тотальным контролем государственных органов и коррупцией. Важно также подчеркнуть, что участие беларуских ВУЗов в программах международного сотрудничества и мобильности не зависит напрямую от того, является ли страна членом ЕПВО.

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 беларуских 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.

**Ш.2. Социальное измерение высшего образования**

*Работа по укреплению социального аспекта высшего образования направлена на реализацию стремления, выраженного министрами ЕПВО на совещании в 2007 году: “контингенты студентов, поступающих, обучающихся и получающих высшее образование на всех уровнях, должны отражать многообразие нашего населения”. Пожалуйста, опишите механизмы социальной поддержки студентов в вашей стране.*

*Пожалуйста, предоставьте описание основных достижений в укреплении социального*

*измерения высшего образования в вашей стране, а также основные проблемы в его*

*дальнейшем укреплении, в том числе ваши приоритеты, планы и графики в этом отношении*.

Образование рассматривается правительством страны как сфера деятельности, где доступ должен быть максимально расширен по ряду социальных параметров и критериев. Декларация принципа социально ориентированной экономики рассматривается в рамках государственной политики как поощрение и предоставление льгот для малообеспеченого населения страны.

Расширение доступа к образованию осуществляется не через механизмы расширения списка образовательных услуг и диверсификацию образовательной деятельности, а через установление особых правил приема, методов стимулирования учебной деятельности (стипендии, льготы на проезд, установление социальных минимальных стандартов в образовании), методов социального поощрения для молодых специалистов, получивших распределение по окончании профессионального учебного заведения и т.д. Такая политика долгое время себя оправдывала в плане “выращивания” особой социальной страты молодых людей, которые постоянно живут за счет государства и в ответ на это демонстирируют свое послушание. Но такая социальная политика в области образования во многом находится на грани нарушений прав человека. Т.е. расширение прав для одних слоев населения может автоматически приводить к ущемлению прав других слоев населения или нарушению иных прав (права на труд, на свободное перемещение и т.д.).

Доступ к образованию не ограничен по половому признаку на всех уровнях образования. Количество женщин, получающих среднее специальное образование, превышает 54% от общего числа студентов и колеблется в зависимости от специальности.

При поступлении в ВУЗ абитуриенты должны проходить централизованное тестирование и психологическое собеседование при одновременном конкурсе аттестатов. Данный механизм можно рассматривать и как механизм «идеологического фильтра». Некоторые учебные заведения по многим специальностям (художественного, гуманитарного и естественнонаучного профиля) могут вводить свои, дополнительные, экзамены и испытания. Усложненная процедура поступления, к тому же занимающая довольно большой промежуток времени (с апреля по август), создает ажиотаж среди абитуриентов и не может гарантировать объективность в оценке знаний и эффективность отбора.

После распада Советского Союза и создания благоприятных условий для формирования системы частного и платного образования появились специфические проблемы доступа к образованию. При поступлении в учебное заведение абитуриент должен теперь не только выбирать область изучения и учебное заведение, но и оценивать свои возможности оплачивать обучение.

Возникновение нового сектора образования, с одной стороны, расширило сферу образовательных услуг и возможности для выбора при поступлении в профессиональные учебные заведения, с другой стороны – породило дифференциацию между богатыми и бедными потребителями образования. Такая дифференциация практически никак не сказывается на организации учебного процесса. Учебные группы могут комплектоваться из студентов платной и бесплатной форм обучения одновременно, и им оказывается одна и та же по качеству образовательная услуга.

Введение платного образования в вузах, а также внедрение системы централизованного тестирования особым образом изменило систему подготовки абитуриентов к поступлению, особенно на престижные специальности (международные отношения, иностранный язык, экономика и др.). Для гарантированного поступления абитуриент должен обращаться к услугам репетиторов, которые на данный момент по стоимости приравниваются к обучению студента в вузе в течение года. Такими услугами фактически могут воспользоваться только категории населения, имеющие высокий доход. Внедрение такой системы формирует неравные условия при поступлении абитуриентов вузы и фактически вводит дискриминацию по имущественному принципу.

Дифференциация абитуриентов по признаку платы за образование во многом формируется по результатам приемной кампании, которая проводится в соответствии с Правилами приема в высшие и средние специальные учебные заведения (Указ Президента РБ №80 от 7 февраля 2006 г.), которые изменялись в 2008 и 2009 году.

В соответствие с правилами приема сроки поступления определены таким образом, что первоначально происходит отбор и зачисление на бесплатные (бюджетные) места. Далее абитуриенты, которые не прошли по конкурсу на бесплатные места, могут включаться в конкурс на платную форму обучения с теми же результатами централизованного тестирования, с которыми проходили ранее. Абитуриенты могут сразу поступать на платную форму обучения, не проходя конкурс на бюджетные места.

Частично дискриминация по имущественному признаку снимается внедрением государством системы льгот при поступлении в ВУЗ для ряда категорий граждан. К таким категориям относятся победители международных и республиканских олимпиад, дети-сироты, инвалиды, дети военнослужащих, лица, пострадавшие от Чернобыльской катастрофы, дети из многодетных семей и др. По отдельному конкурсу идет поступление *сельских жителей и их зачисление на бюджетные места*. Правительство утверждает, что уровень подготовки сельских школьников вырос, поэтому возможна отмена таких льгот. Однако точных подтверждающих данных на основе системных исследований по этому факту пока нет. Правила приема на 2012 учебный год пока не изменились.

Дифференциация по имущественному признаку фактически закрепляется и системой стипендиального обеспечения в вузах уже в период обучения. Стипендии получают только студенты *государственных* ВУЗов, которые обучаются за счет *республиканского бюджета*. Сейчас более 90% белорусских студентов этого потока получают стипендию. Студенческая «зарплата» зависит от успеваемости, специальности и ВУЗа. Студенты платной формы обучения стипендий не получают.

Государство затрачивает большие средства на стипендии студентам ПТУ, ССУЗов и ВУЗов. В 2007 г. стипендиальный фонд Беларуси составил 248 млрд руб. (4,47% от общих затрат на образование). С 2007 г. 200 студентов ежегодно получают стипендии из Фонда Президента Республики Беларусь за успехи в учебе, научно-исследовательской и творческой деятельности. Кроме того, существуют именные, социальные, специальные и персональные стипендии. В зависимости от успешности размеры учебной стипендии колеблются у студентов высших учебных заведений от 149,0 до 238,6 тысяч рублей. На конец 2010 года средний размер учебной стипендии студентов составил около 60 процентов от установленного бюджета прожиточного минимума.

Стипендии в госбюджете включены в раздел «Трансферты населению». Трансферты населению учитываются как часть денежных доходов населения. В силу отсутствия автономии учебные заведения имеют только стипендиальный фонд, который им «спускается» из республиканского бюджета. Учебные заведения имеют право распределять его среди своих студентов. Финансовая зависимость вузов от поступлений из госбюджетов и принятия решений на вышестоящем уровне, не позволяет им формировать собственные стипендиальные фонды. Такой порядок распределения стипендий и организации учебного процесса создает определенную дифференциацию и расслоение между студентами платной и бесплатной форм обучения непосредственно в самом вузе.

Одной из важных проблем образования является его доступность для ряда социальных групп, имеющих невыгодные стартовые условия. Среди них особое место занимают инвалиды. Образование граждан с особенностями психофизического развития регулируется Законом Республики Беларусь «Об образовании лиц с особенностями психофизического развития (специальном образовании)» № 285-3 от 18 мая 2004 года, который определяет правовые, экономические, социальные и организационные основы специального образования. Закон гарантирует создание необходимых условий для получения образования лицами с особенностями психофизического развития, их социальной адаптации и интеграции в обществе.

Для Беларуси проблема доступности образования и внедрения инклюзивного образования весьма актуальна. Согласно статистическим данным, в Республике Беларусь численность детей в возрасте до 18 лет на начало 2011 года составляла 1 737 400 человек. Около 7% детей имеют особенности психофизического развития. По официальным данным, в стране насчитывается 25 562 ребенка-инвалида и более 120 000 детей с особенностями психофизического развития, нуждающихся в специальных условиях для обучения. Ежегодно в Беларуси впервые признаются инвалидами около 3000 детей до 18 лет. Число детей-инвалидов с каждым годом увеличивается.

Однако в Беларуси инклюзивная образовательная практика достаточно ограничена, во многом экспериментальна и неустойчива. Это обусловлено тем, что система инклюзивного образования находится на стадии формирования. Важнейшим барьером на пути к независимой жизни инвалидов является неготовность системы образования разрабатывать и реализовывать индивидуальные образовательные программы в рамках инклюзивной модели. По данным Министерства образования, только единичные учреждения образования оснащены специализированным программно-аппаратным оборудованием. В 60% учреждений состояние стандартного программного обеспечения не позволяет использовать современные информационно-компьютерные технологии, только 47% учреждений специального образования подключены к сети Интернет. Обучение многих инвалидов затруднено в связи с отсутствием специально подготовленной для них «безбарьерной среды» в учебных заведениях, недостаточно развитой инфраструктурой, физической недоступностью учебных учреждений. Многие учебные учреждения все еще не оборудованы для передвижения и обучения инвалидов. Одна из наиболее острых проблем вызвана сложностью передвижения инвалидов с места жительства на место учебы.

Доступность образования резко сужается для лиц пожилого возраста и нетрудоспособного населения - в силу того, что долгое время на официальном уровне система образования взрослых рассматривалась только как система повышения квалификации, организуемая для трудоспособного населения. Понимание неформального образования так и не вошло в нормативы действующего законодательства в образовании и не рассматривается исполнительными структурами и самими университетами как одна из составляющих деятельности высших учебных заведений.

По результатам переписи населения в качестве своего родного языка указали белорусский около 53,2 % населения, 41, 5 % - русский язык. В повседневной жизни разговаривают на белорусском 23,4 % от общей численности населения, но только 0,9% студентов вузов имеет возможность обучаться на беларуском языке. Данные цифры ярко свидетельствуют о том, что программа белорусизации в системе образования за период независимости страны так и не была развернута в полной мере, и неизвестно, будет ли она внесена в повестку дня в ближайшей перспективе. Обучение в высших учебных заведениях ведется почти исключительно на русском языке.

Профессиональные учебные заведения большей частью сконцентрированы в г. Минске – 31 ВУЗ. В областных центрах и городах функционирует: в Брестской области – 4 ВУЗа, в Витебской – 5 ВУЗов, в Гомельской – 7 ВУЗов, в Гродненской – 3 ВУЗа, в Могилевской – 5 ВУЗа.

В Минске в 2010 г. обучалось больше 53% от общего количества студентов ВУЗов. Большая концентрация учебных заведений в г. Минске порождает молодежную миграцию из регионов в центр на период обучения и много проблем в плане обустройства быта и смены образа жизни.

**1У. ЦЕННОСТИ И ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЕПВО**

*Характеризуется масштабными областями реформирования и основано на ряде*

*фундаментальных ценностей европейских обществ и их академических традиций. В*

*дополнение к областям, охватываемым в разделах II и III выше, этот раздел анкеты*

*рассматривает три дальнейшие ценности, лежащие в основе ЕПВО.*

*1. Академическая свобода и институциональная автономия*

*Пожалуйста, опишите фундаментальные ценности, лежащие в основе вашей системы*

*высшего образования и их обеспечение. Предполагается, что описание будет включать в*

*себя обзор правовых положений, касающихся академической свободы и институциональной автономии, а также описание того, как эти основные ценности обеспечиваются на практике. Кроме того, предлагается включить ссылку на положения Великой Хартии Университетов в этом отношении.*

*2. Общественная (государственная) ответственность в области высшего образования*

*Министры ЕПВО дважды - в 2001 и 2003 годах - заявляли, что высшее образование*

*является общественным благом и сферой общественной ответственности. Пожалуйста, опишите, как общественная ответственность за высшее образование организовано на практике в вашей национальной системе высшего образования. Предполагается, что описание будет включать в себя рассмотрение роли и ответственности различных субъектов, а также рассмотрение основных проблем в этой области, а также планы, приоритеты и график их преодоления.*

*3. Сотрудничество между заинтересованными сторонами и участие студентов*

*В рамках ЕПВО политика в области высшего образования разрабатывается в партнерстве между государственными властями, академическим сообществом и другими заинтересованными сторонами. Пожалуйста, предоставьте описание того, кто, по вашему мнению, является основными заинтересованными сторонами в области высшего образования в вашей стране, как эти заинтересованные стороны вовлечены в развитие высшего образования в настоящее время, и какие основные проблемы вы видите в данной области, включая ваши планы, приоритеты и график для решения проблем. Учитывая фундаментальную роль участия студентов, описание должно содержать явную информацию о роли студентов в управлении высшим образованием как на институциональном, так и системном уровнях, в том числе избираются ли представители студентов студенческим сообществом, и имеет ли независимый, демократический и репрезентативный статус национальный студенческий союз, доступный для всех студентов.*

**1У.1.Академическая свобода и институциональная автономия**

В документах Болонского процесса неоднократно подтверждалось, что любые реформы европейского образования возможны только на основе традиционных ценностей университетской автономии и академической свободы. И страны, которые претендуют на присоединение к Болонской декларации, обязаны уважать эти императивы не только как исторические привилегии, но, прежде всего, потому, что на них основывается ответственность вузов перед обществом. Само общество должно быть заинтересовано в том, чтобы в университетах никогда не ограничивалась **свобода мысли, мнений, высказываний, ассоциаций, передвижений и преподавания.** В большинстве стран эти права, гарантированные конституцией и специальными законами, рассматриваются как условие полноценного функционирования институтов высшего образования в интересах общественного развития. Беларуское законодательство не гарантирует этих свобод ни академическому персоналу, ни студентам.

Закон не стоит на страже прав преподавателей и студентов, поскольку не гарантирует ни свободы высказываний, ни свободы мнений. Он даже не упоминает эти свободы. Организации, ведущие с 2008 года мониторинг так называемых «запретов на профессии», отмечают, что из системы образования вытесняются по политическим, религиозным, идеологическим причинам наиболее активные преподаватели и ученые. Первоначально с «запретами на профессию» сталкивались социологи, историки, философы и другие гуманитарии, область профессиональной деятельности которых оказалась объектом идеологической интервенции со стороны государства. Сейчас эта практика преследования инакомыслящих расширяется на другие профессии. В Образовательный кодекс введена норма (статья 18), предписывающая педагогам формировать у студентов гражданственность, патриотизм и национальное самосознание на основе государственной идеологии. Эта норма затрагивает академические права всех преподавателей и практически означает демонстрацию лояльности к власти как условие продолжения педагогической деятельности.

Распространенной формой увольнения инакомыслящих является отказ администрации продлевать контракт. Сами контракты или дополнительные условия найма преподавателя часто содержат противоречащие принципам академической свободы ограничения. Например, запрещается давать интервью независимым СМИ или публиковаться в изданиях, не утвержденных руководством вуза. В последнее время это приводит к тому, что преподаватели все чаще вынуждены прибегать к использованию псевдонимов, опасаясь преследования со стороны администрации вузов за свои публикации.

Свободу преподавания ограничивают типовые учебные программы. Статья 217 Образовательного кодекса определяет, что типовая учебная программа по учебной дисциплине является техническим нормативным правовым актом и определяет цели и задачи изучения учебной дисциплины, ее содержание, время, отведенное на изучение отдельных тем, основные требования к результатам учебной деятельности студентов, рекомендуемые формы и методы обучения и воспитания, перечень учебных изданий и средств обучения. Эти программы утверждаются министерством образования и предназначены для всех вузов. Преподаватели обязаны следовать в преподавании этим предписаниям министерства.

Свобода передвижения преподавателей ограничена не только недостатком финансовых ресурсов вузов, но и громоздкими, зачастую политически мотивированными процедурами получения разрешения на поездки за границу. Препятствия чинятся даже тогда, когда поездка не связана с оплатой расходов из бюджета университета. Особое подозрение вызывают инициативные поездки преподавателей, не связанные с официальными программами сотрудничества. Например, жертвами такого порядка в последние годы были десятки преподавателей беларуских вузов, которые сотрудничали с Европейским гуманитарным университетом, находящимся в изгнании в Литве. Их вынуждали либо прекратить сотрудничество, либо тайно выезжать в Вильнюс, рискуя быть уличенными в нарушении трудовой дисциплины. Студенты, выезжающие за границу, сталкиваются с еще более серьезными рисками. В соответствии с Инструкцией министерства образования №125 27.12.2005 года для выезда даже на несколько дней студент должен получить разрешение министра образования. В декабре 2011 года в связи изменениями, внесенными в Закон « О противодействии торговле людьми» (статья 17.2), право выдавать разрешения такого рода предоставлено ректорам вузов. Сам факт, что академические права регулируются законом о противодействии торговле людьми, демонстративно сближает академическую мобильность с уголовным преступлением. Поскольку такие разрешения на поездку являются политически мотивированными, а процедура очень громоздкой, нередко студенты вынуждены рисковать, выезжая втайне от администрации вуза. Наказание в таких случаях может быть суровым, как это произошло со студенткой Белорусского государственного университета Татьяной Шапутько, которая за участие 16-17 ноября 2009 года в Форуме гражданского общества Восточного партнерства была отчислена из вуза, несмотря на отличные результаты в учебе.

Хотя статья 52 Образовательного кодекса разрешает преподавателям объединяться в профессиональные союзы, иные общественные объединения, деятельность которых не противоречит законодательству, в беларуских вузах могут беспрепятственно действовать только лояльные власти организации. Независимые организации сталкиваются с огромными трудностями при регистрации, а члены незарегистрированных организаций рискуют быть привлеченными к уголовной ответственности по статье 193.1. С другой стороны, преподавателей вузов администрация принуждает вступать в провластные организации типа РОО Белая Русь, нарушая и этим их права.

Академические свободы наилучшим образом обеспечиваются автономными вузами, которые ради выполнения этой задачи должны обладать реальным самоуправлением для самостоятельного принятия решений по вопросам обучения, научных исследований, управления.

Университетская автономия в Европе понимается как

-независимость вуза в принятии решений и определении своей внутренней организации (право выбирать и отзывать руководителей, определять срок их нахождения в должности, формировать состав управляющих советов, создавать новые подразделения);

- независимость в подборе кадров и управлении кадровыми ресурсами (право принимать и увольнять академический и другой персонал, определять зарплату и др.);

- независимость в управлении своими финансовыми ресурсами и фондами (право определять размеры оплаты обучения на всех уровнях, определять источники финансирования, владеть и распоряжаться зданиями и другой собственностью);

- независимость в управлении академическими отношениями (право определять численность студентов и процедуры их приема, право вводить новые образовательные программы разных уровней, определять язык обучения, выбирать критерии оценки качества и агентство для проведения оценки качества, самостоятельно определять содержание курсов).

Организационно беларуские вузы представляют собой бюрократическую систему с централизованным руководством. Назначаемые и освобождаемые от должности президентом или министром ректоры неподотчетны каким-либо коллективным органам самоуправления вузов. «Положение о совете учреждения образования», утвержденное министерством образования 18 июля 2011 года, не предполагает наличия полномочий конечной экспертизы и принятия решений по большинству тех вопросов, которые рассматриваются как определяющие автономный статус вуза. Совет не имеет полномочий избирать и освобождать от должности ректора, проректоров, деканов, утверждать устав или вносить в него изменения, утверждать учебные планы и новые образовательные программы, принимать решения о создании и ликвидации учебных и научных подразделений, утверждать финансовые отчеты и не обладает правами конечной экспертизы и присвоения ученых званий и ученых степеней. Даже в тех случаях, когда формально совет вуза имеет полномочия замещать должности профессорско-преподавательского состава на основе конкурса, в действительности эти права ограничены произволом ректора как действительного нанимателя. Независимо от того, на какой срок избран преподаватель, он может быть принят на работу только путем заключения контракта с нанимателем. Наниматель же может по своему усмотрению ограничить срок работы избранного преподавателя. (Положение о порядке проведения конкурса по замещению должностей.. п.7 <http://edubelarus.info/uploads/base/806.pdf> )

**1У.2. Общественная ответственность**

Противоречащая Magna Charta чрезмерная зависимость беларуских вузов от политической власти и высокая степень бюрократизации управления приводят к снижению ответственности институтов высшего образования перед обществом. Механизмом представления общественных интересов в отношении университетов являются попечительские советы или подобные им управляющие органы. В Образовательном кодексе предусматривается создание попечительских советов вузов. Однако принятое министерством образования 25 июля 2011 года Положение о попечительском совете ясно показывает, что этому органу не передается никаких реальных полномочий и он не может оказывать влияние не только на стратегию развития вуза, но даже не в состоянии обеспечить учет требований рынка труда в учебном процессе. Решения попечительского совета согласно этому Положению носят совещательно - консультативный характер, а основной задачей является поиск финансовых средств для нужд вуза. И министерство образования, и руководители вузов считают, что за повышение качества образования должны платить студенты и работодатели. И речь идет не о специальной подготовке работника на производстве, а об инвестициях в общий человеческий капитал, то есть в высшее образование. Но при этом чиновники не намерены допускать к участию в управлении образованием ни общественность, ни работодателей. Само качество образования понимается не столько как способность выпускника решать конкретные производственные задачи, сколько как соответствие образовательным стандартам, устанавливаемым самим минобром с минимальным участием студентов и работодателей.

**1У.3. Сотрудничество между заинтересованными сторонами (стекхолдерами). Участие студентов**

В Беларуси сложилась многоканальная система финансирования высшего образования, в которой доля государства все более сокращается. В этих условиях высшей школе целесообразно стремиться к построению системы социального партнерства, кооперативных связей со всеми секторами общества: органами власти, бизнесом, институтами гражданского общества. Однако полноценные партнерские отношения стекхолдеров 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. Отражением этой ситуации является и новое законодательство. В Образовательном кодексе отсутствует понятие социального партнерства. А отношения между вузом и работодателями определяются в статье 210 только в терминах заказчика и исполнителя. При этом заказчик, как и другие стекхолдеры, за исключением органов государственного управления, отстранены от участия в управлении высшей школой. Им, в лучшем случае, навязывается роль спонсоров или доноров, не имеющих инструментов влияния на стратегию развития вуза. В беларуском законодательстве нет правовой основы для создания автономных фондов попечительских советов или эндаументов.

Еще меньшее влияние на процесс подготовки кадров имеют студенты и их родители, несущие на себе основное бремя финансирования высшего образования. Родители могут входить в совершенно бесправный орган - Попечительский совет, который не имеет никакого влияния ни на определение миссии и стратегических задач вуза, ни на реализацию образовательных программ, ни на ключевые назначения, ни на принятие стратегических финансовых решений. То есть на те вопросы, которые и входят обычно в компетенцию попечительских советов. При этом само представительство родителей в попечительском совете не регламентируется.

Новое Положение о совете учебного заведения гарантирует 25% представительство студентов в этом органе самоуправления вуза. Но сам этот орган не имеет реальных полномочий в условиях высокой централизации управления вузом. Кроме того, несмотря на заявленную демократичность процедуры формирования совета, тотальный политический контроль со стороны администрации за проведением выборов не оставляет надежд на то, что возможна реальная и честная конкуренция кандидатов. Студенческое самоуправление в беларуских вузах не может обеспечить эффективное участие студентов в управлении учебным заведением. Во-первых, потому что полномочия органов студенческого самоуправления очень ограничены. Во-вторых, они находятся под контролем отделов (управлений) воспитательной работы, встроенных в управленческую вертикаль по реализации государственной идеологической политики.

Наиболее очевидным проявлением политического контроля над органами студенческого самоуправления является то, что официально единственным национальным органом, представляющим интересы студентов, объявлен Республиканский студенческий совет Беларуского республиканского союза молодежи, проправительственной молодежной организации, копирующей функции советского комсомола. Начиная с 2001 года, власти последовательно закрывают любые независимые студенческие организации. Весьма символичным является тот факт, что представляющее Беларусь в Европейском союзе студентов (ESU) «Задзiночаньне Беларускiх Студэнтау» было ликвидировано по суду в 2001 году и с тех пор вынуждено продолжать свою деятельность подпольно. Как и члены других, принудительно ликвидированных студенческих и молодежных организаций, члены ЗБС рискуют стать жертвами уголовного преследования за участие в незарегистрированной организации по статье 193.1 уголовного кодекса Беларуси. В ЕС признано, что данная статья грубо нарушает право на свободу ассоциаций, а ее отмена рассматривается как одно из условий для начала диалога с беларускими властями.