

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ

Мониторинг интеграции беларусского высшего образования в Европейское пространство высшего образования

СОЦИАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ АВТОНОМИЯ

В 2015 г. на саммите министров образования ЕПВО в Ереване Беларусь взяла на себя обязательство имплементировать в национальную систему высшего образования ценности, цели и инструменты ЕПВО. Это обязательство закреплено в Дорожной карте реформирования высшего образования Беларуси <http://bolognaby.org/?p=2116>. Впервые в истории Болонского процесса для страны-кандидата была разработана Дорожная карта как механизм условного приема в ЕПВО. В частности, Беларуские Минобразования должно обеспечить:

- модернизацию своей отсталой системы профессиональных квалификаций, гармонизацию ее с Европейской рамкой квалификаций и Болонской архитектурой высшего образования;
- реформирование в соответствии с European Standards and Guidelines систему контроля качества высшего образования и создать для этого независимое агентство;
- имплементацию болонских инструментов обеспечения транспарентности результатов обучения и признания его результатов (ECTS, приложение к диплому (Diploma Supplement);
- диверсификацию международной мобильности преподавателей и студентов;
- развитие системы LLL (Lifelong learning), обеспечение социального равенства в доступе к высшему образованию и ограничение использование механизма принудительного распределения выпускников вузов;
- имплементацию фундаментальных академических ценностей.

Любые попытки демократизировать и либерализировать нашу высшую школу могут показаться утопичными в условиях нашей политической системы. В основе Дорожной карты лежит допущение возможности некоторой автономной юрисдикции для беларуских университетов. Во многих странах даже с авторитарными режимами университеты сохраняют такую автономию. Есть страны, в которых по экономическим соображениям такая культура управления целенаправленно формируется в недемократической среде. При определенных обстоятельствах Беларусь тоже может пойти по такому пути. Такая возможность существует благодаря тому, что успех Дорожной карты может рассматриваться как свидетельство договороспособности беларусской власти в ее стремлении заручиться экономической поддержкой Запада.

Но не только власть может препятствовать реформам. Формированию новой академической культуры может противодействовать консерватизм значительной части беларусского общества, включая и академические круги. Поэтому только общественное осознание глубокого кризиса нашей системы образования, угрожающего благополучию большинства населения, может заставить смириться с реформами. Этому способствует и экономический кризис, делающий работодателей более требовательными к качеству образования, а студентов и их родителей более критичными в отношении системы управления высшей школой. На этом этапе нашему обществу необходимо не только более глубокое понимание проблем, стоящих перед высшим образованием, но и позитивный и негативный опыт их решения в европейских странах.

Задача этого аналитического отчета состоит с том, чтобы:

– установить место Беларуси на карте ЕПВО, сделать наглядными и сопоставимыми с другими системами европейского образования характеристики беларуской высшей школы;

– показать исходный уровень развития высшей школы Беларуси, что позволит отслеживать дальнейший прогресс в имплементации Дорожной карты как в плане отдельных показателей, так и системы с целом.

В данном отчёте мы сосредоточимся на темах, актуальность которых особенно возросла в последнее время: кризисе системы трудоустройства выпускников вузов (социальное измерение) и институциональной автономии высшей школы.

ТРУДОУСТРАИВАЕМОСТЬ ВЫПУСКНИКОВ В СТРАНАХ ЕПВО И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

6.2. Возможность трудоустройства выпускников

В рамках Болонского процесса трудоустройство выпускников понимается как возможность трудоустроится, т.е. как «способность получить первоначальное, значимое трудоустройство, или достичь само- занятости, сохранять трудоустройство, быть способным перемещаться на рынке труда» (Рабочая группа по возможности трудоустройства 2009, р. 5). В контексте такого понимания трудоустройства, роль высшего образования заключается в том, чтобы «снабдить студентов знаниями, навыками и компетенциями, в которых они нуждаются на рабочем месте и которых требуют работодатели; а также гарантировать, чтобы у людей было больше возможностей для поддержки или обновления этих навыков и компетенций на протяжении всей трудовой жизни» (Рабочая группа по возможности трудоустройства 2009, р. 5). Исходя из такой дефиниции очевидно, что возможность трудоустройства не тождественна занятости. Как говорится в недавнем документе о Доступе на рынок труда, сохранении и возможностях трудоустройства (European Commission/EACEA/Eurydice, 2014a), перспектива занятости выпускников зависит в основном от общего состояния экономики, с одной стороны, и от индивидуальных характеристик (таких как возраст, пол, этническая принадлежность и прочь.), с другой. Последнее подразумевает, что те, кто является «не-традиционным» выпускником оказывается на рынке труда в невыгодном положении. Именно поэтому одна из ключевых задач, которая стоит на повестке дня в ЕПВО – предоставить не-традиционной категории обучающихся не только гарантии доступа и получения высшего образования, но и все имеющиеся преимущества возможностей трудоустройства (т.ж.).

В Республике Беларусь трудоустройство, напротив, понимается как занятость: обязательная в случае с обучающимися на бесплатной форме обучения и возможная в случае с обучающимися на платной форме обучения.

6.2.1. Выпускники на рынке труда: переход от образования к работе

В разделе 6.2.1 на основе нескольких индикаторов, описывающих уровень безработицы, характер перехода выпускников от образования к рынку труда, качество полученной работы, уровень доходов, соответствие квалификации и др. представлена ситуация на рынке труда выпускников в странах ЕПВО.

Безработица

Данные по безработице диагностируют ситуацию с безработицей людей в возрасте 20–34 и свидетельствуют о ценности высшего образования с точки зрения его востребованности на рынке труда. При этом показатель безработицы (*unemployment ratio*), в отличие от уровня безработицы (*unemployment rates*), замеряется путём отношения численности безработных к общей численности населения (а не к численности занятых на рынке труда). Благодаря такому подходу получаются более адекватные данные, поскольку они относительно менее чувствительны к систематическим различиям между разными участниками рынка труда, среди которых есть и те, кто являются участниками пост-обязательного образования, и те, кто является участниками тренингов, и те, кто находятся в режиме занятости. С другой стороны, использование показателей безработицы (а не уровня безработицы) также подразумевает, что страны со схожим уровнем безработицы могут иметь разные показатели безработицы в зависимости от уровня бездеятельности (*inactivity*) работоспособных граждан. Так, например, страны с более высокой долей молодых людей в возрасте 20-34 в образовании (и таким образом с более высокой долей бездействующих молодых людей), будет иметь более низкий уровень безработицы.

В Беларуси уровень зарегистрированной безработицы рассчитывается по формуле отношения численности официально зарегистрированных безработных к численности экономически активного населения. Такая формула расчёта не учитывает всех тех безработных, которые не зарегистрировались официально, а также является чувствительной к систематическим различиям между разными участниками рынка труда (см. выше). Беларусь относится к странам с очень высокой долей молодых людей в возрасте 20-34 в образовании (в расчете на 10 тыс. человек населения приходится 136 учащихся учреждений среднего специального образования и 383 студента высших учреждений образования – 4-е место в мире по числу студентов), а значит с более высокой долей бездействующих молодых людей, но при этом имеет один из самых низких уровней безработицы (0,9% по состоянию на конец октября 2015г.).¹

Медианные данные по показателям безработицы в странах ЕПВО для молодых людей с низким образованием (не выше вторичного уровня МСКО 3, т.е. полного 12-летнего цикла среднего образования) составляют 17.7%, со средним образованием (не выше послесреднего нетретичного уровня МСКО 4, т.е. профессионального образования) составляет 10.4%, а молодых людей с высшим образованием лишь 7.6%. Самые большие различия в показателях безработицы молодых людей с высоким и низким образовательным уровнем имеют место в Чешской Республике (3% против 17.4%), Германии (2.8% против 11.7%) и Словакии (8.2% против 31.7%). В то же время различия в показателях безработицы молодых людей с высшим и средним уровнями образования не так велики. Самые большие различия имеют место в Чешской Республике (3% против 7.4%) и Ирландии (7.6% против 15.3%).

Однако указанная выше обратная связь между уровнем образования и показателем безработицы не характерна для всех стран ЕПВО: в одной трети стран с доступными данными, выпускники высшей школы не имеют самое безопасное положение на рынке труда. Среди этих стран можно выделить 2 группы.

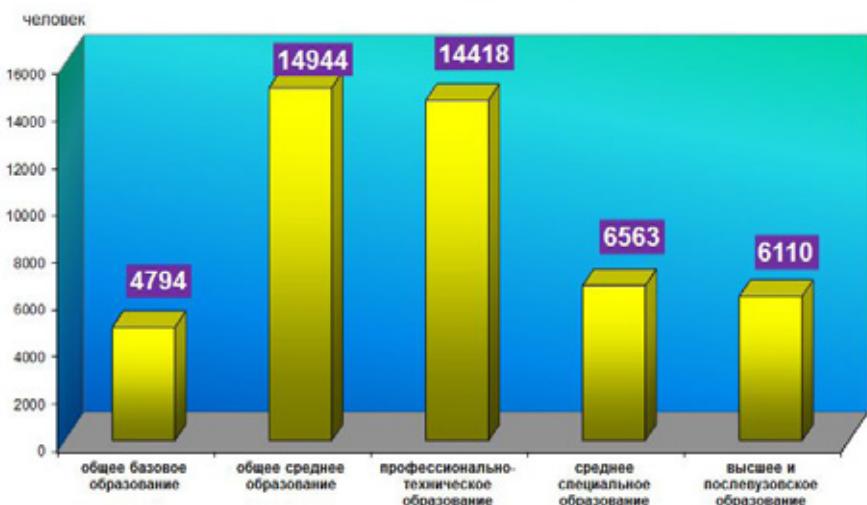
К первой относятся такие страны как Македония, Грузия, Албания, Армения, Тур-

¹ Источник: Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. Режим доступа: <http://www.mintrud.gov.by/ru/sostojanie>

ция и Молдова, в которых выпускники высшей школы находятся фактически в худшем положении на рынке труда, чем их сверстники с более низкими уровнями образования. В четырех из этих стран (Грузия, Албания, Турция и Молдова), молодые люди с самым низким уровнем образования имеют самые высокие шансы на трудоустройство. Таким образом более высокие уровни образования согласуются здесь с более высокими уровнями безработицы. Анализ изменений в течение долгого времени (см. рис. 6.15) показывает, что в Грузии, Албании, Турции и Молдове, показатель безработицы среди молодых людей с высшим образованием уменьшался, начиная с 2008.

Во второй группе стран (Греции, Боснии и Герцеговине, Сербии, Хорватии, Кипра, Португалии и Румынии) выпускники высшей школы сталкиваются с более высокой безработицей, чем молодые люди со средним уровнем образования, а в некоторых случаях их положение на рынке труда даже хуже с точки зрения перспектив занятости (в Боснии и Герцеговине, Сербии и Румынии). Таким образом для этой группы также характерно, что получение диплома о высшем образовании не ведет к более безопасному положению на рынке труда. Однако в отличие от первой группы, показатель безработицы среди высокообразованных молодых людей увеличился более значительно начиная с 2008, т.е. с началом экономического кризиса. Это стало причиной относительно менее безопасного положения выпускников высшей школы на рынке труда в сравнении с теми, кто получил среднее специальное образование (а иногда даже с теми, кто получил всего лишь среднее образование). В целом, в этих странах высшее образование не даёт никаких существенных преимуществ на рынке труда в условиях экономического кризиса.

Состав безработных по уровню образования на 1 июля 2015 года



Источник: Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь
(режим доступа: <http://www.mintrud.gov.by/ru/raspredelenie>)

Помимо стран, упомянутых выше, есть страны, в которых положение высокообразованных молодых людей на рынок труда улучшилось. Так, Германия, начиная с 2008 г. смогла ещё больше уменьшить и без того низкий уровень безработицы причём как раз за счёт снижения уровня безработицы среди высококвалифицированных молодых людей: ежегодный темп снижения безработицы в этой группе составил почти – 7%.

Как свидетельствует инфографика, в Беларуси (по состоянию на 1 июля 2015г.)

безработица в наименьшей степени затронула людей с общим базовым образованием (МСКО 2), средним специальным образованием (МСКО 4), а также высшим и послевузовским образованием (МСКО 5-8), в наибольшей степени – обладателей общего среднего образования (МСКО 3) и профессионально-технического образования (МСКО 4).

Таким образом, Беларусь может быть отнесена к первой группе стран, где высшее образование даёт преимущества на рынке труда в условиях экономического кризиса.

Гендерные различия в показателях безработицы

В дополнение к общим тенденциям, посмотрим на гендерные различия в показателях безработицы, которые также свидетельствуют о важных изменениях на рынке труда (см. рисунок 6.16).

Показатель безработицы рассчитан как доля безработных в общей численности представителей данного уровня образования и возраста. Данные получены на основе небольшой выборки в большинстве средних и небольших стран ЕПВО. ‘Женщина (соотв. мужчина) извлекает выгоду из ВО’ обозначает различие между показателем безработицы женщин (соотв. мужчин), имеющих третичное образование и показателем безработицы женщин (соотв. мужчин), имеющих более низкое вторичное образование.

Источник: Eurostat, Labour Force Survey (LFS) and additional collection for the other EHEA countries

В целом получение высшего образования снижает вероятность стать безработными в равной мере как для женщин, так и для мужчин. Однако различие в показателях безработицы молодых людей с высоким и низким уровнем образования разное. Если показатели безработицы почти идентичны среди высокообразованных молодых женщин и мужчин, то в случае молодых людей с низким уровнем образования показатели разные. Рисунок 6.16 показывает, что почти во всех странах ЕПВО у мужчин с низким образовательным уровнем наблюдается более высокий уровень безработицы, чем у женщин с аналогичным (низким) уровнем образования. На этой основе можно сделать два важных вывода. Во-первых, образование уменьшает гендерный разрыв в безработице. Во-вторых, как показывает аналогичный отчёт за 2012г., в отличие от докризисных лет, получение высшего образования улучшает перспективы занятости для мужчин в большей степени, чем для женщин. Почти в половине стран ЕПВО (с доступными данными) показатели безработицы среди мужчин с низким образованием выше, чем у женщин, а среди мужчин с высоким образованием - ниже, чем у женщин. Кроме того, во всех странах ЕПВО кроме трёх стран (Грузия, Украина и Молдова), молодые мужчины с высшим образованием имеют более низкие показатели безработицы, чем молодые мужчины с самым низким уровнем образования. Однако эта закономерность не очевидна в случае с женщинами.

Кризис по-разному воздействовал на мужчин и женщин, поскольку рынки ЕПВО сегментированы: женщины и мужчины заняты в разных секторах экономики и эта тенденция усиливается в случае с обладателями более низкого уровня образования. Экономический кризис больше всего ударили по тому сектору, в котором доминируют мужчины (производство, строительство и др.), а потому мужская безработица увеличи-

лось быстрее (Европейская комиссия, 2013а).

Как показывает таблица данных ниже, в Беларуси безработных мужчин в 2 раза больше, чем женщин, что, как и в случае большинства стран ЕПВО, является следствием негативного воздействия экономического кризиса на те сектора экономики, в которых доминируют мужчины (производство, строительство и др.).

Состав безработных по полу, возрасту

На конец июня 2014 года			На конец июня 2015 года		
Численность безработных, всего	человек	процент	Численность безработных, всего	человек	процент
21228	100		46829	100	
из них: женщин	7916	37,3	из них: женщин	15693	33,5
мужчин	13312	62,7	мужчин	31136	66,5
молодежь 16–29 лет	6725	31,7	молодежь 16–29 лет	12250	26,2

Источник: Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь
(режим доступа: <http://www.mintrud.gov.by/ru/raspredelenie>)

Показатели безработицы среди более и менее опытных выпускников

Переход от образования к занятости на рынке труда – решающая стадия на жизненном пути молодежи и, к сожалению, этот переход происходит в условиях снижения возможностей трудоустройства и нарастающей неуверенности в будущем. Между тем, плохой опыт трудоустройства на самой ранней (первой) стадии как правило, имеет негативные последствия для всей профессиональной карьеры молодых людей.

Рисунок 6.17 показывает данные по безработице молодых выпускников высшей школы по годам после вручения дипломов. Рисунок отражает различие между молодыми выпускниками, которые были дипломированы три года спустя и менее и более опытными выпускниками, которые были дипломированы более трёх лет назад. Этот индикатор замеряет вход на рынок труда и перспективы недавних выпускников по сравнению с их более опытными коллегами.

Данные базируются на выборке небольшого размера в большинстве средних и малых стран ЕПВО. Данные сортированы по показателям безработицы недавних выпускников (дипломированы 3 года или менее до даты сбора данных).

Источник: Eurostat, Labour Force Survey (LFS) and additional collection for the other EHEA countries

Во всех странах ЕПВО показатель безработицы среди недавних выпускников значительно выше, чем среди более опытных молодых людей. Показатель безработицы среди выпускников, имеющих (предположительно) опыт работы менее трёх лет, составляет 10,8% в половине стран ЕПВО, что более чем в два раза больше, чем аналогичный медианный показатель безработицы среди более опытных выпускников (4,9%). Вот три страны с самым большим различием в показателях безработицы в этих двух

группах выпускников: Великобритания (9.2% против 2.3%), Румыния (15.9% против 4.2%) и Кипр (29.1% против 9.4%). К странам, в которых недавние выпускники находятся в самом невыгодном положении по сравнению с более опытными выпускниками относятся Албания (21.2% против 16.3%) и Португалия (21.4% против 14.5%). Однако, как показывают данные, различие между двумя группами меньше не потому, что показатели безработицы среди недавних выпускников ниже, но потому что показатели безработицы опытных молодых людей также достаточно высоки.

Существующий в Республике Беларусь институт обязательного распределения обеспечивает первое рабочее место и частично снижает безработицу среди менее опытных выпускников. Однако, поскольку обязательное распределение распространяется лишь на студентов бюджетной формы обучения (не более 1/3 от общей численности студентов), которая, к тому же, существенно сократилась в условиях сокращения рынка труда и экономического кризиса (по свидетельствам ректоров ведущих вузов, многие работодатели отзывают свои заявки), эта мера имеет свои существенные ограничения: студенты, обучающиеся на платной основе (т.е. 2/3 от их общей численности) не имеют равных возможностей получения первого рабочего места в рамках института распределения.

Доход и образовательные компетенции

Ожидаемый доход является одним из индикаторов положения выпускников высшей школы на рынке труда. Предполагается, что результаты высшего образования – и, соответственно, более высокие объёмы инвестиций в образование – должны быть компенсированы более высокооплачиваемой работой после вручения дипломов.

Расчёт основан на переменных ‘наличные деньги или сходный с наличными деньгами доход работника’ и ‘без-наличный доход работника’, которые были добавлены для того, чтобы оценить кросс-наличный и без-наличный персональный доход работников, которые работали на протяжении последних 6 месяцев отчетного периода о доходах. Возраст целевой группы – 16+

Источник: Eurostat, EU-SILC (Statistics on Income and Living conditions)

Данные по распределению доходов подтверждают, что валовый доход большинства работников с высшим образованием выше, чем доходы работников с более низким уровнем образования. В 2013г. средний показатель доходов сотрудников с высшим (третичным) образованием составлял приблизительно 30 000 евро по ППС (parityитету покупательного стандарта), тогда как средний показатель доходов у работников с верхним уровнем вторичного (среднего) образования (12 классов) составлял приблизительно 19 000 евро по ППС, а у работников с низким уровнем вторичного (среднего) образования (9 классов) составлял прибл. 16 000 евро по ППС.

Сравнение уровней дохода в 2010 и 2013 показывает, что на фоне ежегодного увеличения валового дохода у всех категорий в этот период, в абсолютном выражении больше всего вырос доход у работников с высшим образованием (см. рисунок 6.19). Однако в относительном выражении сотрудники с верхним уровнем среднего образования извлекли наибольшую пользу за этот период, т.е. преимущество в доходах высокообразованных работников несколько меньше в сравнение с преимуществом в доходах работников, имеющими верхний уровень вторичного образования. При этом меньше всего за указанный период увеличился годовой доход у работников с низким

уровнем вторичного образования (особенно в более низких квартилях). Кроме того, темпы роста были больше в верхних квартилях для всех квалификаций, что свидетельствует о том, что неравенство доходов немного увеличились за этот период.

Соотношение показателей среднего ежегодного валового дохода сотрудников с третичной квалификацией и аналогичных показателей сотрудников с более низким уровнем образования отражено на рисунке 6.20. В 2013г. во всех анализируемых странах работники с высшим образованием имели преимущество в доходах почти в два раза. При этом данное соотношение колебалось от 1.9 в Португалии и 1.8 в Хорватии до 1.2 в Швеции, Молдове, Норвегии и Дании. Данные по различиям в доходах между работниками с завершённым высшим образованием и работниками с низким уровнем среднего образования разительны в нескольких странах ЕС: это соотношение в доходах более чем 3-х кратно в Германии и составляет 2.5 в Армении, Швейцарии, Люксембурге и Австрии. В ряде других стран превышение приблизительно двукратное. Неравенство между работниками с низким уровнем вторичного образования и работниками с высшим образованием является самым низким в трех скандинавских странах: Швеции, Дании и Финляндии.

К сожалению, в Республике Беларусь не существует мониторинга и анализа показателей доходов работников в зависимости от уровня образования.

Вертикальное несоответствие

Другой общий индикатор перспектив выпускников на рынке труда – вертикальное несоответствие, которое происходит, когда имеется несоответствие между уровнем образования или навыков выпускников и уровнем образования или навыков, требуемых от них на работе (Cedefop 2010, р. 13). Такое вертикальное несоответствие может быть описано в терминах *квалификаций (qualifications)* или *компетенций (skills)*, а результаты могут сильно отличаться в зависимости от того, что именно оказывается востребованным. Например, недавний анализ, проведённый на основе Обзора навыков взрослых (PIAAC) для ряд государств-членов ЕС показывает, что доля сверх-квалифицированных и сверх-компетентных людей примерно одинаково невысока (приблизительно 15%, см. Flisi и др. 2014, р. 4.). Сопоставимая по размерам доля людей была сверхквалифицирована, но не сверхкомпетентна, в то время как вдвое больше опрашиваемых были сверх-квалифицированы, но не сверх-компетентны.

Эти данные свидетельствуют о разнообразных формах неэффективности ответа системы образования на потребности и запросы рынка труда. Относительно высокий процент сверх-квалифицированных, но не сверх-компетентных людей свидетельствует о том, что многие слишком долго задержались в системе образования, поскольку не получили дополнительных компетенций и навыков. Это также может говорить о том, что учреждения высшего образования не смогли дать выпускникам навыки, которые позволили бы им достичь лучшего положения на рынке труда. Однако, как было показано выше, ряд факторов, влияющих на образовательные несоответствия – внезапное снижение требований на рынке труда, недостатки рынка труда, дискриминация, и т.д. – не всегда подконтрольны высшим учебным заведениям.

Квалификационные и компетентностные несоответствия могут быть измерены на основании нескольких различных индикаторов. В целом, самооценка определяется как один из самых точных показателей вертикального несоответствия, особенно компетентностного несоответствия.

Этот подраздел отражает показатели сверх-квалификации, определенные как процент молодых людей с высшим (третичным) образованием, занимающих долж-

ность, которая традиционно не квалифицируется как нуждающаяся в высшей (третичной) квалификации (4–9 уровни МСКП², включая клерков, сервисных рабочих, сельскохозяйственных и рабочих рыболовства, ремесло и связанные рабочие отраслей, заводские и машинные операторы или простая рабочая сила (5)). Рисунок 6.21 показывает распределение людей в возрасте 25–34 лет с высшей квалификацией на работах, требующих квалификацию 1 или 2 уровня МСКП (должностные лица, менеджеры и профессионалы), 3-го уровня МСКП (технический персонал и ассоциированные профессионалы) и 4–9 уровня МСКП.

В 2013 средний уровень сверх-квалификации составлял 21.9%. Это означает, что в половине стран ЕПВО более 1/5 молодых выпускников трудоустроились по таким специальностям и работали на таких должностях, для занятия которых был достаточен более низкий уровень квалификации. К странам с самыми высокими показателями сверх-квалификации (выше 30%) относятся: Албания (45%), Кипр (39.7%), Испания (38.8%), Ирландия (36.9%), Турция (35.2%), Греция (34.1%), Болгария (33.3%) и Украина (32.9%). К странам с относительно низким уровнем сверх-квалификации (ниже 15%) относятся Мальта (14%) и Люксембург (5.7%).

К сожалению, в Беларуси нет аналогичных данных по этому показателю. В то же время, на основании косвенных данных, можно предположить, что квалификационное (вертикальное) несоответствие навыков и компетенций выпускников воспринятым на рынке труда компетенциям и навыкам, достаточно высоко. Об этом, в частности, свидетельствуют данные опросов, проведённых экспертами Всемирного банка, которые показывают, что компании Беларуси не могут найти работников с «правильным» набором навыков даже в тех случаях, когда имеется значительное количество специалистов с официальными дипломами высокого уровня (см. рисунок “Распределение компаний в странах ЕЦА”). При этом процент таких компаний самый высокий именно в Беларуси.

Распределение компаний в странах ЕЦА, которые считают навыки работников «основным» или «весома существенным» сдерживающим фактором, 2008 год

		Таджикистан			
		Узбекистан			
Азербайджан Армения		Чехия			
Босния и Герцеговина Грузия		Эстония			
Косово Киргизия		Хорватия	Украина		
Македония Албания		Латвия	Молдова		
Черногория	Сербия Болгария	Польша	Литва	Казахстан	
Венгрия	Словения Турция	Словакия	Румыния	Россия	Беларусь
0–10 10–20 20–30 30–40 40–50 50–60 60–70 70–80 80–90					

Источник: World Bank (2011)

Эксперты Всемирного банка также отмечают, что “несоответствие навыков также очевидно в секторе сельского хозяйства, где четвертая часть работников имеют высшее или среднее специальное образование и могли бы, предположительно, найти лучшую работу в более производительных секторах, но не делают этого. Хотя это может быть частично связано с качеством образования, несоответствие спроса и предложения навыков также является результатом неэффектив-

² Международная стандартная классификация профессий (ISCO).

ного распределения ресурсов (в частности, трудовых ресурсов), когда значительная часть рабочей силы, включая высококвалифицированных работников, удерживается на государственных предприятиях.”³

6.2.2. Политика усиления возможности трудоустройства выпускников

Политика влияния на увеличение возможности трудоустройства выпускников имеет свои инструменты в достаточно широком диапазоне. Как описано в стратегических рекомендациях European Students’ Union (ESU), большинство тем, обсуждаемых в этом отчете, имеют отношение к перспективам выпускников высшей школы на рынке труда, включая Болонские инструменты, такие как, например, рамка квалификаций, результаты учебной деятельности, система кредитов, Дополнение к диплому или признание предшествующего обучения (ESU 2014, стр 51–54).

Если смотреть на политику с ключевой целью улучшения перспектив возможностей трудоустройства выпускников, то можно выделить две главные стратегические перспективы. Первая фокусирует своё внимание на потребностях рынка труда – аспекте спроса – которому должны отвечать высшие учебные заведения. Вторая акцентирует внимание на трудоспособных выпускниках и это подразумевает перспективу со стороны предложения: чего учреждение высшего образования должно достигнуть с точки зрения результатов, т.е. с точки зрения обеспечения выпускникам ряда соответствующих компетенций и навыков.

Таким образом, после представления общей картины о месте возможностей трудоустройства в высшем образовании, эта секция демонстрирует примеры политики улучшения возможностей трудоустройства в обеих её аспектах: со стороны спроса и со стороны предложения. Что касается ответа на потребности рынка труда, то здесь ключевым является вопрос о том, где высшие учебные заведения могут искать соответствующую информацию о рынке труда. Две наиболее широко распространенные возможности – это прогнозирование рынка труда и востребованных компетенций, с одной стороны, и вовлечение представителей рынка труда (т.е. работодателей) в управление высшим образованием, с другой.

Прогнозирование рынка труда и навыков как информационный ресурс

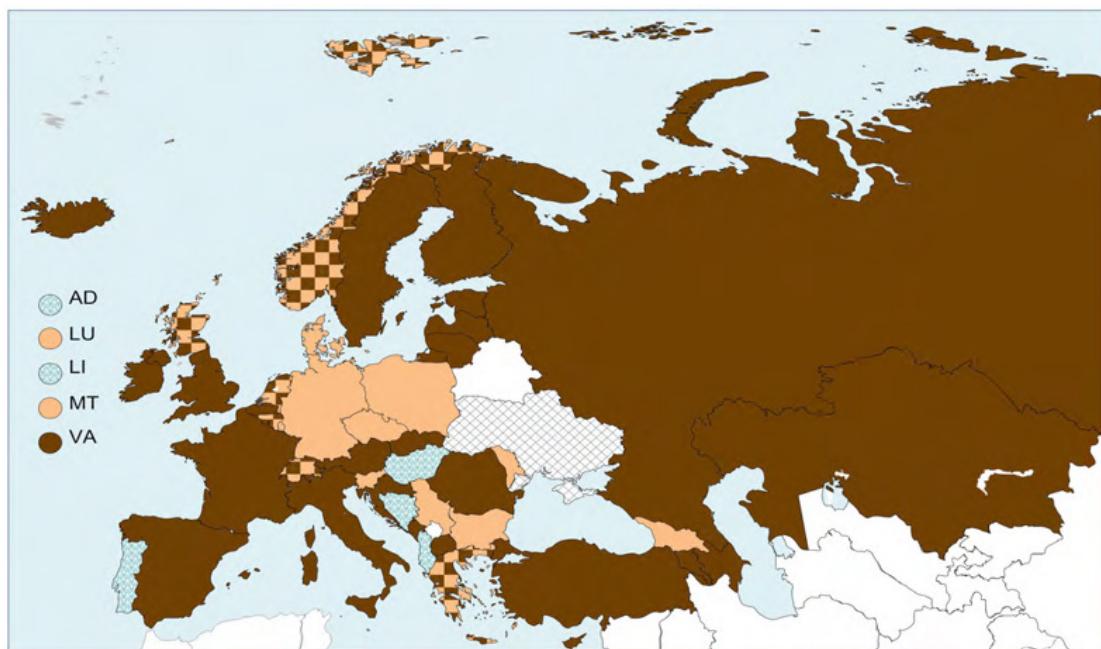
Для того, чтобы быть в состоянии ответить на требования рынка труда, правительству и учреждениям высшего образования нужна информация о тенденциях на рынке труда. Несмотря на её ограничения (см. European Commission/EACEA/Eurydice, 2014a), прогнозирование рынка труда – распространенный способ предугадывания потребностей рынка труда в терминах требуемых и предлагаемых навыков. С одной стороны, прогнозирование рынка труда может дать информацию, необходимую при стратегическом планировании, например при планировании и проектировании образовательных программ, определении числа финансируемых государством рабочих мест или распределении государственного финансирования. С другой стороны, руководство и информационные услуги могут использовать информацию о рынке труда с тем, чтобы помочь (потенциальным) студентам в их само-ориентации на более ‘востребованные’ сферы образования. Прогнозирование рынка труда обычно проводится

³ Обзор государственных расходов в Республике Беларусь. Повышение качества предоставляемых государством услуг в условиях жёстких бюджетных ограничений. Часть 2. Всемирный банк. Доклад от 13 февраля 2013г. Глава 4.

на уровне определения профессии и квалификации.

В большинстве стран ЕПВО, прогнозирование рынка труда и компетенций регулярно осуществляется на национальном уровне (см. рисунок 6.25). Такие опыты прогнозирования проводятся на основе *ad hoc*-анализа 17 систем образования, иногда в дополнение к регулярному прогнозированию на местах. В приблизительно одной трети стран ЕПВО, в дополнение к национальному, осуществляется регулярное прогнозирование рынка труда и компетенций на региональном уровне.

Прогнозирование рынка труда и компетенций на национальном уровне, 2013/14

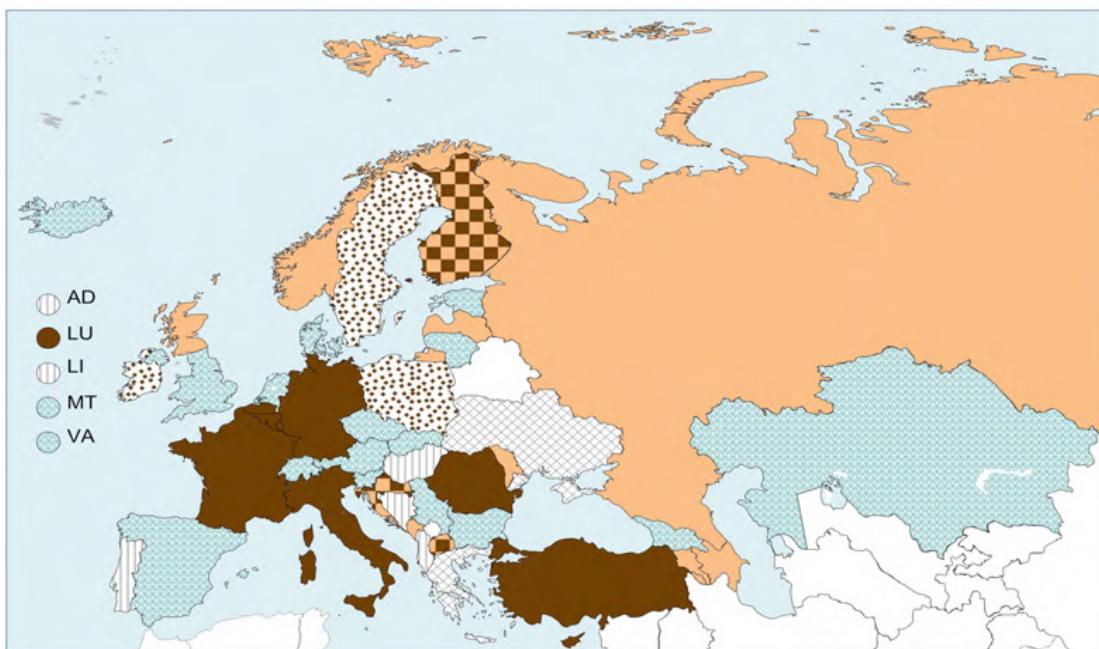


■ - регулярное прогнозирование; ■ - *ad hoc*-прогнозирование; □ - нет прогнозирования; ✕ - нет данных

Источник: BFUG questionnaire

Большинство стран, проводящих прогнозирование рынка труда, прилагает усилия, чтобы принять их результаты во внимание при планировании развития высшего образования на центральном уровне (см. рисунок 6.26). В 11 странах, информации о рынке труда используется, чтобы определить квоты приема или бюджетные места по всем или по определенным сферам высшего образования. В 11 других стран такие прогнозы приняты во внимание при аккредитации новых программ образования и/или адаптации существующих программ к потребностям рынка труда.

Использование прогнозирования рынка труда и компетенций в центральном планировании, 2013/14



■ - аккредитация и развитие программ; ■ - квоты при поступлении/ квоты на бюджетные места; ☐ - дополнительное финансирование приоритетных областей; ▨ - не систематически используется на централизованном уровне; ▢ - не используется; ✗ - нет данных

Источник: BFUG questionnaire

Формально Республика Беларусь относится к странам, где использование результатов прогнозирования рынка труда и компетенций на центральном уровне осуществляется через квотирование мест при поступлении на бюджетные места. Однако в силу отсутствия полноценной системы оценки и прогнозирования рынка труда существующая в Беларуси модель прогнозирования потребности в трудовых ресурсах, которая основывается на заявительном принципе⁴ не является адекватной и эффективной. По результатам заявки предприятий в органы государственного управления о дополнительной перспективной потребности в кадрах формируются контрольные цифры приёма в учреждениях образования в соответствии с Общегосударственным Классификатором Республики Беларусь «Специальности и классификации».⁵ Однако, эта модель не учитывает специфики поведения государственных предприятий на рынке труда: сам спрос предприятий на трудовые ресурсы является производным от административно навязанных объёмов производства (прогнозные показатели выпуска продукции) и количественных темпов роста, ко-

⁴ См.: «Положение о потребности в трудовых ресурсах для формирования заказа на подготовку рабочих, служащих и специалистов за счёт средств республиканского и (или) местного бюджетов» (утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16 октября 2008г. за № 1547. Согласно Положению, дополнительная потребность в трудовых ресурсах определяется как потребность в кадрах, необходимых для развития производства, возмещения их выбытия и замещения вакантных рабочих мест. (20; 139)

⁵ Общегосударственный классификатор Республики Беларусь «Специальности и квалификации» ОКРБ 011-2001. – Минск: РИВШ, 2005.

торые обеспечиваются предприятиями за счёт роста кадрового ресурса. Между тем, за скобками остаётся качество продукции и эффективность использования имеющихся трудовых ресурсов: как правило, на предприятиях имеется избыток не только нереализованной продукции, но и кадров. Причём чем хуже финансовое положение и выше износ основных производственных фондов, тем больше текучесть кадров и выше потребность в кадрах (по данным экспертов, в сельском хозяйстве, строительстве и машиностроении она доходит до 60% от среднесписочной численности занятого в этих отраслях населения).⁶ Таким образом, как отмечают эксперты, уже «на этапе прогнозных оценок потребности предприятий в специалистах, предприятия подают необоснованную информацию на рынок образовательных услуг».⁷ Данная ситуация усугубляется необоснованной инициативой учреждений образования, заинтересованных в увеличении (или, как минимум, в сохранении) контрольных цифр приёма и активно навязывающих предприятиям потребности в кадрах. Такое поведение учреждений образования на рынке труда обусловлено не только заинтересованностью в контрольных цифрах приёма (и соответственно, объемах бюджетного финансирования), но и обязательством обеспечивать первое рабочее место для студентов бюджетной формы обучения. В результате «планы приёма формируются самими производителями образовательных услуг на основе формирования инерционных экстраполяционных прогнозов кадровых потребностей в специалистах с высшим и средним образованием по принципу «от достигнутого»».⁸

Коопeração между работодателями и институтами высшего образования

Бухарестское Коммюнике расценивает сотрудничество между работодателями и учреждениями высшего образования как важное средство расширения возможностей трудоустройства выпускников высшей школы. Консультирование с работодателями или привлечение работодателей, организаций работодателей и представителей бизнеса на различных шагах развития и оценивания программ являются прямым и более децентрализованным механизмом, благодаря которому информация о рынке труда может быть включена в высшее образование. Работодатели и деловые представители знают о профессиональных компетенциях выпускников, востребованных при выходе на рынок труда (9), и высшие учебные заведения могут использовать это знание при проектировании программ на получение степени.

Если обратить внимание на самые важные области, в которые могут быть вовлечены работодатели в высшем образовании (развитие учебного плана и участие в принимающих решения органах управления высших учебных заведений), то станет ясно, что работодатели участвуют в планировании и управлении высшим образованием в ЕПВО. Распространен способ включать работодателей через институты гарантii каче-

⁶ Ванкевич Е.В., Коробова Е.Н., Шарстнев В.Л., Войтеховская И.А. Рынок образовательных услуг и рынок труда Республики Беларусь: направления согласования. Витебск: УО «ВГТУ», 2010. – 206 с. Ст. 140.

⁷ Ванкевич Е.В., Коробова Е.Н., Шарстнев В.Л., Войтеховская И.А. Рынок образовательных услуг и рынок труда Республики Беларусь: направления согласования. Витебск: УО «ВГТУ», 2010. – 206 с. Ст. 139

⁸ Ванкевич Е.В., Коробова Е.Н., Шарстнев В.Л., Войтеховская И.А. Рынок образовательных услуг и рынок труда Республики Беларусь: направления согласования. Витебск: УО «ВГТУ», 2010. – 206 с. Ст. 140.

ства: во многих странах требуется, чтобы работодатели участвовали в аккредитации и оценке программ высшего образования (см. рисунок 3.15).

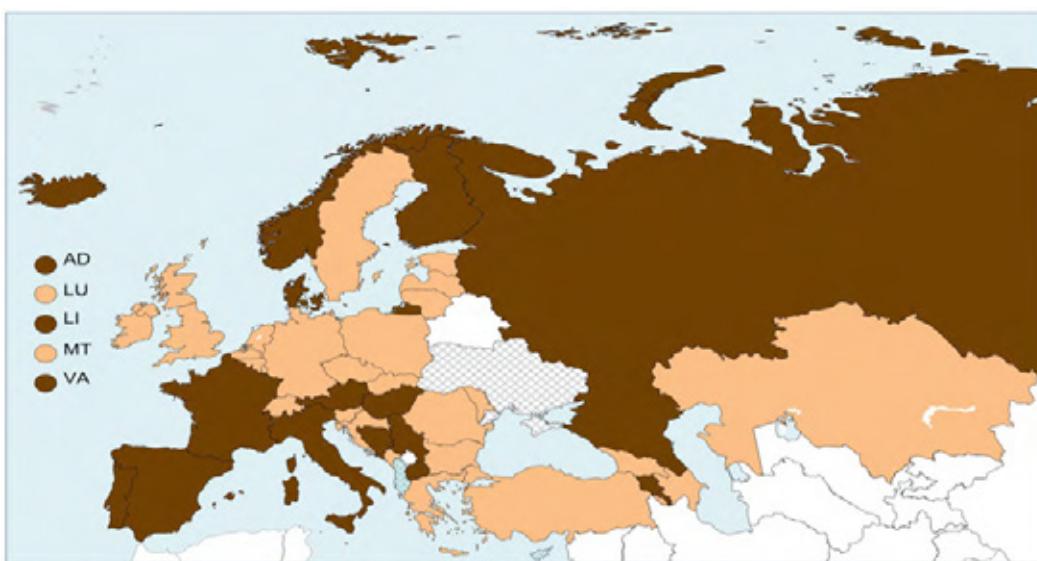
Вовлечение работодателей в планирование и управление высшим образованием, 2013/14

A. Развитие программ



■ - обязательное участие; ■ - участие по-возможности; ■ - нет участия; X - нет данных

B. Участие в принимающих решения органах управления высших учебных заведений



■ - обязательное участие; ■ - участие по-возможности; ■ - нет участия; X - нет данных

Источник: BFUG questionnaire

Однако степень участия работодателей различается по странам ЕПВО. Разным является участие работодателей и в развитии учебного плана. 11 стран обязывают работодателей участвовать в дизайне или пересмотре учебных планов (см. рисунок 6.27 А). Кроме того, в некоторых странах, работодатели должны быть вовлечены в развитие учебных планов высших учебных заведений определенного типа (например, в случае университетов прикладных наук (Fachhochschule) в Австрии или в Нидерландах). Тем не менее, как раз в странах, где участие работодателей не требуется в качестве обязательного, участие работодателей может быть широко распространено. Некоторые страны создали специальные образовательные программы и учебные планы, удовлетворяющие требованиям работодателей. Примером является профессиональный диплом в Албании, профессиональная степень бакалавра (licence professionnelle) во Франции или степени фонда в Великобритании (Англия, Уэльс и Северная Ирландия). В Ирландии, в структуре Профессиональной Конверсионной программы ICT, работодатели вовлечены в развитие и предоставление определенных программ, нацеленных на восполнение профессиональных лакун в экономике.

18 стран обязывают высшие учебные заведения включать работодателей в органы управления образовательных учреждений (см. рисунок 6.27. В). Кроме того, в некоторых странах, работодатели также вовлечены в различные национальные (например, в Хорватии, Франции, Германии, Польше, Словении, Швеции или Соединенном Королевстве (Шотландия)), региональные (например, в Италии) или секторальные (например, в Черногории) органы управления, принимающие решения.

Государственное финансирование проектов кооперации университета и бизнеса, 2013/1



■ - государственное финансирование проектов кооперации; □ - негосударственное финансирование проектов кооперации; ✕ - нет данных

Источник: BFUG questionnaire

Участию работодателей могут способствовать проекты кооперации университета и бизнеса, в рамках которых образовательные учреждения и бизнес-организации развивают инновационные проекты вместе. Правительства могут стимулировать финансово-выми средствами одну или обе стороны для участия в таких проектах. Как показывает

рисунок 6.28, проекты кооперации университета и бизнеса получают государственное финансирование в подавляющем большинстве стран ЕПВО. Много стран (например, Хорватия, Дания, Македония, Исландия и Норвегия), создают специальные инновационные фонды, которые непосредственно финансируют проекты кооперации университета и бизнеса. Либо задачу финансирования таких проектов могут получить специализированные правительственные учреждения (например, в Бельгии (Фламандская Община), Швеции и Швейцарии). В Швеции правительство также финансирует в некоторых университетах т.н. Офисы инноваций. В Ирландии и Лихтенштейне выпускают инновационные ваучеры, способствующие сотрудничеству между предприятиями и высшими учебными заведениями.

В Кодексе об образовании Республики Беларусь отсутствует понятие «социального партнерства» и, соответственно, роли работодателей, несмотря на то, что оно объявлено одной из наиболее приоритетных задач в области государственной политики. Сейчас в Беларуси основная форма реализации социального партнерства – это коллективное соглашение между Министерством образования и Белорусским профессиональным союзом работников образования и науки. Это соглашение регулирует отношения между государством (в лице Министерства образования) и его наемными работниками, но не представляет интересы остальных социальных партнеров: родителей, работодателей и студентов.⁹ Наниматели (в Кодексе отсутствует понятие «работодатели») могут входить в состав совета учреждения высшего образования, однако им отводится роль помощников в развитии материально-технической базы и предоставлении места прохождения производственной практики. Система обязательного распределения легитимирует и тем самым усугубляет практику субъектов системы образования, ориентирующихся при предоставлении платных услуг на социальный (спрос населения), а не на экономический спрос (потребности работодателей). В силу превалирования спроса потребителей образовательных услуг над спросом потребителей трудовых ресурсов образовательные учреждения ориентируются не столько на согласование интересов работодателей и потребителей образовательных услуг, сколько на содействие трудоустройству выпускников. Не менее существенным препятствием эффективному согласованию рынка образования и рынка труда является несогласованность действий профильных министерств, решающих перспективные потребности в кадрах: Министерства образования, Министерства труда и социальной защиты и Министерства экономики.

⁹ При этом пункт 11 Соглашения гласит: «Учитывая, что обучающиеся не являются работниками организаций системы Министерства и не могут быть субъектами коллективных договоров, стороны рекомендуют для обеспечения защиты прав и законных социально-экономических интересов обучающихся заключать соглашения между учреждениями образования и профсоюзовыми организациями обучающихся в качестве приложений к коллективному договору соответствующей организации системы Министерства».

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ АКАДЕМИЧЕСКИЕ ЦЕННОСТИ

Дорожная карта реформирования высшего образования Беларуси содержит предписание министерству образования к середине 2017 г. проанализировать национальное законодательство и представить парламенту предложения по принятию мер с целью включения в него принципов Великой хартии университетов и рекомендации Совета Европы Rec/CM(2012)7 в отношении ответственности государства за обеспечение академической свободы и институциональной автономии.

Рекомендации Совета Европы (Recommendation CM/Rec(2012)7) содержат призыв к государственной власти гарантировать в полном объеме организационную, финансовую, кадровую и академическую автономию высшим учебным заведениям.

Смысл этого императива для реформирования беларусской высшей школы можно прояснить через детальный анализ самого понимания институциональной автономии в современных условиях.

Европейская ассоциация университетов (*European University Association* (EUA)) на протяжении нескольких лет осуществляет мониторинг и анализ состояния институциональной автономии в странах, университеты которых являются членами этой организации. В 2012 г. был опубликован очередной отчет «Университетская автономия в Европе»¹⁰.

Хотя университетская автономия не является самоцелью, она признается важнейшей предпосылкой успешности выполнения европейскими институтами высшего образования своей миссии в условиях построения передового общества, основанного на знании. Исследование проводилось в 28 европейских образовательных системах (в некоторых странах Европы в рамках одного государства существуют различные системы высшего образования – например, в Бельгии или Германии). Методология исследования основывалась на выделении четырех основных измерений университетской автономии и экспертном взвешивании значения каждого индикатора, характеризующего данное измерение. Ниже приводится полный список индикаторов, сгруппированных по блокам.

Организационная автономия

Процедура избрания исполнительного главы университета (ректора)

Выбор процедуры избрания ректора

Освобождение от должности исполнительного главы

Сроки пребывания в должности главы университета

Включение внешних членов в университетский управляющий орган

Отбор внешних членов управляющего органа

Способность принимать решения, касающиеся академической структуры

Способность создавать юридические лица

Финансовая автономия

Продолжительность государственного бюджетного периода

Тип государственного финансирования

Возможность использования бюджетных остатков

Возможность брать денежную ссуду

Возможность владеть зданиями

¹⁰ http://www.eua.be/Libraries/Publications_homepage_list/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.sflb.ashx

Возможность устанавливать плату за обучение национальных студентов
Возможность устанавливать плату за обучение иностранных студентов

Кадровая автономия

Возможность принимать решения о процедурах найма старшего академического персонала

Возможность принимать решения о найме старшего административного персонала

Возможность принимать решения относительно заработной платы старшего академического персонала

Возможность принимать решения относительно заработной платы старшего административного персонала

Возможность принимать решения об увольнении старшего академического персонала

Возможность принимать решения об увольнении старшего административного персонала

Возможность продвигать по службе старший академический персонал

Возможность продвигать по службе административный персонал

Академическая автономия

Возможность устанавливать число студентов вуза

Возможность отбирать студентов

Возможность открывать и закрывать образовательные программы

Возможность выбирать язык обучения

Возможность выбирать процедуры контроля качества

Возможность выбирать провайдера процедур контроля качества

Возможность конструировать содержание образовательных программ, ведущих к получению диплома

Организационная автономия

Организационная автономия беларуских вузов по критериям Европейской ассоциации университетов может оцениваться только с оговорками и со ссылками на специфические условия беларуской системы управления высшим образованием.

Процедура избрания исполнительного главы университета

В европейских странах выборы ректора, как правило, являются делом коллегиального управляющего органа университета (Сената, Академического совета, Управляющего совета, др.). В половине образовательных систем такое одобрение не требуется вообще.

Существуют четыре типа процедур избрания ректора:

1. Ректор избирается специальным органом, представляющим различные группы университетского сообщества (Академический персонал, студенты, другие сотрудники университета). Иногда голоса избирателей взвешиваются по определенным правилам.

2. Избирается управляющим органом, сформированным демократическим путем академическим сообществом. Например, сенатом (органом, принимающим решения по академическим вопросам).

3. Назначается управляющим советом университета Органом принимающим ре-

шения по стратегическим вопросам)

4. Назначается в процессе двухступенчатого отбора, в который включён сенат и управляющий совет.

Выбор ректора может требовать утверждения внешней инстанцией. Примерно в половине систем высшего образования существует такая процедура. Назначение ректора утверждается министерством или министром высшего образования в Греции, Исландии, Италии, Нидерландах и земле Бранденбург.

В Чехии, Венгрии, Люксембурге, Словакии Латвии и Швеции. – главой государства или правительства или правительством. В ряде случаев это утверждение носит формальный характер.

Не требует подтверждения избрание исполнительного главы университета в Австрии, Дании, Эстонии, Финляндии, Франции, Ирландии, Литве, Норвегии, Польше, Португалии, Великобритании, на Кипре, в некоторых землях ФРГ.

По Кодексу об образовании Республики Беларусь (ст. 208 «Управление учреждением высшего образования») руководитель государственного учреждения высшего образования назначается на должность и освобождается от должности в порядке, определяемом президентом Республики Беларусь.

Указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2001 г. № 645 О порядке назначения (утверждения, освобождения, отстранения) и согласования назначения (освобождения, отстранения) Президентом Республики Беларусь на некоторые должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь устанавливает следующую процедуру назначения ректоров.

Ректоры государственных высших учебных заведений назначаются Советом министров Беларуси по представлению Министерства образования и согласуются Президентом РБ. Президент назначает ректоров Белорусского государственного университета и Академии управления при Президенте Республики Беларусь. Фактически назначение ректоров всех государственных вузов и освобождение их от должности находится под полным контролем президента.

В отборе кандидатов на должность ректора консультативную функцию выполнят Республиканский совет ректоров высших учебных заведений, созданный Указом Президента Республики Беларусь от 8 февраля 2001 г. № 71. В п.3.5 Положения о Совете ректоров предусмотрено участие Совета в рассмотрении кандидатур на должности руководителей учреждений высшего образования республики, формировании резерва на замещение должностей руководителей учреждений высшего образования. Совет ректоров состоит из назначенных органами государственной власти руководителей вузов, не подотчетен каким-либо представительным органам или организациям академической общественности и не имеет иных, кроме консультативных, полномочий.

Никакого влияния на выбор исполнительного главы вуза академическое сообщество вуза, коллегиальные органы управления не имеют. В большинстве случаев процесс рассмотрения кандидатур на должность ректора проходит в атмосфере информационной закрытости, а сделанный властью выбор становится сюрпризом для коллектива вуза.

Хотя по закону местные органы власти (Областные исполнительные комитеты), являющиеся частью властной вертикали не имеют полномочий участвовать в процедуре назначения ректоров вузов, в действительности их влияние может быть существенным. Тем более, что вопреки закону в локальных правовых актах исполкомов функция управления учреждениями высшего образования значится. Широко известна роль председателя Гродненского облисполкома Семена Шапиро в освобождении от должности ректора Гродненского государственного университета Евгения Ровбы в 2013 г. и

назначении ректором Андрея Короля. Такая скрытая форма децентрализации управления высшим образованием только усиливает зависимость ректоров от административного произвола не только президентского центра, но и местных органов власти.

Руководитель частного учреждения высшего образования назначается на должность и освобождается от должности Министром образования Республики Беларусь по представлению учредителя.

Выбор процедуры избрания ректора

В европейских странах требования к кандидату на ректорскую позицию устанавливаются либо законом, как это имеет место в 16 образовательных системах, либо уставом университета, как обстоит дело в 12 странах.

В Беларуси отсутствует сама процедура избрания исполнительного главы вуза. Однако требования к кандидату на должность ректора определены следующими нормативным актом: Постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 21 октября 2011 г. №105 О внесении изменений в выпуск 28 Единого квалификационного справочника должностей служащих устанавливает квалификационные требования и должностные обязанности ректора вуза.

В соответствии с этим документом кандидат на эту должность должен иметься Высшее образование, ученую степень доктора или кандидата наук, стаж работы в должностях руководителей не менее 5 лет. Впрочем, Постановление Минтруда не может ограничить право Президента в выборе кандидата на должность исполнительного главы вуза.

Освобождение от должности исполнительного главы вуза

Возможность освобождения ректора от должности является ключевым фактором его подотчётности институции или стейкхолдерам. В 9 странах Европы в законе не содержится перечня оснований для отставки главы вуза. В остальных странах есть достаточно строгие правила этой процедуры. В Греции, Венгрии, Литве, Португалии Словакии и Швеции отставка ректора должна быть утверждена внешней инстанцией, но вуз волен избирать процедуру самостоятельно. В Чехии, Исландии, Латвии, Люксембурге и Испании отставка не только должна получать внешнюю санкцию, но должна осуществляться в соответствии с установленной законом процедуре. Во Франции и Турции процедура отстранения ректора от должности осуществляется внешней инстанцией.

Освобождение от должности исполнительного главы в Беларуси, как следует из 208 статьи Кодекса, находится вне компетенции вуза. Указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2001 г. № 645 О порядке назначения (утверждения, освобождения, отстранения) и согласования назначения (освобождения, отстранения) Президентом Республики Беларусь на некоторые должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь устанавливает такую же процедуру освобождения от должности ректоров как и их назначения на должность. Эта процедура находится под полным контролем президента и превращает ректора в жертву административного произвола, не имеющего никаких законных способов защиты от произвольного увольнения.

Сроки пребывания в должности главы университета

В 21 европейской стране срок пребывания ректора в должности устанавливается законом. В 7 образовательных системах продолжительность работы ректора определя-

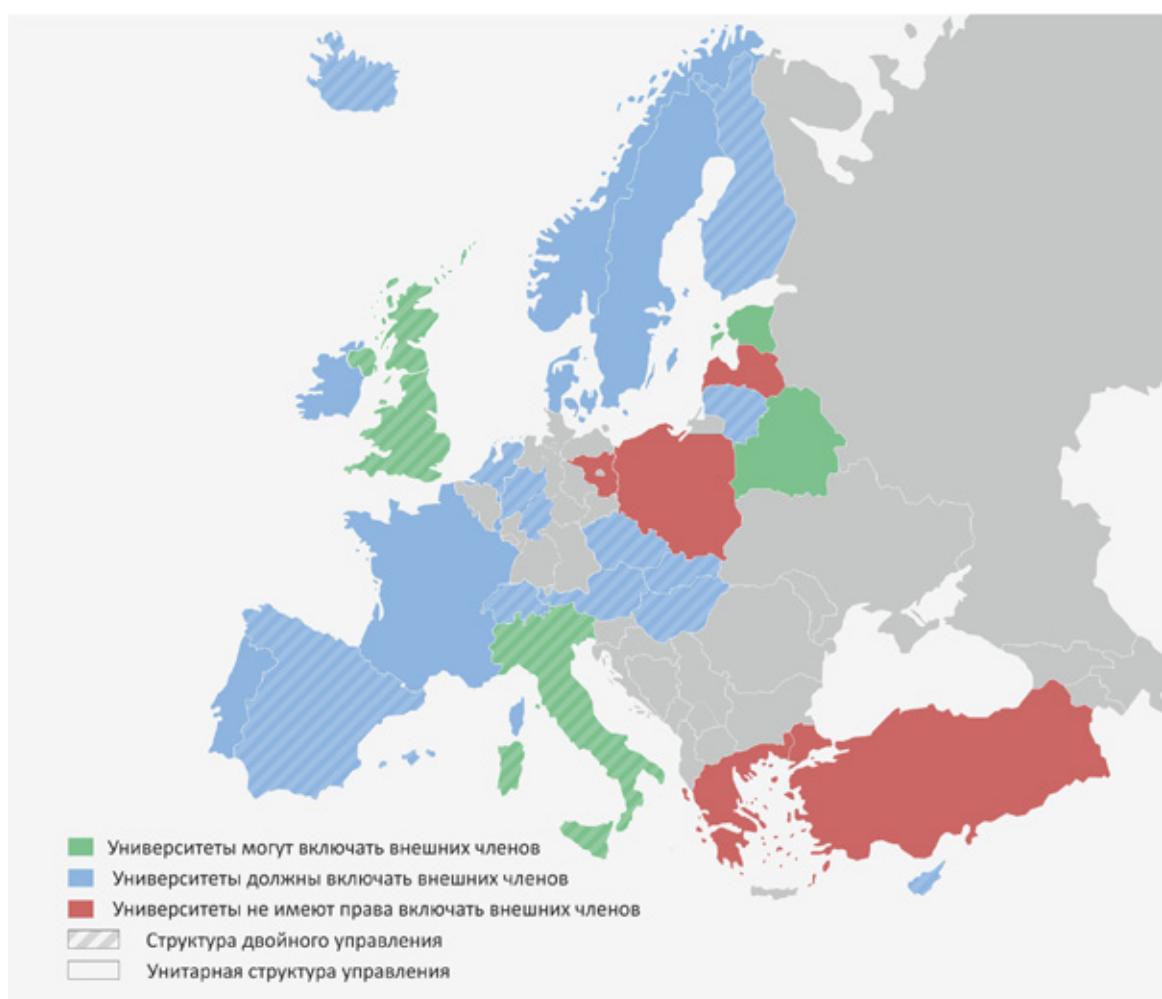
ется уставом университета. Обычно это 4 (в десяти странах) или 6 лет (в четырех). Часто допускается повторное избрание ректора. В некоторых странах университеты самостоятельно определяют срок пребывания ректора в должности. Например, в Венгрии он может быть от 3 до 5 лет, в Швейцарии – от 2 двух до 6 лет. Самая большая продолжительность ректорской каденции в Ирландии – 10 лет.

Сроки пребывания в должности главы университета не определяются в Беларуси ни вузом, ни законом. Как следует из Кодекса, они зависят от решения либо президента, либо Министерства образования. Не является гарантией от произвольного увольнения и контракт, заключаемый ректором с Министерством образования. Он может быть прерван в любой момент по согласованию с президентом или по его решению. Такая зависимость от воли начальства делает ректора крайне несамостоятельной фигурой.

Включение внешних членов в университетский управляющий орган

Право университета самому решать вопрос о целесообразности включения внешних членов в состав управляющего органа встречается в европейских системах высшего образования довольно редко. Только в Эстонии, Италии и Великобритании университеты имеют такое право. В 20 странах вузы обязаны делать это. Есть 5 систем высшего образования, в которых запрещено участие в органах управления внешних членов. Это Латвия, Польша, Греция, Турция и земля Бранденбург в Германии.

Включение внешних членов в университетский управляющий орган



Включение внешних членов в университетский управляющий орган (Совет учреждения образования) в Беларуси регулируется Положением о совете учреждения образования, утвержденном постановлением Министерства образования 18 июля 2011 г. N 84. Согласно данному Положению (п.5), «В состав совета могут входить представители местных исполнительных и распорядительных органов, иных государственных органов, организаций – заказчиков кадров, общественных объединений и иных организаций». На первый взгляд, такая формулировка дает основание предполагать определенную автономность вуза в этом вопросе.. Однако такая оценка может оказаться не вполне корректной.

Отбор внешних членов управляющего органа

Включение внешних членов в состав управляющего органа в европейских странах происходит четырьмя способами. В Дании, Эстонии, Финляндии, Португалии и Великобритании университеты самостоятельно решают этот вопрос. В Норвегии, Словакии и Швеции внешняя инстанция назначает этих членов по представлению университета. В Австрии, Франции, Исландии, Литве, в земле Гессен и на Кипре часть внешних членов назначается университетом, а часть властями. В Венгрии, Италии, Люксембурге, Нидерландах, Испании и Швейцарии власти назначают всех внешних членов в управляющий орган университета. Есть и более сложные варианты включения внешних членов. Например, в земле Северная Рейн- Вестфалия эту функцию выполняет специальный комитет, состоящий из представителей министерства и университета.

В Беларуси процедура отбора и включения внешних членов в состав совета вуза Положением о совете учреждения образования устанавливается не совсем ясно: «Представители местных исполнительных и распорядительных органов, иных государственных органов, организаций – заказчиков кадров, общественных объединений, иных организаций включаются в состав совета на основании предложений руководителей названных органов и организаций». Из такой формулировки трудно понять, кто принимает решение о вхождении в совет: руководители внешних организаций или какой-то университетский орган. В то время как процедуру выборов членов совета из состава студентов или преподавателей и руководителей вуза Положение излагает достаточно определенно, то о доле в составе совета и процедуре включения в него внешних членов либо ничего не говорится, либо дается неясная и двусмысленная формулировка. Если основанием для вхождения в совет вуза является инициатива внешней организации, то это в большой степени ограничивает институциональную автономию. Кроме того, такая интерпретация процедуры может создать ситуацию, при которой внешние члены способны сильно потеснить в совете представителей профессорско-преподавательского состава и руководителей подразделений вуза, поскольку в составе 75% - квоты членов совета вуза (25% состава по законодательству принадлежит студенческим представителям), доля каждой из категорий не определена Положением. С другой стороны, если предположить, что решение о включении внешних членов принимается как-то иначе, то нет оснований полагать, что оно является результатом какой-то демократической процедуры. Не относит этот вопрос Положение о совете учреждения образования и к тем вопросам, которые регулируются уставом вуза. Такая неопределенность может создать почву для административного произвола и способствовать этим как дальнейшему ограничению институциональной автономии, так и сохранению дискриминации стейххолдеров высшего образования. Тем более, что персональный состав совета в конечном счете утверждается ректором. Оценить реальные возможности и риски такой процедуры включения внешних членов в состав советов вузов можно, только изучив

реальную практику их формирования. Информация о составе советов вузов отрывочна и малодоступна. Администрация многих вузов сознательно ограничивают доступ к ней. Но даже доступная информация свидетельствует о малой популярности участия внешних стейкхолдеров в органах управления вузом. Причина этого не только в риске произвольной селекции кандидатов руководством вуза, и в отсутствии реальных полномочий у университетских советов. Совет вуза согласно Положению обладает преимущественно консультативно-совещательными функциями. Он рассматривает, заслушивает или рекомендует, но не принимает решений. Даже в тех редких случаях, когда формально совет наделен правом принимать решения, например избрание по конкурсу профессорско-преподавательский персонал, его полномочия обесцениваются ректорским произволом. Так происходит с избранными советом преподавателями. Ректор имеет право произвольно определять срок контакта с ними, игнорируя решение совета. (Положение о порядке проведения конкурса при замещении должностей педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава в учреждениях высшего образования Республики Беларусь, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 июня 2011 г. № 806)

Такое бесправие совета не позволяет внешним стейкхолдерам рассчитывать на реальное участие в управлении вузом.

Способность принимать решения, касающиеся академической структуры

В 18 европейских системах образования университеты самостоятельно принимают решения относительно своей академической структуры, хотя в некоторых из них существуют некоторые правовые рамки, не считающиеся ограничением институциональной автономии. В 5 странах университеты должны руководствоваться нормами закона, который однако не специфицирует число и названия структурных подразделений. В Италии и Чехии закон предписывает университетам иметь факультеты и кафедры, описывает их функции и систему управления. В Чехии учреждение факультета надо предварять согласием аккредитационной комиссии. На Кипре, в Люксембурге и в Словакии академические структурные единицы поименованы в законе. И университеты не имеют права создавать или закрывать факультеты и кафедры, не внося изменений в закон. Существенные ограничения на создание структурных единиц существуют в Греции и Турции. Для изменения структуры требуется разрешение министерства.

В Беларуси вузы формируют свою структуру в соответствии со статьей 23, пунктом 7 статьи 207 Кодекса Республики Беларусь об образовании, Положением об учреждении высшего образования (утверждено Минобразования 01. 08. 2012 №93), иным законодательством и своим уставом. Законодательно закрепляются названия, функции, условия создания и система управления всех структурных подразделений вуза.

Ни совет вуза, ни ректор, ни какой иной орган высшего учебного заведения не имеет в Беларуси полномочий принимать решения, касающихся академической структуры. Как в государственных, так и в частных вузах изменения академической структуры санкционируется учредителем по представлению совета вуза.

Способность создавать юридические лица

Возможность создавать юридические лица позволяет университетам реализовывать свою миссию и стратегии наиболее гибким и адекватным образом. В 18 европейских странах университеты имеют право учреждать как коммерческие, так и некоммерческие юридические лица, В Греции, Португалии, Словакии, Швейцарии, Турции и

на Кипре это право распространяется только на некоммерческие организации. В некоторых странах существуют дополнительные ограничения. В Швеции правом учреждать юрилица обладают только перечисленные в законе университеты, В Дании есть ограничение на создание предприятий совместно с третьими лицами. Но только в Исландии университеты должны получать разрешение министерства.

Беларуские вузы могут учреждать или соучреждать структурные подразделения и предприятия со статусом юридического лица. Правда, это не может происходить без санкции учредителя вуза.

Европейские университеты переживают период трансформации, расширяю свою организационную автономию. Вместе с тем этот процесс сопровождается важными изменениями традиционных структур коллегиального управления. Университеты переходят к дуальной структуре управления, которая ограничивает полномочия сената, перераспределяя их в пользу новых управляющих советов. Само понятие университетской автономии расширяется, включая в себя партнерство с внешними стейкхолдерами, играющими важную роль в управлении вузом.

Беларусь пока не сделала каких-либо шагов по пути расширения автономии вузов. История высшего образования нашей страны скорее демонстрирует устойчивое движение в противоположном направлении. Получив в начале своей независимой истории довольно либеральную систему высшего образования времен позднего СССР, беларусские власти последовательно искоренили все элементы автономии университетов. Поворот к университетской демократии, начатый с возрождения выборности ректоров в 1987 г.(Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 13.03.1987 N 325 О мерах по коренному улучшению качества подготовки и использования специалистов с высшим образованием в народном хозяйстве) не просуществовал в Беларуси и 10 лет. Указом №342 от 29 августа 1996 «О белорусском государственном университете» Президент Лукашенко ликвидировал выборы сначала ректора Белорусского государственного университета, а затем и во всех других вузах. При этом норма выборности руководителей учреждений образования сохранялась в законе об образовании до 2002 года. Сегодня уровень организационной автономии беларусских вузов остается чрезвычайно низким по сравнению с европейскими университетами.

ФИНАНСОВАЯ АВТОНОМИЯ

В большинстве стран Европы наблюдается отчетливая тенденция увеличения уровня автономности высших учебных заведений в плане институциональной политики и управления бюджетом. В некоторых странах, таких как Великобритания, Исландия или Нидерланды, финансовая автономия университетов насчитывает много десятилетий или даже столетий, в других существенное расширение самостоятельности в этой сфере произошло в середине прошедшего десятилетия.

Продолжительность государственного бюджетного периода

В Европе все больше стран переходят к долговременным контрактам между университетами и министерствами образования по государственному финансированию вузов. Но пока превалируют годовые контракты. Более длительный бюджетный период существует в Австрии, Люксембурге, земле Бранденбург, Норвегии, Швейцарии. Такие контракты с длительным бюджетным периодом повышают уровень финансовой автономии университетов.

Бюджетный период в беларуских вузах равняется одному году. Такая продолжительность бюджетного периода снижает уровень автономии беларуских вузов.

Тип государственного финансирования

В Европе почти не осталось стран, применяющих постатейный метод бюджетирования высших учебных заведений. Постатейные бюджеты сохранились только в Турции, Греции и на Кипре. Остальные страны перешли к выделению университетам блочных субсидий – финансовых грантов, покрывающих несколько категорий расходов, которые могут распределяться и использоваться вузом самостоятельно. Такой подход используют в 25 странах Европы. Некоторые из этих стран вообще не ограничены в праве перераспределять расходы по своему усмотрению (Эстония, Финляндия, Дания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Испания Швейцария, Великобритания, земли Германии) В Венгрии, Франции, Исландии, Литве, Латвии, Португалии, Словакии и Швеции бюджет разбит на две три категории , в рамках которых деньги могут свободно перераспределяться университетом. Например, это могут быть деньги на покрытие трех основных категорий расходов: обучение, исследование и операционные расходы.

Беларусь использует постатейный метод бюджетирования государственных вузов. Учреждения образования расходуют выделенные средства на внутренние нужды по статьям бюджетной классификации в соответствии с Бюджетным кодексом Республики Беларусь. В целях эффективного управления бюджетными финансовыми ресурсами, усиления контроля за поступлением и целевым использованием государственных средств в Беларуси создана единая централизованная система органов казначейства с подчинением ее Министерству финансов.

Образовательные учреждения предоставляют бюджетную заявку (смету доходов и расходов) на очередной финансовый год Министерству образования и имеют право осуществлять расходы и платежи в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов строго по видам затрат в соответствии с бюджетной классификацией. В целях осуществления контроля над целевым использованием средств вузы ежемесячно составляют «Отчет по исполнению сметы расходов организаций, финансируемых из бюджета» (форма № 2) с предоставлением в Министерство образования и казначейство по месту нахождения образовательного учреждения.

Модель бюджетирования частных вузов хотя и допускает большую гибкость использования средств, но не вследствие их большей автономии, а по причине произвела учредителя. По меркам Европейской ассоциации университетов это очень низкий уровень самостоятельности вузов.

Возможность использования бюджетных остатков

В европейских странах существуют разные модели использования лимитов ассигнований. В 15 системах высшего образования университеты относительно свободно могут использовать остатки бюджетных средств и переводить их из бюджета текущего года в бюджет следующего. Это Австрия, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Венгрия, Исландия, Италия, Нидерланды Словакия, Испания, Швейцария, Великобритания, часть земель Германии. В некоторых случаях такое решение требует одобрения вышеупомянутых инстанций (Чехия, Латвия, Люксембург, Португалия и Турция) или ограничено специальными условиями вроде лимитов доли бюджета, которая может переходить на следующий год (Чехия, Норвегия, Швеция). В 4 странах использование бюджетных остатков не разрешается. Это Греция, Ирландия, Литва и Кипр. Очевидно, что большей

автономией обладают университеты, которые свободно распоряжаются бюджетными остатками.

Поскольку в Беларуси используется посттатейный метод бюджетирования высших учебных заведений, то неиспользованные в течение календарного года ресурсы полностью изымаются в бюджет. Таким образом, по этому параметру беларуские вузы не имеют автономии.

Возможность денежной ссуды

В Европе большинство стран предоставляют университетам право заимствовать деньги на финансовых рынках. Только в 6 странах и некоторых землях Германии вузы вообще лишены таких возможностей. Это Греция, Венгрия, Норвегия, Португалия, Швейцария, Турция. Хотя в некоторых из этих стран это зависит от юридического статуса университета. Запрет не распространяется на вузы, имеющие статус фондов. Нередко государство выдвигает ряд условий для получения кредита или требует предварительного одобрения такого займа государственным органом. Так, одобрение властями требуется в Латвии, Франции, Литве, Испании, Люксембурге и на Кипре. В Швеции и в Бранденбурге разрешается заимствовать деньги только в государственных банках, в Словакии и в Северной Рейн Вестфалии законом установлен максимальный процент выплат по кредитам. В Польше университеты могут заимствовать деньги под гарантии государства или местных властей, но в этом случае требуется разрешение казначейства. В Австрии, Чехии, Дании, Эстонии и Финляндии никаких ограничений такого рода нет.

В Беларуси кроме собственных источников доходов вузы могут использовать привлеченные средства, в том числе кредиты, полученные от банков, финансовых компаний, отдельных фондов на условиях возвратности и платности.

Возможность владеть зданиями

Право университетов самостоятельно покупать, продавать, строить здания и распоряжаться иной недвижимостью очень тесно связано со свободой определения своей институциональной стратегии и академического профиля. Исследования Европейской ассоциации университетов показывают, что автономность вузов в этом вопросе в значительной степени зависит от сложившихся культурных традиций. В 22 европейских странах университеты имеют право быть собственниками зданий. В других странах на продажу недвижимости накладываются разнообразные ограничения со стороны государственных органов. А в некоторых странах университеты лишены права собственности на здания. В частности в Германских землях, Швеции, Венгрии.

Кодекс об образовании (ст. 139 п. 1) однозначно утверждает норму, по которой материально-техническая база образовательных учреждений формируется учредителями в соответствии с требованиями, установленными законодательством. Материально-техническую базу образовательных учреждений составляют земельные участки, здания, сооружения, оборудование, транспортные средства и иное имущество (ст. 140 п.1. «Учредители учреждений образования обеспечивают обновление и развитие материально-технической базы этих учреждений образования»). В Законе об образовании, который в 2011 г. был заменен Кодексом об образовании, права собственности формулировались еще четче: «Учреждения образования в отношении закрепленного за ними имущества осуществляют права владения, пользования и распоряжения в пределах, установленных собственником, в соответствии с действующим законодатель-

ством Республики Беларусь».

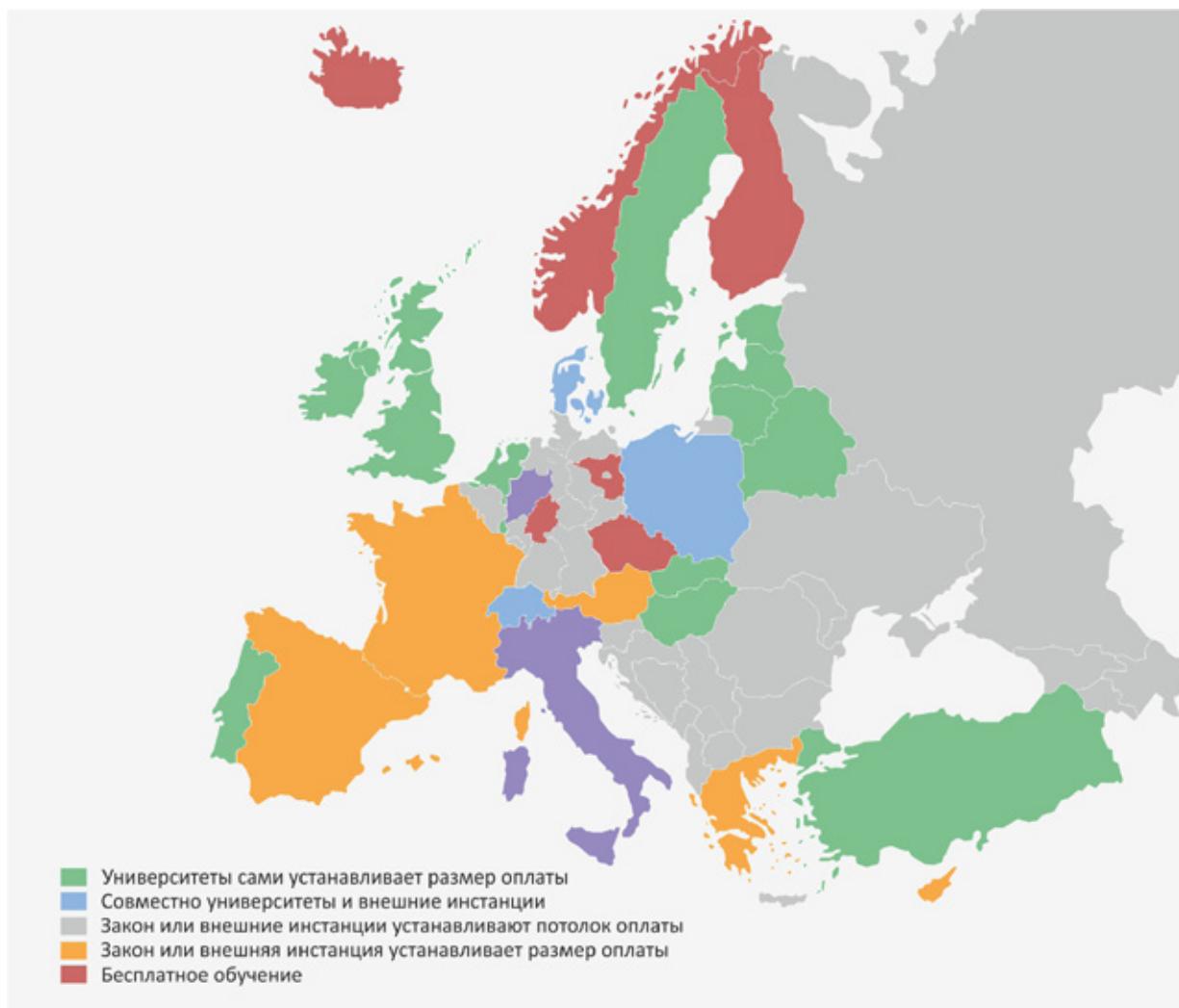
Как правило, частные вузы используют здания, которые находятся в собственности их учредителей. В Положении об учреждении высшего образования, утвержденного Министерством образования 1 августа 2012 г., в п. 9.4. разъясняется, что вуз распоряжается имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления, в порядке, установленном законодательством.

Таким образом, по этому параметру беларуские вузы не обладают автономией.

Возможность устанавливать плату за обучение национальных студентов

По данным исследований Европейской ассоциации университетов, в европейских странах равно представлены четыре модели решения проблемы установления платы за обучения студентов. Есть страны, в которых решение по этому вопросу принимается исключительно университетом (Эстония, Венгрия, Люксембург, Латвия). Существует группа стран, в которых практикуется модель совместного решения вопроса установления платы, преимущественно в результате переговоров между госорганами и университетом (Италия, Литва, Португалия, Великобритания, Швейцария, некоторые земли Германии).

Оплата обучения иностранных студентов



Третья модель предполагает регулирование этого вопроса законом или решениями госорганов (Австрия, Кипр, Нидерланды, Франция, Испания, Турция). Есть большая группа систем высшего образования, в которых, по крайней мере, на уровне первой ступени обучения существует только бесплатное образование для национальных студентов (Чехия, Дания, Финляндия, Греция, Норвегия, Словакия, Швеция, земли ФРГ и др.). Иногда в одной стране действуют две разных модели установления платы за обучение: одна для государственных и другая для частных вузов.

Беларусская ситуация оплаты обучения регулируется законодательством, которое допускает взимание платы с обучающихся в государственных учреждениях образования за дополнительные виды обучения, не оплачиваемые из государственного и местных бюджетов, а также с лиц, принятых на обучение сверх бюджетных мест. Плата устанавливается руководителем вуза в соответствии с законодательством. Размеры оплаты обучения регламентируются Инструкцией о стоимости платного обучения, утвержденной постановлением Министерства образования от 20 апреля 2006 г №38, и привязаны к тарифной ставке первого разряда, изменению тарифов на теплоэнергоресурсы и воду, уровнем инфляции¹¹. Размеры оплаты обучения также регулируются сменившей Инструкцию № 38 Инструкцией о порядке определения стоимости обучения при реализации образовательных программ высшего и среднего специального образования на платной основе в государственных учреждениях образования, утвержденной Министерством образования 29 июля 2011 г. № 210¹².

Таким образом, в Беларуси практикуется один из вариантов второй модели установления платы за обучение национальных студентов. Это можно интерпретировать как средний уровень автономии в этом вопросе.

Возможность устанавливать плату за обучение иностранных студентов

Европейские университеты обладают несколько большей свободой в установлении платы за обучение иностранных студентов, чем национальных.

Как и в случае с оплатой обучения национальных студентов, здесь используются те же четыре модели решения проблемы. Однако количество систем высшего образования, в которых решение об установлении оплаты обучения иностранцев принимают сами вузы, значительно больше. В 12 странах этот вопрос решается на университетском уровне.

В случае Беларуси финансовые условия обучения иностранных студентов, если это не регулируется международными соглашениями, определяются самим вузом. Инструкции № 38 и № 210 практически исключают вопрос установления цены на образовательные услуги для иностранцев из общего порядка установления цен и тарифов. Инструкции (п.7) устанавливают, что стоимость платного обучения иностранных граждан определяется в соответствии с заключенными договорами. Это позволяет приписать беларуским вузам достаточно высокий уровень автономии по данному параметру.

Европейские университеты в последнее десятилетие испытывают на себе две разнонаправленные тенденции изменений в уровне финансовой самостоятельности. Последствия экономического кризиса затронули не только размеры финансирования высшего образования, но привели к усилению контроля над расходованием средств в ряде европейских стран. Вместе с тем, последовательно шел процесс расширения прав и полномочий университетов в части заимствования средств на фи-

¹¹ http://spravka-jurist.com/base/part-cx/tx_cswpa.htm

¹² http://pk.bsmu.by/files/normativka/minobr/instr_plat_ob_2012.pdf

нансовых рынках, перехода зданий в собственность университетов и более гибкого использования платных образовательных услуг для пополнения своего бюджета.

Если оценивать финансовую автономию в беларуской системе образования по методологии Европейской ассоциации университетов, то по этим семи параметрам уровень самостоятельности беларуских вузов окажется удручающе низким. Он выше, чем у Кипра и немецкой земли Гессен, но все остальные европейские системы высшего образования обладают более высокой институциональной автономией в финансовых вопросах, чем Беларусь.

КАДРОВАЯ АВТОНОМИЯ

Подавляющее число европейских стран обеспечивает своим вузам высокий уровень кадровой автономии. Явным исключением из общего правила является Греция, имеющая существенные ограничения свободы принятия решений по кадровым вопросам. Формально процедуры найма, увольнения и продвижения академического и административного персонала в Беларуси не особенно отличаются от европейских моделей кадровой автономии. Вместе с тем, реализация традиционных университетских схем решения кадровых вопросов имеет в беларуских условиях свою специфику, накладывающую ограничения на права учреждений высшего образования.

Возможность принимать решения о процедурах найма старшего академического персонала

В Европе существует значительное разнообразие процедур найма академического персонала от полной автономии до формализованных процедур, требующих утверждения внешними инстанциями. В 18 системах высшего образования университеты достаточно свободны в рекрутинге преподавателей. В ряде стран таких, как Австрия, Швеция, некоторые земли Германии существуют на законодательном уровне общие инструкции относительно процедур отбора, базовых квалификаций старшего академического персонала, обязательной публикации информации о вакансиях или состава конкурсных комиссий.

В четырех странах Чехии, Венгрии, Словакии для некоторых, а в Греции для всех позиций старшего академического персонала требуется одобрение внешних инстанций. Во Франции, Греции и Турции часть или все такие позиции подпадают под внешнее регулирование. Так, в Турции вакансии для университетов выделяются Советом по высшему образованию, а затем замещаются самим университетом. В Дании количество позиций профессоров высшей категории лимитировано. Но это не рассматривается как ограничение автономии, так как университет может нанимать любое число преподавателей более низкой категории, но платить им высокую зарплату. В Испании и Португалии кандидаты на позицию полного профессора должны пройти персональную аккредитацию в специальной инстанции (агентство, жюри). В Эстонии университеты ограничены только межуниверситетским соглашением о качестве академического персонала, касающегося отбора преподавателей.

В Беларуси порядок и процедура найма академического персонала устанавливается Положением о порядке проведения конкурса при замещении должностей педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава в учреждениях высшего образования Республики Беларусь, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 июня 2011 г. № 806 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2011 г., № 72, 5/34007). Вузы не имеют права

принимать на длительный срок академический персонал без открытого конкурса. Конкурс объявляется на вакантные места и на места, срок избрания/контракта на которые подошел к концу. Однако более существенным ограничением автономии вуза является то, что для избрания на должность кандидат должен отвечать квалификационным требованиям, установленным Положением и Постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 21 октября 2011 г. №105 О внесении изменений в выпуск 28 Единого квалификационного справочника должностей служащих В частности, кандидаты на должности старшего академического персонала должны иметь соответствующие ученые степени и звания, которые присваиваются органом государственного управления Высшей аттестационной комиссией. Без такой санкции вуз может принимать академический персонал сроком не более чем на год для последующего прохождения по конкурсу. Таким образом, автономия вуза существенно ограничена такими инструкциями. Получение должности профессора или доцента зависит от присвоения соответствующего звания внешней государственной инстанцией.

Возможность принимать решения о найме старшего административного персонала

В 22 странах Европы университеты свободно принимают решения о найме высшего административного персонала. Исключением являются Дания, Испания, Франция, Греция, Ирландия и Португалия. Во Франции только для некоторых категорий (библиотекари, работники центрального офиса) предусмотрен национальный конкурс, проводимый внешней инстанцией. Остальные высшие административные работники принимаются самими университетами и по собственному усмотрению. Достаточно распространён в этих странах порядок при котором административный персонал разделяется на две категории: государственные служащие и администраторы, не имеющие такого статуса. Первые имеют постоянный контракт и их должности замещаются по закону об административной службе, вторые – работают на условиях временного трудового договора и их должности замещаются по усмотрению университета. В Дании такие ограничения касаются только проректоров, число которых лимитировано законодательством.

Процедура найма старшего административного персонала в Беларуси устанавливается Кодексом об образовании и Положением об учреждении высшего образования, утвержденным Министерством образования 1 августа 2012 г. № 93. Руководитель государственного вуза назначается президентом Беларуси или в порядке, который им и устанавливается. Ректор не подотчетен никаким органам самоуправления вуза и подчиняется учредителю и президенту. Руководитель частного вуза назначается на должность министром образования Беларуси по представлению учредителя этого учреждения высшего образования. Положение (гл. 8) устанавливает, что весь старший административный персонал (проректоры, деканы, заведующие лабораториями и др.) назначаются приказом ректора. Исключение составляют заведующие кафедрами, которые назначаются приказом ректора после избрания их Советом. Назначение проректоров и главного бухгалтера требует согласования с Министерством образования.

Формально решение о назначении на должность принимается руководителем вуза, а не внешней инстанцией, но, учитывая, что сам ректор является только элементом административной вертикали, а некоторые его назначения требуют формального или неформального одобрения высшей инстанцией, трудно рассматривать такой порядок назначения старшего административного персонала как проявление институциональной автономии.

Возможность принимать решения относительно заработной платы старшего академического персонала

В европейских странах университеты часто не обладают полной свободой в установлении заработной платы для академического персонала. Только в четырех системах высшего образования Чехии, Эстонии, Швеции и Швейцарии вузы самостоятельно решают этот вопрос. В Латвии установлен минимальный размер зарплаты для каждой категории преподавателей. В Дании диапазон заработной платы является предметом согласования сторон. В немецких землях профессора, имеющие статус госслужащих (принятые на работу до 2002 г.) имеют фиксированный размер зарплаты, остальным гарантирован минимальный оклад. В Финляндии, Нидерландах, Великобритании размер зарплаты преподавателей устанавливается по согласованию сторон.

В Греции, Исландии, Италии, Словакии, Испании и на Кипре зарплата педагогического персонала фиксирована или является предметом переговоров на национальном уровне в силу того, что преподаватели являются госслужащими. Подобная практика существует в отношении определенной части преподавателей в Австрии, Люксембурге, Португалии и некоторых других странах. Но при всей ограниченности прав многих европейских университетов в определении размера заработной платы планы для старшего академического персонала они значительно свободнее беларусских вузов в этом вопросе.

В Беларуси ставка педагогических работников определяется в соответствии с п.4 приложения 1 к Постановление Министерства Труда Республики Беларусь 21 января 2000 г. № 6 О мерах по совершенствованию условий оплаты труда работников бюджетных организаций и иных организаций, получающих субсидии, работники которых приравнены по оплате труда к работникам бюджетных организаций

Данное постановление распространяется как на деятельность, осуществляющую за счет средств бюджета соответствующего уровня, так и за счет средств, получаемых от осуществления внебюджетной деятельности (п. 1.1 Приложения 1 Постановления №6).

На основании пункта 1.2 Постановления №6 тарифные ставки (оклады) работников определяются путем умножения тарифной ставки 1-го разряда, устанавливаемой Советом Министров Республики Беларусь, и тарифных коэффициентов Единой тарифной сетки работников Республики Беларусь с учетом корректирующих коэффициентов и коэффициентов повышений, учитывающих сложность выполняемых работ.

Частные вузы ориентируются на такие же нормативные акты, но решение по заработной плате принимает учредитель.

Таким образом, в вопросе определения зарплаты академического персонала вузы Беларуси не обладают автономией.

Возможность принимать решения относительно заработной платы старшего административного персонала

В европейских университетах картина в отношении зарплат старшего административного персонала аналогична ситуации с преподавателями. Но самостоятельно принимают решения по этому вопросу вузы большого числа стран. Так обстоит дело в системах образования Чехии, Эстонии, Италии, Латвии, Литвы, Люксембурга, Норвегии, Швеции, Швейцарии и Великобритании. Однако довольно много стран имеет в той или иной мере фиксированный размер зарплаты, установленный внешней инстанций. Обычно это связывается со статусом госслужащего, характерного для всех или части администраторов вузов. Такая ситуация в Греции, Исландии, Словакии, Испании.

Португалии, Австрии, в землях Германии и др.

Заработка плата старшего административного персонала в Беларусь устанавливается в соответствии с Постановлением № 6. О мерах по совершенствованию условий оплаты труда работников бюджетных организаций и иных организаций, получающих субсидии, работники которых приравнены по оплате труда к работникам бюджетных организаций.

Это означает, что вузы Беларусь и в этом вопросе лишены самостоятельности.

Возможность принимать решения об увольнении старшего академического персонала

В 11 европейских странах не существует специфических правил, регулирующих увольнение старшего академического персонала, кроме общих трудовых норм национального законодательства . Специальные правила существуют в Швеции, Швейцарии, Польше. Специальная защита от увольнения преподавателей есть во Франции, Греции, Венгрии, Исландии, Италии, Норвегии, Словакии землях Германии, Турции и др. Нередко эти меры отражают особый вид контрактов, которыми обладают госслужащие. При этом другая часть преподавателей, не имеющих статуса госслужащих, не имеет и таких гарантий от увольнения, поскольку работают по временным трудовым договорам. В некоторых случаях такая дифференциация распространяется на сами университеты. Например, В Нидерландах из 14 университетов в одиннадцати практикуется контракт госслужащего, а три подпадают под действие норм частного права. На Кипре профессора и доценты вообще не могут быть уволены.

В Беларусь порядок увольнения академического персонала регулируется законом, Положением о порядке проведения конкурса при замещении должностей педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава в учреждениях высшего образования Республики Беларусь, утвержденным постановлением Совета Министров от 21 июня 2011 г. № 806 (пп. 7 и 34), другими нормативными актами. Преподаватели не обладают правом на бессрочный контракт, поэтому их положение достаточно уязвимо. Они обязаны периодически проходить аттестацию в форме конкурса на занимаемую позицию. Обычно этот конкурс старший академический персонал проходил раз в 3-5 лет. После появления в 1999 г. президентского Декрета № 29 «О дополнительных мерах по укреплению трудовой и исполнительской дисциплины» ситуация только усугубилась. Практика заключения краткосрочных контрактов вопреки решению совета вуза (Положение о порядке проведения конкурса..) , предоставила ректорам широкие возможности для произвольных увольнений.

Кроме того, для педагогических и других работников учреждений образования, подчиненных непосредственно Министерству образования, установлены некоторые особенности прекращения контрактов. Эти особенности получили закрепление в Соглашении между Министерством образования и Белорусским профессиональным союзом работников образования и науки на 2013–2016 гг. (далее – Соглашение). Данное Соглашение было подписано 27 февраля 2013 г. и зарегистрировано 15 апреля 2013 г. Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь №43. Согласно методологии Европейской ассоциации университетов, наличие надуниверситетских нормативных актов, регламентирующих увольнение академперсонала рассматривается как ограничение институциональной автономии.

Возможность принимать решения об увольнении старшего административного персонала

В Европе правила и порядок увольнения старшего административного персонала в основном совпадают с нормами, регулирующими принятие решений о увольнении преподавателей. В 11 странах не существует никаких отличий в этом вопросе от порядка увольнения других категорий трудящихся. В других странах административный аппарат или какая-то его часть защищена от увольнения статусом госслужащих, т.е. имеют бессрочные трудовые контракты.

В Беларуси порядок увольнения старшего административного персонала определен Положением об учреждении высшего образования №93 и трудовым законодательством. Эти вопросы не относятся к тем, которые регулируются уставом учреждения образования. Контрактная система так же как и в случае с преподавателями расширила зону административного произвола.

Возможность продвигать по службе старший академический персонал

В 12 системах высшего образования Европы существует у университетов возможность свободно продвигать старший академический персонал основываясь на заслугах и достижениях преподавателей. Так дело обстоит в Австрии, Швейцарии, Чехии, Эстонии, Финляндии, Венгрии, Исландии, Нидерландах, Польше, Швеции, Словакии, Великобритании. В Литве, Латвии, Люксембурге, Турции и некоторых землях Германии это возможно только если есть вакантная позиция. В Португалии продвижение зависит от статуса преподавателя. Госслужащие могут продвигаться только на вакантную позицию, в то время как преподаватели с обычным контрактом имеют возможность занимать более высокую должность основываясь только на заслугах и достижениях вне зависимости от освобождения позиций. Но для этого необходимо пройти аттестацию в специальном комитете, состав которого устанавливается законом. Аналогичные процедуры есть в Греции, Испании, на Кипре и в Норвегии. В некоторых странах есть дополнительные ограничения для продвижения по карьерной лестнице. Так, в Латвии каждый преподаватель должен проходить конкурс каждые 6 лет, а для того чтобы занять более высокую должность необходимо занимать более низкую должность не менее трех лет. Аналогичные правила есть в Греции и Турции. В некоторых странах для преподавателей- госслужащих существует отдельный порядок продвижения, зависящий от возраста или государственных квот.

В Беларуси порядок продвижения старшего академического персонала устанавливается Положением о порядке проведения конкурса при замещении должностей педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава в учреждениях высшего образования Республики Беларусь. Это Положение детально регламентирует условия и процедуры продвижения академического персонала. Формально такое продвижение возможно только при наличии вакантной должности, замещаемой на основе открытого конкурса, и тайного голосования Совета учреждения высшего образования или факультета. Такая процедура означает, что вуз не может просто повысить в должности преподавателя. Хотя бы формально преподаватель должен принимать участие в конкурсе. Но есть еще одно обстоятельство, обесценивающее эту процедуру. Положение предоставляет право ректору произвольно устанавливать сроки контракта, игнорируя волю Совета. Такая норма подрывает традиции университетской демократии. И не только формально, но и по существу ограничивает автономию вуза, поскольку ректор в современной системе высшего образования Беларуси является представителем внешней власти.

3.4.8. Возможность продвигать по службе административный персонал

В 13 европейских странах - в Австрии, Швейцарии, Чехии, Эстонии, Финляндии, Венгрии, Исландии, Нидерландах, Польше, Швеции, Словакии, Великобритании и Дании – университеты свободно продвигают старший административный персонал, ориентируясь только на их заслуги. В этих странах нет никаких внешних ограничений для карьерного роста этой категории руководителей. Как и для преподавателей для старших административных работников в Литве, Латвии, Люксембурге, Турции и некоторых землях Германии возможно продвижение по должности только если есть вакантная позиция. В странах, где руководители имеют статус госслужащих действуют правила ограничивающие право университета продвигать старший административный персонал. Обычно это право принадлежит либо надуниверситетским инстанциям на основании национального конкурсного отбора, либо на основе выслуги лет, либо по решению специального аттестационного комитета, состав и порядок работы которого устанавливается законом.

В Беларуси все вопросы, связанные с приемом на работу, увольнением и продвижением по службе старшего административного персонала вузов, зависят от статуса этой категории работников как государственных служащих. Анализ законодательных актов, относящихся к определению категории «государственное должностное лицо», показывает, что таковыми с точки зрения белорусского законодательства являются лица, исполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных учреждениях высшего образования. Таким образом, не только ректор вуза, но и проректоры, деканы, заведующие кафедрами и лабораториями должны рассматриваться как государственные должностные лица. Более того, закон «О борьбе с коррупцией» №165 (ст. 1) приравнивает к государственным должностным лицам тех, кто постоянно, временно либо по специальному полномочию занимает в негосударственных организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных, административно-хозяйственных функций. Аналогичное толкование содержится, по мнению некоторых экспертов, и в Уголовном кодексе Республики Беларусь (ст. 4). Таким образом, старший административный персонал частных вузов попадает в категорию должностных лиц, на которых распространяются некоторые положения нормативных актов о государственных должностных лицах. Учитывая, что все решения о приеме, увольнении и продвижении по службе административного персонала принимает ректор, являющийся представителем административной вертикали в вузе, такие кадровые решения лежат вне плоскости институциональной автономии.

Последнее десятилетие в Европе ознаменовалось расширением прав университетов в кадровых вопросах. Автономия возросла , прежде всего, благодаря изменению закона о государственной службе. В ряде стран благодаря такой реформе университеты превратились в исключительных нанимателей академического и административного персонала. Но, с другой стороны, сокращение государственного финансирования образовательного сектора вследствие экономического кризиса повлекло в некоторых странах усиление государственного контроля за заработной платой преподавателей и администраторов и сокращению кадров.

В Беларуси никаких позитивных изменений в кадровой автономии вузов не произошло. Законодательный и административно-бюрократический контроль этой сферы жизни высшей школы превратил Беларусь в европейского аутсайдера в части самостоятельности проведения кадровой политики. Единственной страной Европы, имеющей еще более низкий уровень кадровой автономии является Греция. Остальные системы высшего образования имеют намного более высокий уровень самостоятельности.

АКАДЕМИЧЕСКАЯ АВТОНОМИЯ

Возможность устанавливать количество студентов вуза

В Европе существует четыре модели того, как устанавливается число студентов, которые принимаются на учебу в вуз: 1) университет может сам устанавливать количество первокурсников; 2) государство определяет размер набора; 3) прием может быть свободным; 4) может использоваться кооперативная модель, которая позволяет определить план приема либо в результате переговоров между государством и университетом в процессе аккредитации, либо государство устанавливает план приема на бюджетные места, а вуз сам определяет число студентов, поступающих на платной основе.

Университеты самостоятельно определяют размер набора на первый курс в Дании, Ирландии, Италии, Люксембурге, Латвии, Норвегии, Польше, Швеции. Государство устанавливает параметры приема в Турции. Свободный прием в вузы существует в Австрии, Франции, Швейцарии и Нидерландах. Кооперативная модель с раздельным приемом на бюджетные и платные места практикуется в Эстонии, Венгрии, Литве, Словакии. В Чехии, Финляндии, Исландии, Португалии, Испании, Великобритании, некоторых землях ФРГ, на Кипре размер набора устанавливается на основе переговоров университета с государством. Обычно такой порядок закрепляется в процессе аккредитации вуза.

В Беларусь Кодекс об образовании (ст. 57) устанавливает, что контрольные цифры приема студентов для получения высшего образования устанавливаются учредителями образовательного учреждения на основании сформированного государственными органами, подчиненными и (или) подотчетными Президенту, Национальной академией наук, республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Правительству, Минским городским и областными исполнительными комитетами заказа на подготовку специалистов, результатами прогнозирования потребностей в трудовых ресурсах, осуществляемого в порядке, определяемом Правительством. Контрольные цифры приема для получения высшего образования второй ступени устанавливаются с учетом необходимости обеспечения конкурса при приеме лиц для получения послевузовского образования первой ступени.

Контрольные цифры приема для получения послевузовского образования устанавливаются Государственным комитетом по науке и технологиям Республики Беларусь в соответствии с законодательством о планировании, финансировании и контроле над подготовкой научных работников высшей квалификации.

В Беларусь происходит постепенное смещение от кооперативной модели к установлению плана приема госорганами. Вузы при определении плана приема студентов должны руководствоваться контрольными цифрами приема Министерства образования и установленной лицензией (разрешением на образовательную деятельность) численностью обучающихся. После утверждения плана приема Министерством образования дальнейшая корректировка цифр запрещена. Это в равной степени касается как государственных, так и частных учреждений высшего образования (с 2010 г. частные вузы должны согласовывать планы приема с Министерством образования). План приема регулирует количество студентов, подступающих как на бюджетной, так и на платной основе. Контрольные цифры приема по специальностям, включенными в специальное разрешение (лицензию) на образовательную деятельность, должны быть согласованы с Министерством образования, утверждены учредителем и доведены до сведения заинтересованных лиц до 1 апреля.

Возможность отбирать студентов

В большинстве стран Европы критерии зачисления студентов в университет устанавливаются либо самим университетом, либо они вырабатываются университетом совместно с государственными органами. Только в 7 странах эти критерии формируются без участия вуза.

В 11 университетах самостоятельно устанавливают критерии отбора и зачисления студентов на первый уровень высшего образования. Три страны (Австрия, Франция, Швейцария) практикуют свободный доступ на бакалаврские программы. На магистерском уровне в 22 системах европейского высшего образования университеты самостоятельно устанавливают правила приема студентов. В 5 странах (Австрия, Дания, Венгрия, Нидерланды, Швеция) эти правила совместно вырабатываются вузами и внешними инстанциями. В Швейцарии прием на второй уровень высшего образования регулируется на политическом уровне. В Греции расширение полномочий университетов по приему магистрантов компенсируется введением государственного выпускного экзамена. В ряде систем образования законом устанавливаются приоритетные группы поступающих в вуз. Это студенты, с проблемами со здоровьем, из уязвимых социально-экономических групп и т.п.

Беларусский вариант относится к модели зачисления студентов на основе правил, установленных властями. Вне зависимости от формы собственности, все вузы в вопросах отбора абитуриентов руководствуются Кодексом об образовании (ст. 213 «Общие требования к приему лиц для получения высшего образования»); Правилами приема в высшие учебные заведения, утвержденными Указом Президента Республики Беларусь от 7 февраля 2006 г. № 80, с изменениями и дополнениями перечнем административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200, с изменениями и дополнениями; Положением о порядке представления документов, на основании которых осуществляется реализация права на государственные социальные льготы, права и гарантии отдельными категориями граждан, Утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 13 декабря 2007 г. № 1738, с изменениями и дополнениями; Положением о приемной комиссии высшего учебного заведения, утвержденным Постановлением Министерства образования Республики Беларусь от 23 марта 2006 г. № 23, с изменениями и дополнениями; иными правовыми актами. После введения централизованного тестирования и зачисления в вуз по его результатам беларуские учреждения высшего образования лишились какой-либо самостоятельности в отборе студентов.

Возможность открывать и закрывать образовательные программы

В европейских университетах практикуются несколько моделей открытия новых образовательных программ: программы можно открывать без предварительной аккредитации, программы нуждаются в аккредитации для того, чтобы получить государственное финансирование, программы должны быть представлены для аккредитации прежде, чем они будут открыты. В некоторых странах университеты сталкиваются с другими видами ограничений, оставляющих тем не менее некоторый простор для академической автономии.

В семи странах Европы на бакалаврском уровне (Австрия, Швейцария, Люксембург, Норвегия, Швеция, Великобритания) программы могут открываться самими университетами без предварительной аккредитации. Но даже в этих системах высшего

образования часто требуется согласование с министерством, если программы финансируются из госбюджета. В 11 странах требуется предварительная аккредитация программ. Во Франции, Испании и Нидерландах такая аккредитация нужна для получения госфинансирования. В Нидерландах для программ, финансируемых из частных фондов желательна добровольная аккредитация, поскольку считается, что такая аккредитация является знаком качества программы. В Финляндии и Латвии аккредитация нужна в течении 3 лет после открытия программы. А перед открытием программы университеты должны поручить оперативную лицензию на основе отчета о самооценки.

В большинстве стран правила открытия новых магистерских и докторантских программ существенно не отличаются от регуляции процесса открытия программ первого уровня. В Европейских странах университеты более свободны в закрытии образовательных программ. Только в 5 странах (Австрии, Финляндии, Греции, Турции и земле Бранденбург) требуется для этого согласование с внешней инстанцией.

В Беларуси вузы не имеют права самостоятельно принимать решения об открытии новых образовательных программ. Если специальность, по которой планируется подготовка, отсутствует в Общегосударственном классификаторе «Специальности и квалификации», то в соответствии с Инструкцией о порядке ведения и применения Общегосударственного классификатора «Специальности и квалификации», утвержденного Министерством образования 1 июля 2009 г. № 42, предварительно должны быть внесены изменения в классификатор. Решение по этому вопросу принимает Министерство образования (ст. 18). Если специальность уже внесена в классификатор, решение о начале подготовки по ней согласно Положению о порядке открытия подготовки по профилям образования, направлениям образования, специальностям, направлениям специальностей, специализациям, утвержденному Советом Министров 27 июня 2011 г. № 849, принимается Министерством образования по согласованию с заинтересованными государственными органами и организациями. Этот порядок открытия подготовки по новой образовательной программе касается учреждений образования, подчиненных и (или) подотчетных Президенту Республики Беларусь, Национальной академии наук, учреждений образования, находящихся в подчинении Министерства образования, а также частных учреждений образования, в том числе иностранных, и их филиалов, созданных в соответствии с международными договорами Республики Беларусь.

Решения об открытии подготовки по профилям образования «Искусство и дизайн», «Здравоохранение» принимаются по согласованию соответственно с Министерством культуры и Министерством здравоохранения, по направлению образования «Сельское хозяйство» – по согласованию с Министерством сельского хозяйства и продовольствия. Однако эти процедуры не заменяют аккредитации образовательных программ. Кодекс об образовании (ст. 29) устанавливает сроки прохождения аккредитации образовательных программ. В случае неподтверждения государственной аккредитации учреждения образования решение государственных органов и организаций об открытии подготовки должно быть отменено в порядке, установленном законодательством (Положение №849, п.8). Таким образом, по этому параметру академической автономии беларуские вузы имеют низкий уровень самостоятельности.

Возможность выбирать язык обучения

В 21 европейской стране университеты имеют возможность свободно выбирать язык обучения на всех уровнях высшего образования. Однако в Турции каждый курс не на турецком языке должен получать одобрение министерства. В других 7 странах существуют различные ограничения: от права свободно использовать иностранный язык

только для обучения зарубежных студентов до запрета госфинансирования образовательных программ на иностранных языках.

Согласно Кодексу об образовании (ст. 90), «язык обучения и воспитания определяется учредителем учреждения с учетом пожеланий обучающихся (законных представителей несовершеннолетних обучающихся).

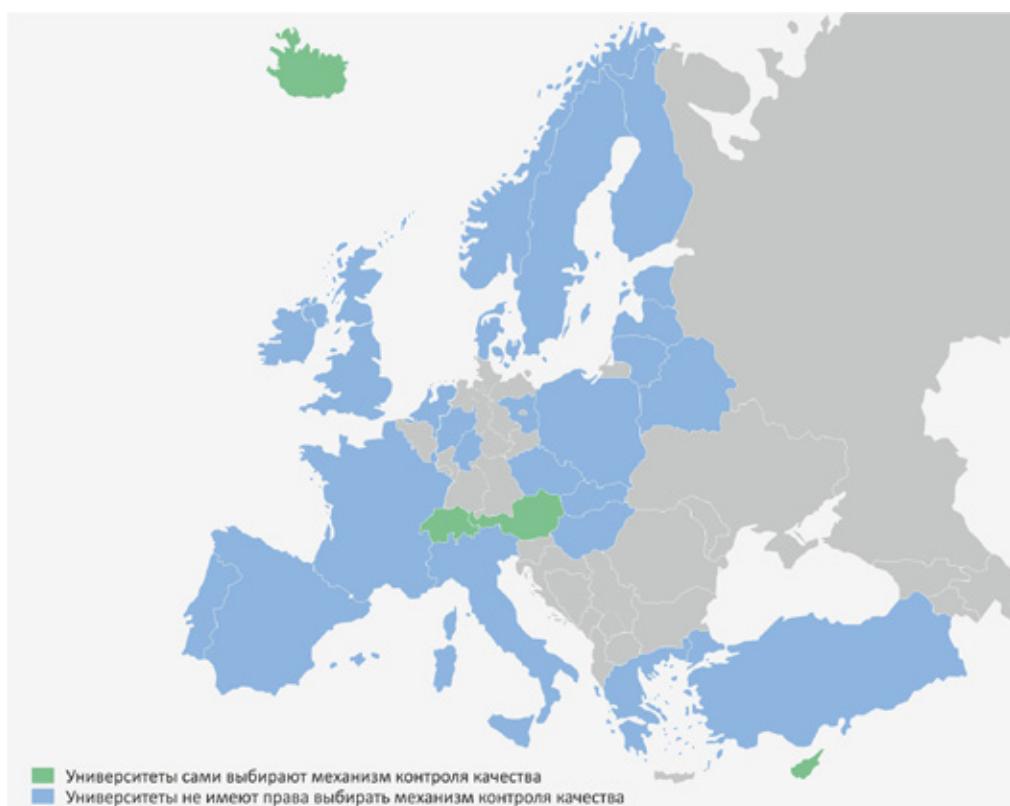
В учреждениях образования, организациях, реализующих образовательные программы послевузовского образования, обучение и воспитание при наличии условий и по согласованию с Министерством образования Республики Беларусь могут осуществляться на иностранном языке».

Таким образом, без санкции учредителя учебное заведение не может устанавливать язык обучения.

Возможность выбирать процедуры контроля качества

В подавляющем большинстве европейских стран университеты не имеют возможности свободно выбирать процедуры контроля качества. В 24 странах механизмы контроля качества встроены в программы периодической аккредитации или институционального аудита. Только в 4 странах (Австрия, Швейцария, Исландия, Кипр) вузы полностью свободны в выборе механизмов контроля качества, отвечающих их потребностям.

Выбор механизма контроля качества



В Беларуси Ст. 124 Кодекса об образовании сформулирована следующим образом: «Контроль за обеспечением качества образования – деятельность уполномоченных государственных органов по проверке соответствия образования образовательному стандарту, учебно-программной документации образовательных программ, обра-

зовательной деятельности требованиям законодательства».

Постановлением Совета Министров от 22 июня 2011 г. № 820 утверждено Положение о порядке проведения государственной аккредитации учреждений образования, иных организаций, которым в соответствии с законодательством предоставлено право осуществлять образовательную деятельность, и подтверждения государственной аккредитации. Эти процедуры носят безальтернативный характер, который может слегка модифицироваться унифицированными вузовскими системами контроля качества.

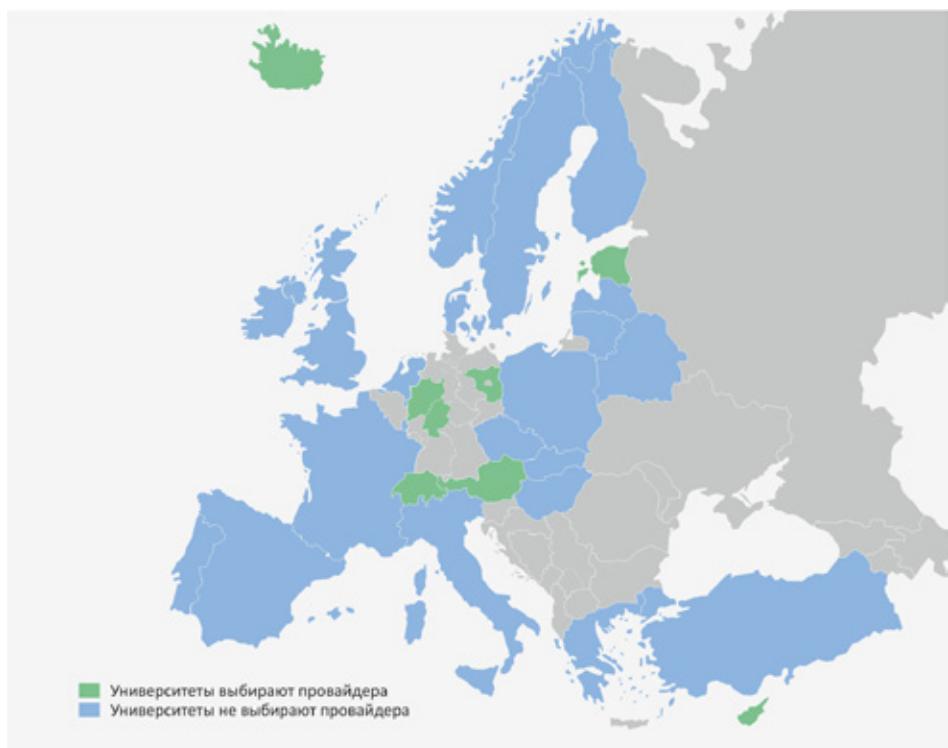
В Беларуси была поэтапно адаптирована к сфере образования система стандартов ИСО 9001. Принята актуальная редакция документа ISO/IWA 2:2007 – руководство по применению стандартов ИСО 9001:2000 в образовании.

Таким образом, ситуация в беларуском высшем образовании в части выбора процедур контроля качества формально приближается к положению университетов в большинстве стран Европы.

Возможность выбирать провайдера процедур контроля качества

В 20 европейских системах высшего образования университеты не имеют возможности выбирать агентство, осуществляющее процедуры контроля качества. В Австрии, Швейцарии, Эстонии, на Кипре, в Исландии и некоторых землях Германии вузы имеют право выбирать по своему усмотрению одно из аккредитованных агентств. В Ирландии, Нидерландах, Австрии и Эстонии новые законы открыли возможность выбирать зарубежные аккредитационные агентства из списка *European Quality Assurance Register*.

Возможность выбирать провайдера



В Беларуси Кодекс об образовании (ст. 124) однозначно указывает, что государственные органы, уполномоченные осуществлять контроль за обеспечением качества образования, его порядок и периодичность устанавливаются Президентом Республики

Беларусь. Решение об аккредитации учреждения образования, иной организации либо об отказе в аккредитации принимает (по итогам проведения аккредитации) Департамент контроля качества образования Министерства образования. Это единственный орган, который уполномочен контролировать качество. Таким образом, у беларусских вузов нет права выбирать агентство. Тем более, нет права выбирать зарубежное агентство из *European Quality Assurance Register*.

Возможность конструировать содержание образовательных программ, ведущих к получению диплома

В 24 европейских системах высшего образования университеты свободно конструируют содержание образовательных программ, ведущих к получению академической степени. Только в четырех странах существуют спецификации, ограничивающие академический контент: Польша, Италия, Литва, Латвия.

В Польше предписывается приблизительно 40% содержания программы, касающиеся изучаемых предметов. В Латвии ограничения касаются минимальной продолжительности производственной практики и некоторых обязательных модулей. В Литве Агентство по контролю качества включает некоторые содержательные требования к программам в аккредитационный процесс.

В Беларуси, согласно Кодексу об образовании (ст.217), учебный план учреждения высшего образования по специальности (направлению специальности, специализации) разрабатывается на основе типового учебного плана по специальности (направлению специальности) и устанавливает перечень, последовательность и объем учебных дисциплин государственного компонента, обязательных для изучения, количество учебных часов, отводимых на компонент, учреждения высшего образования и специализацию, последовательность и сроки изучения учебных дисциплин, сроки прохождения практики, обязательную и максимальную учебную нагрузку в неделю на одного студента, курсанта, слушателя, виды учебных занятий, формы и сроки проведения аттестации.

Типовые учебные планы по специальностям (направлениям специальностей) разрабатываются организациями, осуществляющими научно-методическое обеспечение высшего образования, и учебно-методическими объединениями в сфере высшего образования и утверждаются Министерством образования по согласованию с заинтересованными государственными органами, подчиненными и (или) подотчетными Президенту Республики Беларусь, Национальной академией наук, республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь.

Более того, даже учебная программа учреждения высшего образования по учебной дисциплине разрабатывается на основе типовой учебной программы, утвержденной Министерством образования.

В 2015 г. отказаться от термина «типовой учебный план», заменив его примерным учебным планом, обязательный государственный компонент которого не будет превышать 50% его объема для первого уровня высшего образования и 30% – для второго. Проект новых образовательных стандартов, учитывающих такую вариативность учебных программ.

Предложения в Кодекс об образовании, предложенные Министерством образованием в 2015 г. содержат отказ от термина «типовой учебный план». Предлагается заменить его примерным учебным планом, обязательный государственный компонент которого не будет превышать 50% его объема для первого уровня высшего образова-

ния и 30% - для второго. Проект новых образовательных стандартов, учитывающих такую вариативность учебных планов, опубликован на сайте Республиканского института высшей школы. Однако пока это только проект, а в действительности беларуские вузы существенно ограничены в праве конструировать содержание образовательных программ в сравнении с подавляющим большинством европейских университетов.

Анализ семи индикаторов академической автономии наглядно демонстрирует еще большую несамостоятельность и зависимость беларуской высшей школы от власти, чем даже это наблюдается в финансовой, кадровой или организационной сферах. В то время как европейские вузы идут по пути расширения полномочий и ответственности университетов за качество образования, в Беларуси буксируют даже скромные попытки расширить университетскую самостоятельность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сравнительная оценка институциональной автономии беларуских и европейских вузов основывалась на последнем мониторинге организационной, финансовой, кадровой и академической самостоятельности университетов в Европе, проведенном Европейской ассоциацией университетов в 2011-12 гг. За время прошедшее после этого исследования европейские вузы сделали значительные шаги в дальнейшем усилении своей самостоятельности. Вместе с тем, само понимание университетской автономии подверглось заметной ревизии. Адаптируясь к требованиям времени, вузы Европы демонстрируют возрастающую открытость запросам рынка труда. Органы коллегиального управления университетов развиваются в направлении включения в процесс принятия решений все большего числа социальных партнеров вузов. Все большее распространение получает бинарная структура руководства университетами, распределяющая власть между внутренними (сенат) и внешними (управляющий совет) стейкхолдерами высшей школы. Эта новая конфигурация институциональной автономии является вызовом традиционным ценностям и моделям академической демократии. Сегодня от университетских корпораций требуется большей гибкости, открытости и экономической эффективности.

На фоне этих перемен высшая школа Беларуси выглядит безнадежно отсталой и лишенной автономии.

Беларуская система высшего образования долгое время шла своим самобытным путем, лишь увеличивая разрыв с европейскими академическими ценностями. Условный прием Беларуси в Болонский процесс в 2015 г. потребовал от руководства образовательной отраслью имплементации в законодательство и практику академической жизни европейских императивов. Дорожная карта реформирования высшего образования Беларуси требует государственных гарантий академической свободы и институциональной автономии. Но этот процесс не происходит на пустом месте. По существу, он означает преодоление конфликта традиционных и новых императивов в высшем образовании. Развитие автономии вузов входит в острое противоречие с доминирующими в высшей школе установками на сохранении полной управляемости вузами из-вне и производству лояльных власти и несамостоятельных в своих мыслях и действиях выпускников. Однако такой идеал высшей школы трудно совместим с задачами обеспечения качества и экономической эффективности высшего образования. Сравнительный анализ индикаторов институциональной автономии позволяет лучше понять причины стагнации высшей школы Беларуси и определить реалистические шаги выхода из этого положения.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Имплементация в законодательство Recommendation CM/Rec(2012)7

Закрепление в законодательстве **институциональной автономии**

1. Закрепление в законе процедуры избрания, освобождения от должности ректоров коллегиальными органами управления вузов.
2. Установление максимального срока пребывания ректора в должности.
3. Перераспределение полномочий в пользу коллегиальных органов управления вузов в решении кадровых, финансовых, академических и организационных вопросов.
 - 3.1 Решений относительно изменений академической структуры.
 - 3.2 Создания юридических лиц.
 - 3.3 Распоряжения бюджетом и бюджетными остатками, другими финансовыми средствами вне зависимости от их источника.
 - 3.4 Установления размера платы за обучение всех категорий студентов
 - 3.5 Установления процедуры найма, продвижения и увольнения академического и административного персонала
 - 3.6 Установления размера зарплат ректора, академического и административного персонала
 - 3.7 Установление численность студентов и процедуры их приема
 - 3.8 Открытия и закрытия образовательных программ
 - 3.9 Выбора языка обучения
 - 3.10 Выбора процедуры контроля качества и их провайдера
 - 3.11 Определения содержания учебных планов всех уровней обучения
 - 3.12 Присуждения ученых степеней и званий
 - 3.13 Определения миссии и приоритетов вуза
4. Закрепление в законе удлиненного бюджетного периода для вузов (3-5 лет)
5. Блочного метода бюджетирования
6. Права собственности на здания, другую недвижимость.
7. Закрепление в законе норм, поощряющих привлечение средств не из государственных источников для финансирования вузов.
8. Закрепление в законе механизма постоянного мониторинга имплементации фундаментальных ценностей.
9. Закрепление в законе гарантий равноправного социального партнерства в высшем образовании, равенства стейкхолдеров высшего образования и их права участвовать в управлении вузами.
10. Распространение на все вузы вне зависимости от формы собственности одинаковых норм законодательства.