

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ДОРОЖНОЙ КАРТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ БЕЛАРУСИ

6 МОНИТОРИНГОВЫЙ ОТЧЕТ (МАЙ-ОКТЯБРЬ 2017)

Подготовлен Общественным Болонским комитетом и Ad hoc комиссией Белорусской национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства

Отчет о мониторинге имплементации Дорожной карты реформирования высшего образования Беларуси

Подготовлен Ad hoc комиссией Беларуской национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства и Общественным Болонским комитетом.

В соответствии с графиком имплементации Дорожной карты реформирования Высшего образования Беларуси (Belarus Roadmap For Higher Education Reform) Беларусь к настоящему времени должна была выполнить все свои обязательства. Однако в установленный Дорожной картой срок беларуские власти не смогут даже приблизиться к исполнению подавляющей части своих обязательств.

Мониторинг выполнения Дорожной карты показывает, что ни одно из обязательств, взятых беларуской стороной в 2015 г., не выполнено полностью и в срок.

Если проанализировать уровень имплементации беларуской стороной наиболее общественно значимых требований Дорожной карты, то мы вынуждены будем констатировать, что из списка наиболее ожидаемых общественностью перемен осуществлены или планируются реализовать лишь требования Дорожной карты, касающиеся:

- Болонской архитектуры высшего образования – переход к трем циклам бакалавр-магистр-кандидат наук и*
- обеспечения автоматической бесплатной выдачи Приложения к диплому (Diploma Supplement).*

Все остальные обязательства:

- Создание национальной рамки квалификаций*
- Создание независимого агентства контроля качества*
- Изменения в существующую систему выдачи разрешений на поездки с целью продления сроков пребывания преподавателей и студентов в странах ЕПВО без необходимости получения разрешения министерства*
- Отмена существующей практики распределения выпускников вузов*
- Преодоление дискриминации студентов частных вузов в части предоставления финансовой помощи (льготных кредитов)*
- Гарантии академической свободы и расширение институциональной автономии, включая расширение студенческого участия в управлении вузом*
- Обеспечение прав студентов и преподавателей на создание и регистрацию организаций, в частности, отмена статьи 193.1 Уголовного Кодекса*

- не выполнены и их выполнение не обеспечивается проектами законодательных актов.

Таким образом, из 9 значимых для широкой общественности обязательств Дорожной карты белорусские власти могут выполнить только два и только в том случае, если до мая 2018 года будет принят Кодекс об образовании в новой редакции. Однако очень мало шансов, что это произойдет, поскольку передача этого законопроекта в Национальное собрание отложена на неопределенный срок.

Отсутствие прогресса наблюдается именно в тех областях, которые и прежде вызывали сильную тревогу у членов ЕПВО, что послужило в 2012 г. причиной переноса рассмотрения заявки Беларуси на вступление в ЕПВО.

Сохранение вектора реформирования белорусского высшего образования потребует от членов ЕНЕА настойчивости и последовательности в своих подходах к реализации Беларусью обязательств Дорожной карты и принципиальности в оценке имплементации в белорусское законодательство и практику фундаментальных академических ценностей.

Наилучшим выходом в такой ситуации было бы продлить действие Дорожной карты на 2-3 года и сохранить международный контроль за ее исполнением.

Выполнение требований Дорожной карты по состоянию на 1 октября 2017 г.

Структурные реформы/Structural reforms

Система квалификаций/Qualifications framework

Возьмут на себя обязательства по разработке Национальной рамки квалификаций (NQF), соответствующей Системе квалификаций в ЕПВО (QF-EHEA).

Возьмут на себя обязательства по определению графика этой работы и созданию национальной координационной группы к концу 2015 г. и по обеспечению начала работы над NQF в первой половине 2016 г.

Commit to developing a National Qualifications framework compatible with the QF-EHEA.

Commit to establishing a timetable for this work and to identify a national steering group by the end of 2015 and to launch work on the NQF in the first half of 2016.

Законодательная, нормативная правовая и методическая базы, информационное сопровождение.

По-прежнему правовую основу системы высшего образования в части создания Национальной рамки квалификаций (НРК), архитектуры высшего образования и других Болонских инструментов обеспечения прозрачности составляют законодательные, нормативные правовые акты, иные нормативно-методические и инструктивные документы, разработанные в 2011 – 2015 годах, а также единичные документы, в основном утверждающие отдельные образовательные стандарты высшей школы, сформированные на основе старых макетов образовательных стандартов 2011г. (II ступень высшего образования) и 2013 г. (I ступень высшего образования)
<http://www.edustandart.by/baza-dannykh/normativnye-pravovye-dokumenty>

Это Постановления Министерства образования Республики Беларусь, утверждающие образовательные стандарты высшего образования I степени (от 3 февраля 2016 г. № 7; от 30 мая 2016 г. № 42; от 8 июля 2016 г. № 65; от 25 июля 2016 г. № 68; от 25 июля 2016 г. № 69; от 11 августа 2016 г. № 79) и Постановления Министерства образования Республики Беларусь, утверждающие образовательные стандарты высшего образования II степени (от 8 февраля 2016 г. № 8; от 25 мая 2016 г. № 40; от 18 июля 2016 г. № 67; от 23 августа 2016 г. № 83; от 15 сентября 2016 г. № 90; от 30 сентября 2016 г. № 92; от 30 сентября 2016 г. № 93; от 7 октября 2016 г. № 94).

Начали работу: сайт Консультативной группы по поддержке Дорожной карты для Республики Беларусь и официальный сайт для размещения проектов образовательных стандартов высшего образования, нормативных правовых актов, регулирующих их проектирование и реализацию, и результатах их общественного обсуждения:

«Республиканский портал проектов образовательных стандартов высшего образования»
<http://ag2.bsu.by/> <http://www.edustandart.by/>

Национальная рамка квалификаций (НРК)

На уровне законодательства по созданию Национальной рамки квалификаций в 2015-2017 гг. Беларусь практически не продвинулась.

До настоящего времени единственным нормативным правовым актом, посвященным Национальной системе квалификаций и положившим начало процессу ее разработки, остается Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 января 2014 года №34 «О некоторых вопросах развития национальной системы квалификаций Республики Беларусь».

Это Постановление, давшее старт пилотному проекту по разработке нескольких профессиональных стандартов, не получило дальнейшего развития в законодательных актах.

В трудовом законодательстве (Кодекс Республики Беларусь «О труде»), как и в новом проекте Кодекса Республики Беларусь «Об образовании», не говоря уже о действующем Кодексе «Об образовании», по-прежнему отсутствуют упоминания о Национальной системе квалификаций, Национальной рамке квалификаций, о профессиональных стандартах и связанных с ними терминологии и процедурах.

В ряде решений Республиканского Совета ректоров учреждений высшего образования (Решение №1 от 16.06.2016 г. «О формировании и внедрении квалификационных рамок с учетом вхождения Республики Беларусь в Европейское пространство высшего образования», Решение Президиума №2 от 22.02.2017г. «Формирование национальной рамки квалификаций для обеспечения качества высшего образования, его соответствия потребностям современного рынка труда»), в письме Министерства образования Республики Беларусь учреждениям высшего образования (от 14.10.2016 № 08-19/4097/дс «Об организации образовательного процесса в учреждениях высшего образования в 2016/2017 учебном году») говорится о необходимости активизировать разработку Национальной рамки квалификаций.

Так, в Решении Президиума Республиканского совета ректоров Республики Беларусь еще в феврале 2017 года (№ 2 от 22 февраля 2017 г.) отмечается, что хотя определенный базис для разработки НРК уже создан (определены уровни образования в терминах МСКО 2011 (ISCED 2011), их продолжительность, условия перехода, результаты обучения (learning outcomes)), Совет ректоров призывает активизировать работу по разработке НРК.

В частности, Совет ректоров призвал

«1. ... Министерство образования Республики Беларусь ...

1.1) Обратиться в Правительство с предложением активизации работ по разработке НРК;

1.2) одобрить проект Национальной рамки квалификаций высшего образования Республики Беларусь (BelQF) и провести его обсуждение на внутривнутриреспубликанском и международном уровнях;

1.3) утвердить План по разработке и внедрению Национальной рамки квалификаций высшего образования Республики Беларусь (BelQF);

1.4) определить порядок сопровождения и актуализации Национальной рамки квалификаций высшего образования Республики Беларусь (BelQF).

2. ... Министерству труда и социальной защиты Республики Беларусь

2.1) при разработке Национальной системы квалификаций учитывать одобренную Министерством образования Республики Беларусь Национальную рамку квалификаций высшего образования Республики Беларусь (BelQF); ...

3. ... Республиканскому институту высшего образования и Республиканскому институту профессионального образования ...

3.2) внести предложения Министерству образования Республики Беларусь по основным структурным элементам и количеству уровней Национальной рамки квалификаций, соответствующей EQF-LLL;

3.3) разработать и представить в Министерство образования Республики Беларусь План по разработке Национальной рамки квалификаций, соответствующей EQF-LLL (как элемента Национальной системы квалификаций); ...

3.5) организовать общественно-профессиональное обсуждение разработанных проектов Национальной рамки квалификаций высшего образования Республики Беларусь (BelQF) и Национальной рамки квалификаций, соответствующей EQF-LLL.»¹

Из доступных источников известно, что Примерный план мероприятий по совершенствованию Национальной системы квалификаций Республики Беларусь (2016-2019 гг.), был представлен на презентации и предусматривает следующие пункты, выполнение которых запланировано на период с 2016 по 2019 гг. :

¹ Решение Президиума Республиканского совета ректоров Республики Беларусь № 2 от 22 февраля 2017 г. «Формирование национальной рамки квалификаций для обеспечения качества высшего образования, его соответствия потребностям современного рынка труда». – Режим доступа: <http://srrb.niks.by/> .

«1. Введение и закрепление в трудовом законодательстве терминов и понятий новой модели Национальной системы квалификаций (профессиональный стандарт, НРК, уровень квалификации и т.д.) – 2017 г.

2. Разработка и согласование проекта Национальной рамки квалификаций Республики Беларусь и подготовка его к утверждению - 2017 г.

3. Разработка и утверждение нормативных правовых актов, регламентирующих порядок разработки и утверждения профессиональных стандартов – 2017 г.

4. Формирование плана разработки и утверждения профессиональных стандартов – 2017 г.

5. Разработка и утверждение нормативных правовых актов, регламентирующих порядок признания результатов неформального образования, оценки и сертификации квалификаций - 2017-2018 гг.

6. Внесение изменений и дополнений в законодательство об образовании Республики Беларусь в части закрепления системы профессиональных квалификаций, порядка присвоения квалификаций, признания результатов неформального образования - 2017-2019гг.»²

Однако официально утвержденных «Плана по разработке и внедрению Национальной рамки квалификаций высшего образования Республики Беларусь (BelQF)», «Плана по разработке Национальной рамки квалификаций, соответствующей EQF-LLL», а тем более «Национальной рамки квалификаций высшего образования Республики Беларусь (BelQF)», о которых идет речь в Решении Президиума Республиканского совета ректоров (№ 2 от 22 февраля 2017 г.), как и «Примерного плана мероприятий по совершенствованию Национальной системы квалификаций Республики Беларусь (2016-2019 гг.)», в публичном доступе не обнаружено.

В ноябре 2016 года Министерством образования Республики Беларусь была сформирована Национальная рабочая группа по разработке Национальной рамки квалификаций в составе 5 человек из числа руководителей системы образования и учреждений образования³. Результаты работы группы не опубликованы.

25 января 2017 г. в Министерстве образования и науки ФРГ (Берлин, Германия) состоялось 4-е заседание Консультативной группы по Дорожной карте, на котором наряду с другими обсуждался вопрос «Разработка Национальной рамки квалификации уровней высшего

²СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КВАЛИФИКАЦИЙ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: проблемы и перспективы внедрения Национальной рамки квалификаций. – Презентация Мироновой Т.Н. директора НИИ труда Минтруда и соцзащиты РБ. – 2016.- Режим доступа: http://www.ipq.org.ua/upload/files/files/03_Novyny/2016.05.25-26_NQS_Belarus/%D0%9F%D0%A0%D0%95%D0%97%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%AF_%D0%9C%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA_2016.pdf

³ <http://ag2.bsu.by/ru/main.aspx?guid=4251>

образования Республики Беларусь» и был представлен проект Национальной рамки квалификаций высшего образования Беларуси в версии января 2017 года на английском языке⁴, включающий четыре уровня, три из которых (высшее образование, I цикл; высшее образование, II цикл (магистратура) и послевузовское образование I цикла (аспирантура или PhD-программы)) в определенной степени соответствуют Рамке квалификаций Европейского пространства высшего образования, а послевузовское образование II цикла (докторантура или Advanced Research Degree Programme) не имеет эквивалента в системе EQF. Русскоязычной версии проекта НРК ВО РБ в доступных источниках обнаружить не удалось.

Официальной информации об этапах и результатах разработки НРК и профессиональных стандартов не представлено. Источниками информации по-прежнему являются отдельные презентации и публикации.

Вывод

Отсутствие открытости в процессе разработки НРК не позволяет достоверно установить степень прогресса в имплементации этого требования Дорожной карты. Однако и действующее законодательство, и обсуждаемые законопроекты позволяют заключить, что работа не вышла пока за рамки начальной стадии и не сможет быть завершена в сроки, предусмотренные Дорожной картой.

Архитектура высшего образования

В Дорожной карте реформирования высшего образования Беларуси в части перехода на трехуровневую систему говорится, что Беларусь для достижения необходимых результатов возьмет на себя следующие обязательства:

В рамках этой деятельности возьмут на себя обязательства по введению трёхуровневой системы в соответствии с согласованной болонской моделью по введению первой степени, включающей 180-240 зачётных единиц (кредитов) Европейской системы переводных зачётных единиц (ECTS) и по соответствующему поэтапному сворачиванию существующей 5-летней степени бакалавра и, как следствие, по измерению учебной нагрузки студентов в зачётных единицах (ECTS) согласно определениям пересмотренного Руководства пользователей (ECTS Users' Guide).

As part of this work, commit to introducing the three-cycle system on the agreed Bologna model, establishing a first degree of 180 - 240 ECTS credits and consequently to gradually phase out the remaining 5 year bakalavr degree, and subsequently measure student workload in ECTS, as stipulated in the revised ECTS Users' Guide.

⁴ <http://ag2.bsu.by/ru/main.aspx?guid=4251>

Законодательство, нормативные правовые акты и нормативно-методическое сопровождение высшего образования

В 2016 году был проведен ряд мероприятий, связанных с модернизацией высшей школы и совершенствованием содержания высшего образования. 12.10.2016 г. состоялся Республиканский круглый стол «Реализация инструментов Европейского пространства высшего образования в национальной системе образования»⁵; 30.11.2016 был проведен научно-практический семинар «Актуальные вопросы разработки образовательных стандартов высшего образования поколения 3+»⁶, 13.12.2016 - 4-я ежегодная голландско-белорусско-польская конференция «Образование как право человека: модернизация высшего образования в ответ на вызовы XXI века»⁷. 30 марта 2017 года состоялся Международный семинар «Современные подходы в учебно-программном обеспечении высшего образования»⁸. На вышеуказанных мероприятиях были представлены некоторые изменения в проект Кодекса «Об образовании»⁹, обсуждались вопросы формирования проектов нового поколения образовательных стандартов 3+, основанных на компетентностном подходе, использующих результаты обучения и ECTS^{10 11}, разработки новой формы приложения к диплому, соответствующему по содержанию и структуре Diploma Supplement.

09.03.2017 года был проведен Круглый стол Постоянной комиссии по образованию, культуре и науке Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь и Министерства образования по обсуждению проекта новой редакции Кодекса Республики Беларусь об образовании¹². Однако о дальнейшей судьбе «многострадального» Кодекса пока ничего не известно.

В проекте Кодекса сделана попытка выстроить трехуровневую модель высшего образования: появляются термины «бакалавр», «магистр», из действующего Кодекса

⁵ <http://www.nihe.bsu.by/index.php/ru/novosti-instituta/1255-respublikanskij-kruglyj-stol-realizatsiya-instrumentov-evropejskogo-prostranstva-vysshego-obrazovaniya-v-natsionalnoj-sisteme-obrazovaniya>

⁶ <http://www.nihe.bsu.by/index.php/ru/upd>

⁷ <http://bolognaby.org/index.php/sobitiya/novosti/623-konferentsiya-obrazovanie-kak-pravo-cheloveka-modernizatsiya-vysshego-obrazovaniya-v-otvet-na-vyzovy-xxi-veka>

⁸ <http://www.nihe.bsu.by/index.php/ru/novosti-instituta/1418-mezhdunarodnyj-seminar-sovremennye-podkhody-v-uchebno-programmnom-obespechenii-vysshego-obrazovaniya>

⁹ Правовые аспекты имплементации инструментов Европейского пространства высшего образования в национальной системе образования. – Презентация Титовича И. – РИВШ, 2016. – Режим доступа: http://bolognaby.org/images/uploads/2016/12/Titovich_2016_confer.pdf

¹⁰ Особенности проектирования образовательных стандартов поколения 3+. – Презентация Артемьевой С.М. – РИВШ, 2016. – Режим доступа: http://www.nihe.bsu.by/images/norm-c/project-doc/30_11_2016.pdf

¹¹ Использование зачетных единиц с учетом приоритетности результатов обучения. – Презентация Швайко В.Г. – РИВШ, 2016. – Режим доступа: <http://www.nihe.bsu.by/images/norm-c/project-doc/ECTS.pdf>

¹² <https://www.bsuir.by/ru/news/98968-proekt-redaksii-kodeksa-respubliki-belarus-ob-obrazovanii-obsudili-v-bguir>

исключается термин и определение «докторант»; вводятся следующие уровни высшего образования: бакалавриат (общее высшее образование), магистратура (углубленное высшее образование) и научно-ориентированное профессиональное образование (аспирантура), которое трансформировано из послевузовского образования и которое должно соответствовать третьему циклу (докторантуре) в Болонской архитектуре высшего образования, а также непрерывная образовательная программа высшего образования, объединяющая для отдельных специальностей подготовку в бакалавриате и магистратуре.

Вместе с тем, в проекте Кодекса указывается, что «Система образования включает в себя ... систему высшего образования, систему научно- ориентированного профессионального образования,...», что позволяет считать, что третий цикл «научно-ориентированное профессиональное образование» пока еще не совсем интегрирован в структуру высшего образования.

Следует отметить, что в проекте Кодекса вопреки требованиям Дорожной карты, в определениях циклов (уровней) высшего образования не нашел отражения диапазон кредитов ECTS для каждого уровня образования. По-прежнему продолжительность обучения устанавливается в годах.

Вывод

Обязательства по реформированию архитектуры высшего образования в целом выполняются белорусской стороной. Вместе с тем стоит отметить, что законодательного закрепления архитектура трех циклов пока не получила. Перспективы принятия новой редакции Кодекса об образовании остаются неопределенными. Кроме того, в проекте Кодекса сохраняется подход к определению продолжительности обучения, который не учитывает рекомендации Дорожной карты и пересмотренного Руководства пользователей ECTS (ECTS Users' Guide).

Обеспечение качества

Quality assurance

В Дорожной карте указано, что Беларусь возьмет на себя «обязательства по обеспечению к концу 2017 г. правовой основы для создания независимого агентства контроля качества в соответствии с Европейскими стандартами и руководствами (European Standards and Guidelines – ESG)», а также «до конца 2015 г. разработает график создания такого агентства» и «через BFUG пригласит иностранных экспертов по контролю качества для помощи как в разработке графика и планов, так и самого создания агентства».

Commit to establishing, by the end of 2017, the legal basis for an independent quality

assurance agency in conformity with the European Standards and Guidelines.

By the end of 2015, develop a timetable for establishing this agency.

Through the BFUG, invite foreign quality assurance experts to advise on the timetable and plans for establishing the agency as well as on the process leading to it being established.

Сопоставление проекта и действующего Кодекса об образовании показывает определенное движение в направлении реализации требований Дорожной карты, в том числе требование открытости статистической информации о результатах контроля качества. В то же время проект, как и ранее, не дает иной смысловой оценки ни качества, ни целей контроля, кроме как проверки на «соответствие образования требованиям образовательного стандарта, учебно-программной документации соответствующей образовательной программы». При этом можно лишь надеяться, что эти требования будут со временем соответствовать принципам ESG.

Явный вакуум ощущается и в вопросах регулирования лицензирования и аккредитации учебных заведений и программ обучения. Жесткое ограничение на эту деятельность только государственными органами явно противоречит положениям Дорожной карты.

Не произошло изменений и в практике внешнего обеспечения качества. Система, нормативная база и процедуры аккредитации и лицензирования остались прежними, привлечение иностранных экспертов и взаимодействие с зарубежными агентствами, действующими в области контроля качества, не предвидится. Система не соответствует требованиям ESG в связи с отсутствием национальной рамки квалификаций и профессиональных стандартов, основанных на функциональном подходе. Она не использует значительную часть критериев сети ENQA. Например, в процедурах оценки качества практически не участвуют стейкхолдеры, до студентов не доведены критерии оценивания их результатов, не публикуются отчеты о внутренней и внешней оценке качества, не публикует аналитический обзор результатов своей деятельности и Департамент по качеству.

Соответствие действующих и проектируемых актов законодательства и другого регулирования (принятого для Департамента качества) рекомендациям ESG по выделенным нами 15 индикаторам (сохранена нумерация сводного списка стандартов ESG) показывает лишь частичное их соответствие:

№ по ESG	Индикатор	Необходимость внесения изменений в законодательство	Необходимость внесения изменений в практику	Соответствие требованиям Дорожной карты
1	2	3	4	5
1.10	Периодическое внешнее обеспечение качества Учебные заведения должны проходить внешние процедуры обеспечения качества в соответствии с ESG на периодической основе.	нет	нет	да
2.1	Использование процедур внутреннего обеспечения качества Процедуры внешнего обеспечения качества должны принимать во внимание эффективность процессов внутреннего обеспечения качества, описанных в Части 1 ESG.	да не принимают во внимание	да нет практики	нет
2.2	Разработка методологии, соответствующей процедуре внешнего обеспечения качества Все процедуры по внешнему обеспечению качества должны быть определены и разработаны в соответствии с определенными целями и задачами и при этом принимать во внимание соответствующие нормативно-правовые акты. Заинтересованные стороны должны быть включены в разработку и непрерывное совершенствование процедур	да не вовлекаются заинтересованные стороны, не учитываются их цели	да	нет
2.3	Процессы реализации Процедуры внешнего обеспечения качества должны быть надежными, полезными, заранее определенными,	да	да	нет

	единообразными (одинаковыми) для всех и опубликованными. Такие процедуры включают: • отчет о самооценке или его эквивалент; • внешнюю оценку, обычно включающую посещение высшего учебного заведения группой экспертов; • отчет, выполненный по результатам внешней оценки; • единообразные последующие процедуры обеспечения качества	в части самооценки	в части перепроверки данных, содержащихся в отчете о самооценке	
2.4	Эксперты внешней оценки Процедура внешнего обеспечения качества должна проводиться группой внешних экспертов, включающей студента (-ов) в качестве члена (-ов) группы	да	да	нет
2.5	Критерии принятия решений Все решения и заключения, принимаемые в результате внешней оценки качества, должны базироваться на четких и опубликованных критериях, применяемых единообразно, независимо от того, заканчивается ли процедура принятием официального решения или нет.	нет	нет	да
2.6	Отчет Отчеты экспертов должны быть опубликованы в полном объеме, в ясной и доступной форме для академического сообщества, внешних партнеров и других заинтересованных лиц. Если агентство принимает официальное решение на основе	да	да	нет

	отчетов, данное решение должно быть опубликовано вместе с отчетом			
2.7	Жалобы и апелляции Процедуры подачи жалоб и апелляций должны быть четко определены как часть регламента процедур внешнего обеспечения качества и должны доводиться до сведения учебных заведений	нет	нет	да
3.1	Деятельность, политика и процедуры обеспечения качества Агентства должны проводить регулярную деятельность по внешнему обеспечению качества, как это определено в Части 2 ESG. Они должны иметь ясные и четко сформулированные цели и задачи, которые являются неотъемлемой частью их опубликованной миссии. Эти цели и задачи должны отражаться в повседневной деятельности агентства. Агентства должны обеспечивать включение заинтересованных сторон к участию в их работе и управлении	да	да	нет
3.2	Официальный статус Агентства должны иметь установленную юридическую регистрацию на осуществление деятельности и быть официально признанными в качестве агентств по обеспечению качества	да	да	нет
3.3	Независимость Агентства должны быть независимы и действовать автономно. Они несут полную ответственность за свои действия и результаты этих процедур, на официальные решения которых не могут повлиять третьи стороны	да	да	нет
3.4	Тематический анализ	да	да	нет

	Агентства должны регулярно публиковать отчеты, которые описывают и анализируют общие результаты своей деятельности по внешнему обеспечению качества			
3.5	Ресурсы Агентства должны иметь необходимые и достаточные человеческие и финансовые ресурсы для осуществления своей деятельности	да	да	нет
3.6	Внутреннее обеспечение качества и профессиональная этика Агентства должны иметь процедуры внутреннего обеспечения качества в отношении определения, обеспечения и совершенствования качества и добросовестности своих действий	да	да	нет
3.7	Периодическая внешняя оценка агентств Агентства должны проходить периодическую внешнюю оценку своей деятельности не менее одного раза в пять лет для подтверждения своего соответствия ESG	да	да	нет

Соответствие четырем из пятнадцати критериев формально дает около 30% выполнения стандартов ESG, однако, будучи вырванными из контекста, они в действительности не могут считаться частичным выполнением требований Дорожной карты, являясь лишь отражением необходимого минимума для существования системы аккредитации. При этом ни в одном опубликованном проекте нормативных документов, относящихся к обеспечению качества в высшем образовании, не предусмотрено никаких изменений к исправлению ситуации.

График создания предусмотренного Дорожной картой независимого агентства не разработан. Никаких изменений, направленных на сближение с ESG, в нормативную документацию Департамента качества, действующего в качестве структурного подразделения Министерства образования и уполномоченного на проведение и нормативно-методическое сопровождение аккредитации, не внесено. Поэтому фактически это требование Дорожной карты полностью не выполнено и подготовительная работа,

скорее всего, не ведется, поскольку Программой развития образования в Республике Беларусь на 2016-2020 гг. создание независимого агентства по аккредитации и приведение нормативной базы в соответствие с положениями ESG не предусмотрены. Инструктивное письмо Министерства образования «Об организации образовательного процесса в учреждениях высшего образования в 2017/2018 учебном году» от 23.08.17 № 08-19/5447 не предусматривает внесение изменений в законодательство и практику аккредитации.

Однако определенные перспективы выполнения обязательств по Дорожной карте имеются, хотя бы и с большим отставанием по срокам.

Так, важная инициатива была проявлена Республиканским советом ректоров УВО, который на своем заседании №4 26 июля 2017 г. проанализировал действующую систему обеспечения и контроля качества в УВО Беларуси. Показана целесообразность использования в практике УВО и ответственных за обеспечение качества органов рекомендаций ESG, что подтверждает наши выводы о несоответствии системы гарантий качества требованиям дорожной карты, а практику деятельности Департамента по аккредитации УВО – не отвечающей рекомендациям ESG. Советом принято решение:

- рекомендовать Министерству образования рассмотреть возможность внесения некоторых процедурных изменений в порядок проведения аккредитации УВО с учетом международного опыта;
- проработать совместно с Министерством образования вопрос о создании (формировании) структуры, ответственной за оценку качества высшего образования в контексте положений Дорожной карты;
- рассмотреть возможность вхождения представителей Беларуси в европейские и международные ассоциации и сети в области гарантии качества образования.

Можно констатировать наличие в рядах руководителей УВО понимания ценности европейских подходов к обеспечению качества высшего образования и необходимости их применения в Беларуси.

К сожалению, это понимание не вылилось в настоящее время в реальный план действий. Единственным результатом можно считать заявление Министра образования И.В.Карпенко в рамках выступления на «Республиканском педсовете» 24 августа 2017 г. о необходимости создания центра, обеспечивающего формирование в стране системы независимой оценки качества образования, которым должно стать агентство по контролю в сфере образования. Оно, по словам Министра, будет создано путем объединения подчиненных Министерству образования структур Департамента качества и Института контроля знаний, которые в настоящее время решают совершенно разные задачи.

Очевидно, независимость такого агентства будет обеспечена только по отношению к учреждениям образования, но не по отношению к Министерству, в подчинении которого агентство останется. Таким образом, единственный планируемый по выполнению Дорожной карты шаг состоит в выводе агентства по аккредитации из состава аппарата Министерства образования при сохранении подчиненности нового агентства Министерству.

Сведения о подготовительной работе по реализации этой идеи в доступных источниках информации отсутствуют.

Вывод

Имплементация в действующее и проектируемое законодательство рекомендаций ESG остается неудовлетворительной. Меньше трети рекомендаций отражено в нормативных актах. Обязательство по созданию независимого агентства контроля качества не выполнено.

Признание/Recognition

К концу 2016 г. проведут оценку законодательства и правоприменительной практики с целью определения любых изменений, принятие которых требуется для приведения законодательства и практики в соответствие с обязательствами, принятыми на себя Беларусь как государством, присоединившимся к Лиссабонской конвенции о признании квалификаций.

К концу 2017 г. внедрят любые необходимые изменения практики, не требующие внесения изменений в законодательство.

К концу 2017 г. разработают график внесения необходимых изменений в законодательство.

By the end of 2016, review legislation and practice with a view to identifying any modifications needed to bring them into conformity with the obligations undertaken by Belarus as a State party to the Lisbon Recognition Convention.

By the end of 2017, implement any required modification of practice that does not require amending legislation.

By the end of 2017, develop a timetable for the implementation of required legislative modifications.

До сих пор нет опубликованных сведений о проведении оценки законодательства и правоприменительной практики. Никаких изменений в действующие нормативные документы не вносилось.

В проекте Кодекса об образовании (Статьей 114) имеется норма, относящая признание периодов обучения к компетенции учреждений образования. Однако эта статья не увязана с ECTS, что в существующей практике приводит только к формальному учету времени, проведенному студентом в другом учебном заведении, но не ведет к признанию выполненной за этот период учебной работы даже в случаях проведения официальных обменов.

Проектом Кодекса не урегулирована ситуация с получением дополнительного и неформального образования за рубежом. Из процесса признания периодов обучения исключены случаи мобильности внутри страны. Отсутствует регулирование признания образования беженцев. Из процесса признания исключены квалификации третьей ступени высшего образования: предусмотренный по окончании аспирантуры диплом исследователя не имеет значения на национальном рынке труда и, следовательно, не может быть объектом признания за рубежом, а признание в форме установления эквивалентности диплома кандидата наук относится к компетенции Высшей аттестационной комиссии и вынесено за рамки образовательного законодательства.

Программа развития образования в Республике Беларусь на 2016-2020 гг. не предусматривает совершенствования механизмов процедур признания.

Инструктивное письмо Министерства образования «Об организации образовательного процесса в учреждениях высшего образования в 2017/2018 учебном году» от 23.08.17 № 08-19/5447 не предусматривает внесение изменений в законодательство и практику признания.

В текущем году работа Белорусского ENIC анализировалась группой специалистов Фламандского ENIC/NARIC. Результаты анализа в доступных источниках не опубликованы.

Вывод

Выполнение обязательств Дорожной карты в части признания можно оценить в 50%, поскольку присоединение к Лиссабонской конвенции и работа по признанию иностранных квалификаций в соответствии с ее основными положениями в стране ведется. Однако нет сведений о проведенном анализе законодательства и практики его применения, план по устранению очевидных несоответствий не составлен или, по крайней мере, не доступен общественности.

Инструменты обеспечения прозрачности

ECTS и результаты обучения

В Дорожной карте реформирования высшего образования Беларуси в части имплементации ECTS и результатов обучения говорится, что Беларусь для достижения необходимых результатов возьмет на себя следующие обязательства:

К концу 2015 г. разработают план имплементации ECTS в соответствии с пересмотренным Руководством пользователей (ECTS Users' Guide), до конца 2017 г. с учётом приоритетности результатов обучения (learning outcomes), структуры учебных планов, их реализации, оценки и применения для программ мобильности.

By the end of 2015, develop a plan to implement ECTS in accordance with the revised ECTS Users' Guide by the end of 2017, with a strong focus on learning outcomes, curriculum design, delivery as well as assessment and applied to mobility programmes

By the end of 2017, develop a plan to issue the Diploma Supplement in the format developed by the Council of Europe, the European Commission and UNESCO to all students automatically, free of charge and in a widely spoken language (other than Russian).

Несмотря на то, что в Решении Президиума Республиканского совета ректоров от 22.02.2017 г. № 2 указывается, что «... в проекте Кодекса Республики Беларусь об образовании ...

- каждый уровень образования описывается в терминах результатов обучения (компетенций); ...

- по видам (циклам) образования определена продолжительность обучения в зачетных единицах (кредитах).»,

данная информация не соответствует действительности.

В проекте Кодекса «Об образовании» не нашли отражения ни дескрипторы уровней, ни результаты обучения, ни диапазон кредитов ECTS для каждого уровня (цикла) образования.

В нем предусматривается, что для проектирования образовательных программ высшего образования и определения их трудоемкости может применяться система академических часов и (или) система зачетных единиц (кредитов), что свидетельствует о том, что использование кредитов ECTS не носит обязательный характер. Формулировка кредита,

приведенная в проекте Кодекса, не содержит соотнесения с результатами обучения (learning outcomes), не учитывает сложность дисциплины, ее важность, а также виды учебной деятельности при расчетах, что не соответствует требованиям Дорожной карты и не в полной мере соответствует положениям ECTS Users' Guide. В 2015 году, еще до Ереванской конференции, в Беларуси была разработана и введена в действие методика расчета зачетных единиц. Зачетные единицы были введены в учебные планы. После принятия ECTS Users' Guide в новой редакции никакой коррекции в методику расчета зачетных единиц не внесено, несмотря на то, что в письме Министерства образования Республики Беларусь учреждениям высшего образования (от 14.10.2016 № 08-19/4097/дс «Об организации образовательного процесса в учреждениях высшего образования в 2016/2017 учебном году» говорится, что в течение 2016 года совместно с РИВШ должны быть приняты меры по разработке «...подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих измерение трудоемкости образовательного процесса в зачетных единицах в соответствии с ECTS...».

План имплементации до конца 2017 г. ECTS в соответствии с пересмотренным Руководством пользователей (ECTS Users' Guide) и с учётом приоритетности результатов обучения (learning outcomes), который, согласно Дорожной карте, должен был быть разработан до конца 2015 года, до настоящего времени отсутствует в официальных источниках.

В проекте Кодекса термин «результаты обучения» (learning outcomes) не встречается.

Следует признать, что в проекте Кодекса зачетные единицы не используются для целей проектирования, реализации и мониторинга образовательных программ. Не используются они и для организации мобильности и признания периодов обучения.

В проекте Кодекса, как и в действующем Кодексе, только упоминается «компетентностный подход», но без дальнейшей детализации.

Вместе с тем, положительно следует отметить то, что проекты макетов образовательных стандартов поколения 3+, разработанные для бакалавриата и магистратуры, основаны на компетентностном подходе, содержат результаты обучения и диапазоны кредитов для соответствующего уровня образования и представлены на сайте «Республиканский портал проектов образовательных стандартов высшего образования»¹³. Для так называемого научно-ориентированного профессионального образования в качестве третьего цикла высшего образования указанные показатели не разработаны.

Утвержденных макетов образовательных стандартов поколения 3+ и образовательных стандартов, разработанных на их основе нет, что может быть обусловлено отсутствием законодательной и нормативно-методической базы для их принятия.

¹³ <http://www.edustandart.by/>

Вывод

Исходя из доступной информации, можно отметить, что наметились некоторые подвижки в выполнении требований Дорожной карты в части имплементации ECTS в соответствии с пересмотренным Руководством пользователей (ECTS Users' Guide) и с учётом приоритетности результатов обучения (learning outcomes), однако значительных изменений в системе высшего образования пока не наблюдается.

Проект Кодекса в новой редакции не сможет в полной мере обеспечить выполнение обязательств по имплементации такой системы зачетных единиц (кредитов), которая соответствует ECTS Users' Guide для целей конструирования и реализации учебных планов и для целей диверсификации и развития академической мобильности.

Приложение к диплому (Diploma Supplement)

В Дорожной карте реформирования высшего образования Беларуси в части выдачи Приложения к диплому (Diploma Supplement) в формате, разработанном Советом Европы, говорится, что Беларусь для достижения необходимых результатов возьмет на себя следующие обязательства:

«К концу 2017 г. разработают план обеспечения автоматической бесплатной выдачи Приложения к диплому (Diploma Supplement) в формате, разработанном Советом Европы, Европейской комиссией и ЮНЕСКО, на распространённом языке (ином, чем русский)».

By the end of 2017, develop a plan to issue the Diploma Supplement in the format developed by the Council of Europe, the European Commission and UNESCO to all students automatically, free of charge and in a widely spoken language (other than Russian).

Доступной и иной информации о подготовке Приложения к диплому (Diploma Supplement) в формате, разработанном Советом Европы, Европейской комиссией и ЮНЕСКО, на распространённом языке (ином, чем русский), не говоря уже о плане обеспечения автоматической бесплатной его выдачей, нет. О том, что может быть сделано в этом направлении, мы можем судить только из проекта Кодекса.

В проекте Кодекса предусматривается выдача приложения к диплому бакалавра и магистра в соответствии с общеевропейским образцом «Diploma Supplement» (DS), однако нигде не упоминается об автоматической бесплатной выдаче DS на распространённом языке (ином, чем русский). Остается неясным и решение вопроса о возможности получения гражданами Беларуси Приложения к диплому «на распространённом языке

(ином, чем русский)», так как проект Кодекса предусматривает выдавать приложение на других языках, но только «иностранным гражданам и лицам без гражданства, временно пребывающим или временно проживающим в Республике Беларусь, получившим образование в Республике Беларусь».

Мобильность научно-педагогического персонала и студентов и интернационализация/Mobility of higher education staff and students and internationalization

Осенью 2015 г. начнут работать над планом обеспечения, развития и диверсификации международной мобильности преподавателей и студентов, приезжающих в белорусские вузы, а также выезжающих из них. Как ожидается, такой план будет включать внесение изменений в существующую систему выдачи разрешений на поездки с целью продления сроков пребывания преподавателей и студентов в странах ЕПВО без необходимости получения разрешения министерства. План должен быть выполнен к концу 2016 г., в нём должны быть обозначены меры образовательной политики, а также любые необходимые законодательные меры, необходимые для повышения и диверсификации академической мобильности белорусских преподавателей и студентов в рамках ЕПВО. Любые необходимые законодательные меры должны быть осуществлены к середине 2017 г.

In autumn 2015, launch work on a plan to facilitate, develop and diversify the international mobility of staff and students to as well as from Belarusian higher education institutions. Such a plan would be expected to include changes to the current system of mobility permits, to allow longer periods of mobility within the EHEA for both staff and students, without ministerial approval. The plan should be completed by the end of 2016 and should outline policy measures as well as any required legislative measures required to increase and diversify academic mobility from Belarus to its partners in the EHEA. Any required legislative measures should be introduced by mid-2017.

Таким образом, Дорожная карта предусматривает с сфере мобильности научно-педагогического персонала и студентов и интернационализации две задачи:

- 1). разработку Плана обеспечения, развития и диверсификации международной мобильности;
- 2). внесение изменений в существующую систему выдачи разрешений на поездки с целью продления сроков пребывания преподавателей и студентов в странах ЕПВО без необходимости получения разрешения министерства.

Разработка Плана обеспечения, развития и диверсификации международной мобильности

На конец сентября 2017 г. План обеспечения, развития и диверсификации международной мобильности в качестве завершеного и утвержденного документа отсутствует, *можно констатировать частичное выполнение этой задачи.*

Об этом свидетельствует проект «Концепции развития международной академической мобильности в рамках Европейского пространства высшего образования» (октябрь 2016 года). Проект «Концепции...» содержал краткий анализ состояния академической мобильности, формулировки цели, задач, приоритетов и направлений ее развития, а также перечень конкретных мероприятий, нацеленных на обеспечение, развитие и диверсификацию международной мобильности преподавателей и студентов, приезжающих в белорусские вузы, а также выезжающих за границу, что в определенной степени соотносится с положениями Дорожной карты. В проекте "Концепции..." в частности обозначены источники и примерные объемы финансирования академической мобильности, сформулированы задачи стратегического планирования этой сферы, значительного повышения качества администрирования программ международного обмена.

Проект «Концепции...» содержал в качестве отдельной задачи «разработку нормативных правовых актов, регламентирующих академическую мобильность в соответствии с нормами проекта новой версии Кодекса об образовании». Однако в проекте новой редакции Кодекса не предусматривается корректировки статей, связанных с правовым обеспечением академической мобильности.

Кроме этого, необходимо отметить ряд активностей Министерства образования в сфере академических обменов и интернационализации. В частности, государственная программа «Образование и молодежная политика» на 2016-2020 годы уделяет определенное внимание развитию академической мобильности преподавателей и студентов. В ней отмечено, что «стажировки преподавателей и приглашение для чтения лекций известных в своей области специалистов из-за рубежа создают предпосылки для улучшения качества преподавания». Масштаб академической мобильности преподавателей («численность преподавателей учреждений высшего образования (далее – УВО), прошедших стажировку за рубежом») рассматривается в качестве одного из трех критериев выполнения задачи повышения качества подготовки специалистов с высшим образованием. В целях «повышения конкурентоспособности высшего образования в мировом образовательном пространстве» предусмотрены, в частности, развитие «кооперации УВО Беларуси с УВО дальнего и ближнего зарубежья в части реализации

образовательных программ» и «активизация обмена студентами и преподавателями как на республиканском, так и на международном уровнях».

Таким образом, можно констатировать, что несмотря на отсутствие завершеного и утвержденного Плана, проводилась определенная работа в сфере развития академической мобильности и интернационализации, которая совпадает с целями Дорожной карты.

Внесение изменений в существующую систему выдачи разрешений на поездки с целью продления сроков пребывания преподавателей и студентов в странах ЕПВО без необходимости получения разрешения министерства.

По состоянию на сентябрь 2017 года задача не выполнена. Условия выезда за границу регламентируются Приказом Министерства образования Республики Беларусь от 10.02.2016 №108 «О рассмотрении документов по направлению в служебные командировки за границу работников подчиненных Министерству образования организаций», изданным уже после присоединения Беларуси к Болонскому процессу.

Анализ его свидетельствует, что никаких принципиальных изменений в организации выезда за рубеж сделано не было. Как и прежде, студентам и преподавателям, выезжающим за границу на срок более 10 дней, требовалось разрешение Министерства образования. Этот приказ остается в силе и в настоящее время, что позволяет сделать заключение, что *принципиальное требование Дорожной карты в сфере академической мобильности относительно «внесения изменений в существующую систему выдачи разрешений на поездки с целью продления сроков пребывания преподавателей и студентов в странах ЕПВО без необходимости получения разрешения Министерства» в не выполнено.*

Вывод

Таким образом, можно констатировать, что из двух задач одна - Разработка Плана обеспечения, развития и диверсификации международной мобильности - выполнена частично, вторая - Внесение изменений в существующую систему выдачи разрешений на поездки - не выполнена полностью. Суммарную активность Министерства образования в сфере академической мобильности и интернационализации можно оценить в объеме 50% от требуемых и отметить определенный прогресс в тагетировании, планировании и прозрачности процесса.

Непрерывное образование и социальное измерение высшего образования/Lifelong learning and the social dimension of higher education

К концу 2015 г. разработают план признания предшествующего обучения и реализуют его к концу 2017 г.

By the end of 2015, develop a plan for the recognition of prior learning and implement the plan by the end of 2017.

С начала имплементации Дорожной карты беларуским Минобразования не планировался этот вид работы. Данный пункт не был включен в Working Plan for EHEA Tools Introduction into the National System of Education for 2015-2018, представленный беларуской стороной AG2. Тема признания результатов неформального и информального образования в соответствии с ECTS USERS' GUIDE 2015 не отражена ни в принятых нормативных актах, ни в проекте новой редакции Кодекса об образовании, вынесенной на общественное обсуждение в феврале 2017 г.

К концу 2016 г. пересмотрят обязательство студентов, чьё обучение финансируется за счёт бюджета, принимать распределение на работу после выпуска с целью ограничения этой практики определёнными профессиями, в отношении которых в стране наблюдается существенный неудовлетворённый спрос, с учётом практики других европейских стран.

By the end of 2016, review the obligation for students whose education is financed by public funds to accept work placements on graduation with a view to limiting it to specific professions for which there is a significant unmet need in the country and taking into account practice in other European countries.

Обязательство по ограничению практики принудительного распределения выпускников УВО, обучавшихся за счет бюджета, не выполнено.

Никаких принципиальных изменений в законодательство, которое регулирует практику принудительного распределения выпускников, не внесено.

Единственным шагом по смягчению последствий для выпускников, отказывающихся от распределения, является предусмотренное Постановлением Совета Министров №998 от 7 декабря 2016 года сокращение на 20-30% размеров штрафных санкций (так называемого возмещения выпускником расходов бюджета на подготовку специалиста). Это уменьшение достигается за счет исключения из состава средств, подлежащих возврату в бюджет тех сумм, которые были затрачены на выплату стипендий.
<http://www.government.by/ru/solutions/2708>

Вместе с тем, вопреки обязательствам по имплементации Дорожной карты, практика принудительного направления на работу не только не ограничивается, но, напротив, предпринимаются шаги, существенно ухудшающие положение выпускников вузов. Указ

Президента Республики Беларусь 9 января 2017 г. №4
http://www.pravo.by/upload/docs/op/P31700004_1484168400.pdf расширяет использование такого инструмента, как целевая подготовка специалистов, предусматривая уже не 2-годичную отработку по распределению, а не менее 5-ти лет такой работы. Также увеличивается до 50% от контрольных цифр приема доля мест целевой подготовки в области здравоохранения, до 60% - для сельскохозяйственных специальностей и до 40% по всем иным специальностям. Помимо увеличения продолжительности принудительной отработки, целевая подготовка позволяет государству перекладывать частично или полностью расходы по обучению студентов на так называемых «заказчиков кадров».

В проекте новой редакции к Кодекса об образовании, представленного для общественного обсуждения в феврале 2017 г., также отсутствуют изменения, которые соответствуют обязательствам Дорожной карты. Подробный анализ проекта кодекса см.: http://bolognaby.org/images/uploads/2017/05/5th_Roadmap_Monitoring_en.pdf

2016 и 2017 г. были отмечены серьезными проблемами с трудоустройством молодых специалистов. Впервые за долгий период времени дефицит кадров сменился дефицитом рабочих мест, особенно для людей без опыта работы. В этих условиях унаследованная от советского времени система распределения выпускников превратилась в явный и совершенно неэффективный анахронизм. Ее сохранение стало возможно, главным образом, за счет манипуляций со статистикой, прямого давления на руководство учреждений образования и запугивания студентов. Под давлением властей ректоры и деканы вузов вынуждены компенсировать недостаток заявок на выпускников принуждением студентов, обучающихся за счет бюджета, предоставлять фиктивные заявки от работодателей для того, чтобы обеспечить благополучную статистику. Об этом свидетельствует отчет, подготовленный рядом независимых студенческих организаций (Братство организаторов студенческого самоуправления, Задзіночанне беларускіх студэнтаў) с Правозащитным центром "Весна" о ситуации с распределением выпускников в 2016/2017 учебном году.

мониторинге нарушений прав
http://bolognaby.org/images/uploads/2017/07/Situatsia_s_raspredeleniem_v_2017.pdf Даже признавая проблему, Александр Лукашенко отверг какую-либо модернизацию системы трудоустройства: "Да и у нас шли очень серьезные дебаты в последнее время, как быть в этом плане, в силу того, что мы попали в полосу серьезной турбулентности в экономике. Я категорически против этого".

<http://www.belta.by/president/view/lukashenko-privetstvuet-gotovnost-molodezhi-plodotvorno-rabotat-i-projavljat-initsiativu-199439-2016/>>.

Несмотря на блокирование изменений в системе принудительного распределения выпускников вузов на уровне высшего политического руководства страны, за такие перемены в духе Дорожной карты высказываются значительное число ректоров и некоторые парламентарии. <https://sputnik.by/society/20170829/1030537191/belarus-mozhet-otojti-ot-zhestkogo-raspredeleniya-byudzhetnikov.html>

Принципиальная и последовательная позиция BFUG по вопросу выполнения обязательств Дорожной карты могла бы усилить позиции реформаторов в системе образования и способствовать модернизации анахроничной системы распределения выпускников

К концу 2017 г. пересмотрят критерии предоставления финансовой помощи студентам с целью обеспечения социальной справедливости независимо от пола, расы, цвета кожи, ограниченных возможностей, языка, религии, политических или иных взглядов, страны рождения, этнического или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного, сословного или иного положения.

By the end of 2017 review the criteria for financial support for students with a view to ensuring social equity unaffected by applicants' gender, race, colour, disability, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

До настоящего времени не произведено пересмотра критериев предоставления финансовой помощи студентов. По-прежнему студенты частных вузов ограничены в праве получения такой помощи. В частности, это касается предоставления льготных кредитов для получения высшего образования, учебных стипендий и др. Право на получение материальной помощи за счет бюджета имеют только студенты бюджетной формы обучения.

По сравнению с действующими нормами существенных изменений в части обеспечения большей социальной справедливости в предоставлении финансовой помощи студентам не внесено и в проект новой редакции Кодекса об образовании.

Единственным исключением можно считать распространение права на получение Стипендии Президента Республики Беларусь на всех студентов учреждений высшего образования. Прежде таким правом обладали только студенты государственных учреждений высшего образования и учреждений высшего образования потребительской кооперации Беларуси.

Но существенного влияния на масштаб финансовой помощи это расширение круга лиц, имеющих право на получение такой стипендии, не окажет, поскольку ограничено выделенной квотой 200 стипендий, установленной Указом Президента Республики Беларусь от 6 сентября 2011 г. No 398 «О социальной поддержке обучающихся».

Вывод

Обязательства белорусской стороны в сфере непрерывного образования и социального измерения высшего образования не выполнены и их выполнение в проектах законодательных актов не планируется.

Фундаментальные ценности ЕПВО/*Fundamental values of the ENEA*

Обеспечат выполнение обязательств, принятых министрами на конференции в г. Ереване, в соответствии с Ереванским коммюнике министров.

К середине 2017 г. министерство проанализирует национальное законодательство и представит 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

К середине 2016 г. органы власти Беларуси разработают план законодательных мер и мер образовательной политики, направленных на обеспечение прав студентов и преподавателей на свободное создание организаций и их регистрацию. К середине 2017 г. внедрят любые необходимые законодательные меры.

Implement the commitments made by the ministers at their meeting in Yerevan, as stipulated in the Yerevan Ministerial Communiqué.

By mid-2017, the Ministry will conduct an analysis of national legislation and submit to Parliament proposals for required measures to incorporate the principles of the Magna Charta Universitatum and Council of Europe recommendation Rec/CM(2012)7 on the public responsibility for academic freedom and institutional autonomy.

By mid-2016, develop a plan detailing legislative and policy measures aimed at enabling students and staff to organize freely and to register their organizations. By mid-2017, introduce any required legislative measures.

В соответствии с Ереванским коммюнике Беларусь взяла на себя обязательства поддерживать и защищать студентов и преподавателей в их правах на академическую свободу и обеспечивать их участие в качестве полноценных партнеров в управлении автономных высших учебных заведений.

Однако вопреки обязательствам в Беларуси правозащитными организациями фиксируется усиление академических репрессий в отношении студентов. Польское правительство было вынуждено восстановить действие Стипендиальной программы имени К. Калиновского для поддержки репрессированных студентов в Беларуси. Эта программа, созданная в 2006 г., была перепрофилирована в 2016 г. для целей углубления

квалификации выпускниками белорусских университетов. Однако усиление академических репрессий в белорусских университетах вынудили польскую сторону вернуться к предоставлению стипендий белорусским студентам, исключенным из вузов Беларуси по политическим мотивам для продолжения обучения в польских университетах.

4 сентября 2017 г. Совет правозащитных организаций Беларуси подтвердил статус жертв академических репрессий у 15 первых кандидатов на получение стипендии К. Калиновского.

Характерно, что к настоящему времени три белорусских университета подписали Magna Charta Universitatum. Однако это не остановило академические репрессии и нарушения академической свободы в этих вузах.

Обязательство белорусской стороны к середине 2017 г. представить парламенту предложения по включению в национальное законодательство принципов Великой хартии университетов и рекомендаций Совета Европы Rec/CM(2012)7 в отношении ответственности государства за обеспечение академической свободы и институциональной автономии не выполняется.

Рекомендации не находят отражения в образовательной политике.

Правительство, Министерство образования не обеспечивают распространение рекомендаций среди лиц и организаций, имеющих отношение к высшему образованию. Английский текст или его перевод на русский или белорусский язык не опубликован ни на одном государственном информационном ресурсе или сайте вуза. Не содержат публикации Рекомендаций и специализированные сайты (страницы), посвященные участию Беларуси в ЕПВО, о создании которых рапортовало Минобразования.

Упоминание о *CM/Rec(2012)7* отсутствует в официальных документах Минобразования.

Беларусские органы власти не выполняют предусмотренных п.7 *CM/Rec(2012)7* обязательств по созданию условий по обеспечению академической свободы - в частности, принятия национальной рамки квалификаций и создания независимого агентства контроля качества. Продолжается практика ограничения академической автономии вузов из-за сохранения типовых учебных планов.

Коллегиальные органы вузов, академическое сообщество по-прежнему не имеют полномочий принимать обязывающие решения по ключевым вопросам жизни университетов.

Практикуются цензура, основанная на требовании подчинения процесса преподавания и воспитания целям государственной идеологии и преследование студентов и преподавателей по политическим мотивам.

Анализ изменений и дополнений в проекте Кодекса об образовании показывает, что никаких значительных изменений в обеспечении академической свободы и институциональной автономии не планируется.

http://bolognaby.org/images/uploads/2017/05/5th_Roadmap_Monitoring_en.pdf

В законодательство даже не планируется вернуть термины «академическая свобода» и «институциональная (университетская) автономия», которые были изъяты из Закона об образовании в 2009 г.

Предусмотренные в СМ/Rec(2012)7 гарантии прав институций и индивидов на защиту от внешнего вмешательства со стороны властей и обеспечение академическому персоналу и студентам свободы учить, учиться и исследовать без страха дисциплинарных мер, увольнения или других форм наказания в проекте Кодекса не обеспечиваются.

Как и прежде, эти права не индивидуализированы в отношении студентов и преподавателей вузов, декларативны и не содержат механизмов реализации. В них даже не декларируются права учить, учиться и исследовать без страха дисциплинарных мер, увольнения или других форм наказания. Вместе с тем, ряд статей содержат ограничения академической свободы или не создают препятствий для произвольного нарушения академической свободы (государственная идеология, отсутствие бессрочных контрактов у преподавателей, произвольного установления сроков контракта ректорами вузов, отсутствие запрета на ограничение академической свободы преподавателей ссылками на статус работников государственного учреждения и др.)

Не предусматривается проектом Кодекса и расширение организационной автономии вузов. В частности, не предусматривается переход от назначения к избранию ректоров вузов.

В проекте Кодекса не предусматривается реализация рекомендаций СМ/Rec(2012)7 в части расширения финансовой и кадровой автономии.

В части академической автономии в проекте Кодекса есть небольшое расширение прав вузов по формированию учебных планов (с 35% до 50%). Но это не отражается существенным образом на уровне самостоятельности в других аспектах академической деятельности.

Перераспределение полномочий в пользу коллегиальных органов управления вузом проектом также не предусматривается.

Не планируется имплементировать в законодательство и другие рекомендации СМ/Rec(2012)7

К середине 2016 г. органы власти Беларуси разработают план законодательных мер и мер образовательной политики, направленных на обеспечение прав студентов и преподавателей на свободное создание организаций и их регистрацию. К середине 2017 г. внедрят любые необходимые законодательные меры.

By mid-2016, develop a plan detailing legislative and policy measures aimed at enabling students and staff to organize freely and to register their organizations. By mid-2017, introduce any required legislative measures.

Никаких шагов по реализации этого обязательства беларуская сторона не предприняла. По-прежнему сохраняются без изменений декларативные нормы Кодекса об образовании о праве учащихся и преподавателей на участие или создание организаций, которые контрастируют с реальной практикой и законодательством о создании и регистрации общественных объединений.

По-прежнему основными ограничениями являются следующие: а) порядок государственной регистрации носит разрешительный, а не заявительный характер, процедура является сложной, оставляет возможность для произвольного отказа в регистрации любой создаваемой организации; б) установлен запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений, за нарушение которого предусмотрено уголовное наказание до двух лет заключения (ст. 193.1 Уголовного кодекса); в) законодательство устанавливает существенные ограничения для получения общественными объединениями финансирования как из внутренних, так и из зарубежных источников; г) существенно ограничено право общественных объединений на проведение мирных собраний, а также свобода выражения мнений.

Имплементация требований Дорожной карты должна предусматривать как минимум переход от разрешительного принципа государственной регистрации организаций к заявительному принципу. Кроме того, потребуются отмена Статьи 193.1 Уголовного кодекса, предусматривающая уголовное наказание за деятельность НКО, не имеющих государственной регистрации. Однако никаких шагов в направлении либерализации законодательства в этом плане не планируется.

Вывод.

Обязательства беларуской стороны в части имплементации фундаментальных академических ценностей не выполнены и их выполнение не планируется в обсуждаемых проектах законодательных актов.

Общий вывод

Мониторинг выполнения Дорожной карты показывает, что ни одно из обязательств, взятых Беларуской стороной в 2015 г., не выполнено полностью и в срок. К октябрю 2017 г., когда планировалось завершить выполнение этих обязательств, можно зафиксировать отсутствие заметного прогресса в создании и законодательном закреплении Национальной рамки квалификаций, отсутствие законодательно оформленного перехода к Болонской архитектуре трех циклов, отсутствие прогресса в создании независимого агентства контроля качества и только 30%-ю имплементацию стандартов ESG. При наличии прогресса в имплементации ECTS пока использование этого инструмента не соответствует многим стандартам ECTS Users' Guide. Ничего не известно о плане обеспечения автоматической бесплатной выдачи Приложения к диплому (Diploma Supplement). В части развития академической мобильности и интернационализации велась работа над Планом обеспечения, развития и диверсификации международной мобильности. Однако нет сведений, что этот план был утвержден. Не выполнено обязательство по внесению изменений в существующую систему выдачи разрешений на поездки с целью продления сроков пребывания преподавателей и студентов в странах ЕПВО без необходимости получения разрешения министерства. Ни одно из обязательств, касающихся социального измерения высшего образования и имплементации фундаментальных академических ценностей, не выполняется. Несмотря на очевидную неэффективность и общественный запрос на пересмотр системы распределения выпускников, реализация этого обязательства демонстративно блокируется властями. Столь демонстративно игнорируется обязательство по имплементации рекомендаций CM/Rec(2012)7 и законодательных мер и мер образовательной политики, направленных на обеспечение прав студентов и преподавателей на свободное создание организаций и их регистрацию.

В вынесенном на обсуждение в феврале 2017 г. проекте новой редакции Кодекса об образовании содержались предложения по имплементации болонской архитектуры и закреплению права большей части выпускников вузов на получение Приложения к диплому (Diploma Supplement). Вместе с тем, этот проект не содержал положений, которые обеспечивали бы выполнение других обязательств Дорожной карты.

Ситуация с имплементацией Дорожной карты ухудшилась в последнее время, поскольку перспективы рассмотрения новой редакции Кодекса в Национальном собрании отодвинуты на неопределенный срок.

Не вносятся и не обсуждаются изменения и дополнения в иные законодательные акты (Кодекс о труде, Уголовный кодекс, Гражданский кодекс, Закон «Об общественных объединениях» и др.), которые могли бы обеспечить имплементацию обязательств Дорожной карты.

Многие результаты международной экспертизы белорусской образовательной политики и законодательства, проводившейся в рамках ЕПВО, не публикуются и остаются неизвестными общественности. Это еще больше усугубляет атмосферу информационной закрытости, которая характерна для белорусской системы высшего образования.

2017 г. отмечен еще большим сокращением публичного доступа к нормативным документам Минобразования. Так, впервые ограничен доступ к инструктивно-методическим письмам об организации образовательного процесса в вузах.

Особую тревогу вызывает отсутствие прогресса в сфере социального измерения высшего образования и имплементации академических ценностей, т. е. именно в тех областях, которые и прежде вызывали сильную тревогу у членов ЕПВО, что послужило в 2012 г. причиной переноса рассмотрения заявки Беларуси на вступление в ЕПВО.

К сожалению, в установленной Дорожной картой срок, белорусские власти не смогут даже приблизиться к исполнению своих обязательств. Наилучшим выходом в такой ситуации было бы продлить действие Дорожной карты на 2-3 года и сохранить международный контроль за ее исполнением.

About the Eastern Partnership Civil Society Forum

The Eastern Partnership Civil Society Forum (EaP CSF) is a unique multi-layered regional civil society platform aimed at promoting European integration, facilitating reforms and democratic transformations in the six Eastern Partnership countries - Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine. Serving as the civil society and people-to-people dimension of the Eastern Partnership, the EaP CSF strives to strengthen civil society in the region, boost pluralism in public discourse and policy making by promoting participatory democracy and fundamental freedoms. For more information, visit www.eap-csf.eu