ИССЛЕДОВАНИЕ

SA #02/2016RU, 24 февраля 2016 г.

Belarusian Institute for Strategic Studies biss

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Боброва Анастасия

Бокун Наталья

Лаврухин Андрей

Автушко-Сикорский

Артеменко Елена

Можейко Вадим

Подготовлено в рамках проекта «Через модернизацию Беларуси к конкурентоспособному обществу» (РЕФОРУМ) при поддержке Европейского Союза

Оглавление

Краткие выводы ... 3
Введение ... 4
1. Цель и структура документа ... 7
2. Трансформация системы образования ... 8
2.1. Текущая ситуация ... 8
2.2. Общее среднее образование (МСКО 1-3) ... 11
2.3. Основные показатели ... 11
2.4. Проблемные (слабые) места системы образования уровня МСКО 1-3 ... 12
2.5. Плюсы и минусы актуальной политики в сфере общего среднего образования ... 16
2.6. Система профессионально-технического и среднего специального образования ... 18
2.7. Актуальное состояние ПТО (МСКО-4) в цифрах Белстата и Министерства образования. 18
2.8. Актуальное состояние ССО (МСКО-5) в цифрах Белстата и Министерства образования 19
2.9. Проблемные (слабые) места системы образования уровня МСКО-4 и МСКО-5 ... 19
2.10. Плюсы и минусы актуальной политики в сфере специального и профессионального образования ... 23
2.11. Высшее и послевузовское образование (МСКО 6-8) ... 26
2.12. Основные показатели ... 27
2.13. Проблемные (слабые) места системы образования уровня МСКО-6-8 и недостатки политики в сфере высшего образования. ... 28
2.14. Рамочные направления для разработки рекомендаций ... 34
3. Корректировка дефектов рынка труда ... 40
3.1. Ключевые понятия ... 40
3.2. Текущая ситуация ... 40
3.3. Рамочные направления для разработки рекомендаций ... 51
4. Повышение эффективности регулирования миграционных процессов ... 55
4.1. Ключевые понятия ... 55
4.2. Текущая ситуация ... 55
4.3. Рамочные направления для разработки рекомендаций ... 60
Заключение ... 66
Библиография ... 70
Приложение ... 74

Краткие выводы

Кризисная ситуация в белорусской экономике не позволяет надеяться на инвестиции, обеспечивающие адекватное вызовам времени развитие национального человеческого капитала. Положение усугубляется еще и тем, что стратегическое планирование по всем четырем направлениям (здравоохранение, образование, мобильность населения и рынок труда) не подкреплено концептуальными моделями и редко опирается на анализ применимости успешных международных практик. В этих условиях целесообразно сосредоточить усилия на том, чтобы выявить рамочные условия для реформ, направленных на повышение эффективности инвестиций в человеческий капитал и полезной отдачи от него для личности, экономики, общества и государства.

В данном документе на основе анализа ситуации в сфере образования, рынка труда и миграции, предлагаются рамочные условия для гармонизации рынка труда и образовательных услуг с целью повышения эффективности формирования, развития и использования человеческого капитала как основы устойчивого развития Республики Беларусь.

Введение

Ключевым интенсивным фактором развития личности, экономики, общества и государства в современном мире является человеческий капитал.

Человеческий капитал - это «совокупность врожденных способностей и приобретенных знаний, навыков и мотиваций» человека, среду интеллектуального и управленческого труда и обитания, которые обеспечивают качественный и высокопроизводительный труд, способствуют увеличению дохода и улучшению качества жизни (на уровне индивида, корпорации или общества).[1]

Социально-экономическая категория «человеческий капитал» (ЧК), появившись во второй половине XX века благодаря работам Пола Ромера, Роберта Лукаса, Саймона Кузнеца (Нобелевская премия по экономике 1971 г.), Теодора Шульца (Нобелевская премия по экономике 1979 г.) и Гэри Беккера (Нобелевская премия по экономике 1992г.), формировалась поэтапно и в настоящий момент имеет *узкое*, *расширенное* и *широкое* определения. На первом этапе в состав ЧК включались только инвестиции в специальное образование (узкое определение ЧК), а потому иногда человеческий капитал в *узком смысле* называют образовательным ЧК. На втором этапе в состав ЧК (*расширенное определение*) постепенно включили (сделали это, в том числе, эксперты Всемирного банка при оценках ЧК и национального богатства стран мира) инвестиции в воспитание, образование, науку, в здоровье людей, в информационное обслуживание, в культуру и искусство. На третьем этапе развития социально-экономической категории ЧК были добавлены инвестиции в составляющие, обеспечивающие безопасность людей (выделена из качества жизни населения по причине особой важности), в подготовку эффективной элиты, в формирование и развитие гражданского общества (ГО), в повышение эффективности институционального обслуживания ЧК, а также инвестиции в повышение качества жизни населения и в приток капитала извне в данную страну или в регион (*широкое определение ЧК*). Базовыми составляющими ЧК сегодня считаются также ментальность народа (традиции и культура населения, в том числе, отношение к труду, семье, законопослушность, на которые определяющим образом исторически влияли религия, степень экономической свободы и условия жизни), качество образования, здоровье, накопленные знания (уровень развития науки и конкурентоспособность накопленных знаний), конкуренция и экономическая свобода, а также верховенство законов, безопасность бизнеса и граждан.[2]

---

[1] Becker, Gary S. Human Capital. — N.Y.: Columbia University Press, 1964. Некоторые эксперты проводят также различие между «индивидуальным», «корпоративным» и «национальным» человеческим капиталом. Например, Корчагин Ю.А. даёт следующие определения этим понятиям. «Индивидуальный человеческий капитал — это накопленный запас особенных и специальных знаний, профессиональных навыков индивидуума, позволяющие ему получать дополнительные доходы и другие блага по сравнению с человеком без оных.» «Корпоративный человеческий капитал — накопленный фирмой специальный и особенный по сравнению с конкурентами индивидуальный человеческий капитал, ноу-хау, интеллектуальный капитал и особенные управленческие и иные интеллектуальные технологии, включая компьютерные и информационные технологии, повышающие ее конкурентоспособность.» «Национальный человеческий капитал — это часть инновационных (креативных) трудовых ресурсов, накопленные конкурентоспособные и высокопроизводительные знания, инновационная система, интеллектуальный капитал и инновационные технологии во всех сферах жизнедеятельности и экономики, а также качество жизни, обеспечивающие в совокупности конкурентоспособность экономики страны и государства на мировых рынках в условиях глобализации.» Источник: Корчагин Ю.А. Человеческий капитал - интенсивный социально-экономический фактор развития личности, экономики, общества и государственности. М., 2011. Ст. 3-4.

[2] Корчагин Ю. Человеческий капитал - интенсивный социально-экономический фактор развития личности, экономики, общества и государственности. М., 2011. Ст. 4.

Как свидетельствует мировой опыт, человеческий капитал является одним из наиболее существенных факторов экономического роста и общественного развития стран и наций мира. Национальный человеческий капитал составляет более половины национального богатства каждой из развивающихся стран и свыше 70-80 % — развитых стран мира.[3] Оценки экспертов всех стран мира – от высокоразвитых до развивающихся и бедных – свидетельствуют о том, что отдача от человеческого капитала существенного превышает отдачу от физического капитала. В результате исследования факторов экономического роста в 192 странах Всемирный банк пришел к выводу, что только 16% роста в странах с переходной экономикой обусловлены физическим капиталом (оборудование, здания и производственная инфраструктура), 20% — природным капиталом, в то время как остальные 64% связаны с человеческим и социальным капиталом.[4] По оценкам Всемирного банка, ещё в 1994г. 76 % национального богатства США составлял человеческий капитал, физический же (воспроизводимый) капитал представлял 19 % богатства США, а на природный фактор приходились остальные 5 %. В Западной Европе соответственно – 74, 23, 3 %. Благосостояние России держится наполовину (50 %) на человеческом капитале, 10 % дает воспроизводимый капитал и 40 % обеспечивает природа.[5] При этом он тем выше, чем более развитой становится экономика, которая, в свою очередь, положительно влияет на развитие самого человеческого капитала. Благодаря более качественному образованию и развитости рынка труда люди активнее включаются в освоение новых знаний, компетенций и навыков, становятся более восприимчивыми и отзывчивыми к достижениям научно-технического прогресса, успешнее адаптируются к технологическим, институциональным и социальным сдвигам, заставляя работать высвободившуюся энергию социально-экономических кризисов на дальнейший рост и развитие.

В Беларуси имеет место дисбаланс между номинально высокими показателями уровня человеческого развития и низким уровнем душевого ВВП. [6] Так, согласно ООН, в рейтинге по Индексу человеческого развития (Human Development Indicators) Беларусь входит в группу 30 наиболее развитых стран мира и имеет лучший результат среди стран СНГ (14 позиция вместе с Японией и Латвией). В рейтинге по индексу уровня образования в странах мира (Education Index) — комбинированному показателю Программы развития ООН (ПРООН) Беларусь находится на 21 месте. В Беларуси соотношение студентов к общей численности населения одно из самых высоких в Европе и в мире.[7] Однако, несмотря на столь высокие показатели, по номинальному ВВП на душу населения Республика Беларусь занимала 81 место в 2013г. (по данным ООН[8]) и 84 место в 2015г. (по данным Всемирного банка[9]). Сочетание высоких

---

[3] Корчагин Ю.А. Широкое понятие человеческого капитала. Воронеж. ЦИРЭ, 2009.

[4] Данные приведены по: Амбросова Ю.А. Инвестиции в человеческий капитал как показатель качества экономического роста. // Актуальные вопросы экономических наук. № 27. Новосибирск, 2012. Сс. 100-105.

[5] Ишина И.В. Финансово-экономическая база образования: состояние, проблемы, перспективы. – М.: НИИВО, 2001. С. 34.

[6] Справедливости ради стоит отметить, что эта проблема характерна не только для Республики Беларусь, но для многих развивающихся и развитых стран мира. Так, предварительные результаты Проекта ОЭСР по человеческому капиталу показали, что в большинстве стран-участниц Проекта запасы человеческого капитала превосходили ВВП в 10-11 раз. См.: Liu G. Measuring the Stock of Human Capital for Comparative Analysis: An Application of the Lifetime Income Approach to Selected Countries. OECD Statistics Working Papers 2011/06. Paris: OECD, 2011. Анализ предварительных результатов представлен в работе Капелюшникова Р.И. «Сколько стоит человеческий капитал России?».

[7] Источник: http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/BLR

[8] Источник: http://unstats.un.org/unsd/snaama/selbasicFast.asp

[9] Источник: http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD

показателей по запасам человеческого капитала с низкими показателями уровня ВВП на душу населения свидетельствует, прежде всего, о неэффективности инвестиций в человеческий капитал, а также о наличии проблем в его формировании, развитии и использовании.

Это заставляет критически переосмыслить унаследованную Республикой Беларусь советскую модель инвестиций в человеческий капитал и командно-административную систему управления в контексте проводимого рядом исследователей различения между т.н. «отрицательным», «пассивным» и «положительным человеческим» капиталом. [10] При этом акцент необходимо сделать на характере взаимодействия тех систем и деятельностей, которые способствуют повышению эффективности формирования, развития и использования человеческого капитала.

В данном документе внимание сосредоточено на трёх из них: 1) системе образования как среды социализации и приобретения знаний, навыков и компетенций человека, 2) рынке труда как среды использования (реализации) человеческого капитала и 3) миграции как важному фактору влияния на формирование, развитие и использование человеческого капитала в Республике Беларусь.

Документ определяет рамочные условия, необходимые для проведения реформ, способствующих повышению эффективности формирования, развития и использования человеческого капитала посредством:

- трансформации системы образования,
- корректировки дефектов рынка труда,
- эффективного регулирования миграционных процессов.

Предполагается, что реформы в этих трех сферах создадут предпосылки для ликвидации барьеров, препятствующих людям, обладающим профессиональными навыками, здоровьем и реальной возможностью выбора жизненных установок, реализовывать свой потенциал в Беларуси.

[10] Российский исследователь Ю.А. Корчагин даёт следующие определения этих терминов. «Отрицательный человеческий капитал» - «это часть накопленного ЧК, не дающая какой-либо полезной отдачи от инвестиций в него для общества, экономики и препятствующая росту качества жизни населения, развитию общества и личности». «Пассивный человеческий капитал» - «это доля низко конкурентоспособного и некреативного ЧК любого уровня, которая в основном направлена на самовыживание и самовоспроизводство и не участвует в инновационных процессах развития.» «Положительный человеческий капитал определяется как накопленный ЧК, обеспечивающий полезную отдачу от инвестиций в него в процессы развития и роста. В частности, от инвестиций в повышение и поддержание качества жизни населения, в рост инновационного и институционального потенциалов.» Источник: Корчагин Ю.А. Человеческий капитал - интенсивный социально-экономический фактор развития личности, экономки, общества и государственности. Воронеж-Москва, 2011. Сс. 9-10.

1. Цель и структура документа

Цель документа - (1) диагностировать ситуацию в сфере образования, рынка труда и миграции, (2) определить рамочные условия и основные векторы их реформирования в направлении (3) повышения эффективности формирования, развития и использования человеческого капитала и тем самым (4) содействовать формированию и устойчивому развитию современной личности, экономики, общества и государства Республики Беларусь.

Документ состоит из трех соответствующих разделов:

1) трансформация системы образования,
2) корректировка дефектов рынка труда,
3) эффективное регулирование миграционных процессов.

В каждом из разделов

- определены ключевые понятия,
- дана характеристика status quo и выявлены проблемы, препятствующие формированию, развитию и использованию человеческого капитала,
- предложены рамочные условия, необходимые для разработки рекомендаций и конкретных мер, призванных повысить эффективность инвестиций в человеческий капитал Беларуси.

В заключении даны рамочные рекомендации и список неотложных мер, необходимых для повышения эффективности инвестиций в человеческий капитал как интенсивный социально-экономический фактор развития личности, экономики, общества и государства Республики Беларусь.

В приложении «Занятость в Беларуси» представлены подробные данные о динамике активного и занятого населения в стране в 1995-2014 гг., безработице в 1995-2015 гг., динамике заработной платы в сравнении с другими странами с переходной экономикой.

Раздел «Трансформация системы образования» подготовлен А. Автушко-Сикорским (среднее образование), В. Можейко (профессиональное и среднее специальное образование) и А. Лаврухиным (введение; среднее, профессиональное, среднее специальное и высшее образование; научная редакция документа). Над разделом «Корректировка дефектов рынка труда» работали Е. Артеменко и Н. Бокун. Автор раздела «Регулирование миграции» - А. Боброва.

2. Трансформация системы образования

Ключевые определения

Система образования и человеческий капитал. Несмотря на довольно существенное расширение контекста толкования человеческого капитала, ключевым фактором его формирования и развития были (в случае с классиками-основателями теории человеческого капитала) и остаются (в современных версиях истолкования понятия человеческого капитала) образование, наука, знания, навыки и компетенции, полученные в ходе обучения и социализации в образовательных учреждениях. Показатели системы образования являются также основанием для количественной оценки степени эффективности использования человеческого капитала в экономике.[11] Согласно данным этих расчётов, в наиболее развитых странах мира до 40% валового национального продукта получается в результате развития эффективной системы образования. По данным американских экспертов, каждый доллар затрат в системе образования дает 3–6 долларов прибыли.[12] В современной экономике знаний роль образования существенно возросла. «Развитие человеческого капитала через развитие системы образования» - такова формула успеха в современной конкурентной борьбе за высокое качество жизни и устойчивое развитие общества знания.

2.1. Текущая ситуация

По данным независимых белорусских экспертов, «показатели системы образования являются основными индикаторами состояния человеческого капитала в стране.» [13] В своём исследовании А. Чубрик и Г. Шиманович приходят к выводу, согласно которому «изменения в структуре человеческого капитала…практически совпадают с изменениями в образовательной структуре занятости», а «повышение среднего уровня образования обеспечивает практически такой же прирост человеческого капитала, что и увеличение численности занятых в экономике.»[14]

В то же время, официальные (Белстат) и международные (Институт статистики ЮНЕСКО) статистические данные и показатели свидетельствуют о том, что по параметру охвата населения образованием Республика Беларусь приблизилась к уровню самых развитых стран мира и даже опередила некоторые из них. Так, по состоянию на 2013г. общий коэффициент охвата населения составил: *по начальному образованию (МСКО 1)*[15] - 99,4% (для сравнения:

---

[11] В основании одной из весьма распространённых, но далеко не совершенной, модели расчёта оценки человеческого капитала лежит число лет, потраченных на образование. См., например,: Nehru, V., Swanson, E., Dubey, A. A New Database on Human Capital Stock Sources, Methodology, and Result, *World Bank Working Paper* 1124, Washington DC. 1993.

[12] Education in the Buch Budget // Manpower comments. – Wash., 1992. – Vol.29. № 2.

[13] А. Чубрик и Г.Шиманович относят к таким показателям следующие: «расходы государства на систему образования, количество учащихся, приходящихся на одного преподавателя, охват системой образования населения в соответствующей возрастной группе, процент исключений и повторного обучения, уровень грамотности населения, среднее количество лет, потраченных на обучение, уровень образования трудовых ресурсов.» См.: Чубрик А., Шиманович Г. Отдача на образование и оценка человеческого капитала в Беларуси. Рабочий материал Исследовательского центра ИПМ. WP/12/07. 2013.

[14] Там же. Ст. 24.

[15] Международная стандартная классификация образования (МСКО) — документ, предназначенный для классификации и представления сопоставимых на международном уровне статистических данных. Действующая

в Люксембурге 96,5%, Словении 99,0%, Чехии 98,9% и США 99,4%), *по среднему образованию (МСКО 2-3)* – 104,8 % (в Австрии 98,9%, в Германии 102,5%, Люксембурге 102,4%, США 95,9%), *по высшему (третичному) образованию (МСКО 5-8)* – 95,5% (в Австрии – 80,4%, Бельгии – 72,3%, Германии – 61,1%, Дании 81,2%, Великобритании – 56,9%). Учитывая низкие показатели уровня жизни населения Беларуси, приходится констатировать тот факт, что простое повышение уровня образования населения и коэффициента охвата населения образованием не является показателем накопления положительного человеческого капитала. Более того, снижение уровня жизни и показателей ВВП на душу населения на фоне увеличения охвата населения образованием за последние пять лет[16], может означать, что система образования аккумулирует не «положительный», но «пассивный» или даже «отрицательный человеческий капитал», который не даёт полезной отдачи личности, обществу и государству, а работает преимущественно на «самовыживание» и «самовоспроизводство» или даже препятствует росту качества жизни населения, развитию общества и личности. Эта гипотеза находит своё косвенное подтверждение в таких симптоматичных проблемах системы образования Беларуси, признаваемых всеми стейкхолдерами и большинством официальных, неофициальных и международных экспертов, как: устаревшие методики и практики оценивания качества образования, отток и высокая текучка кадров в сфере образования, несогласованность рынка образования и рынка труда, низкая практическая ориентированность образования, мизерный вклад вузов в инновационное развитие, отрицательное сальдо академической миграции.[17]

Необходимость усовершенствования системы образования признается на государствненом уровне, о чём свидетельствует ряд государственных программ[18], общая цель которых состоит в повышении качества образования, повышение позиций в рейтингах образования, согласовании спроса и предложения на рынке труда и образования, гармонизации системы высшего образования с требованиями и нормами Европейского пространства высшего образования (Болонский процесс) и др. Однако, пути, способы и инструменты достижения этих

редакция принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО в 2011 году, предыдущая – в 1997 году. Охватывает уровни от 0 (дошкольное образование) до 8 (докторантура).

[16] См. официальные статистические данные по динамике роста численности обучающихся в системе образования РБ: Образование в Республике Беларусь (2016/2017 учебный год). Мн., 2016.

[17] См.: 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; Белорусское образование в контексте международных показателей. Аналитическое издание. Мн., 2013; Система образования Республики Беларусь в цифрах. Мн., 2016; Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь 2015. Статистический сборник. Мн., 2016; Аналитический отчёт «Распределение молодых специалистов в 2016г.». Мн., 2016. [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: http://bolognaby.org/index.php/issledovanija-analitika/532-analiticheskij-otchjot-raspredelenie-molodykh-spetsialistov-v-2016-godu Дата доступа: 2.01.2017; Bologna process. Working group on employability (2009) Country survey on employability. Available at: http://www.ehea.info/cid103341/bologna-seminar-employability.html; Аналитические обзоры (1-9) состояния и международных тенденций развития систем образования. Мн., 2004 и др.

[18] Программа деятельности Правительства Республики Беларусь на 2016 – 2020 годы (ПД); Государственная программа "Образование и молодежная политика" на 2016 – 2020 годы (ОиМП); Комплекс мероприятий подпрограммы 2 "Развитие системы общего среднего образования" (РСОСО); Комплекс мероприятий подпрограммы 4 "Развитие системы профессионально-технического и среднего специального образования" (РСПТиССО); Комплекс мероприятий подпрограммы 5 "Развитие системы высшего образования" (РСВО); Комплекс мероприятий подпрограммы 6 "Развитие системы послевузовского образования" (РСПО); Комплекс мероприятий подпрограммы 9 "Обеспечение функционирования системы образования Республики Беларусь" (ОФСО); Постановление Совета Министров Республики Беларусь 17 января 2014г. № 34 «О некоторых вопросах развития национальной системы квалификаций Республики Беларусь» (НСК); Концепция формирования и развития системы бизнес-образования в Республике Беларусь (БО)

целей не только не затрагивают причин негативных явлений и недостатков системы образования в целом, но сориентированы на их локальные и внешние проявления (симптомы), а также на менее существенные, второстепенные проблемы.

Так, например, обострившуюся в условиях затяжного экономического кризиса проблему согласования рынка образования и рынка труда государство планирует решать старыми методами, которые и привели ситуацию к её нынешнему критическому состоянию: через институт распределения и регулирование квот на бюджетные места в учреждения образования согласно актуальной ситуации с занятостью на рынке труда (т.е. на предприятиях и организациях, более 1/3 из которых, согласно Белстату, убыточны). Проблему низкой практической ориентированности образования и коррелятивной неудовлетворённости работодателей уровнем знаний и навыков выпускников[19] госпрограммы предлагают решать путём простого увеличения часов, отведённых на практические занятия вне зависимости от качества самих практик и учёта дальнейших карьерных перспектив выпускников (при наличии высокой доли практик не по профилю обучения, обучения на устаревшем оборудовании нерентабельных предприятий и прочь.). Проблему высокой академической и научной миграции, оттока и «текучести» высококвалифицированных кадров в институтах образования, науки и медицинских учреждениях – увеличением численности бюджетных мест на педагогические и медицинские специальности, а также снижением требований при поступлении на наименее востребованные и наиболее «дефицитные» на рынке труда педагогические специальности, в магистратуры и аспирантуры (низкие проходные баллы ЕГЭ). Проблему снижения престижа и спроса на профессионально-техническое и специальное образование – облегчением процедуры поступления и снижением требований к абитуриентам (низкие проходные баллы ЕГЭ, повторные наборы). Проблему большого количества учителей, непропорционального численности учеников (прежде всего, за счёт низкой наполняемости классов сельских школ) – сокращением общей численности ставок учителей общеобразовательных школ (в том числе в крупных городах, где наполняемость классов превышает 30 человек). Проблему недофинансирования системы высшего образования и низкой заработной платы преподавателей – путём увеличения нагрузки и расширения платных образовательных услуг. Проблему мизерного вклада вузов в инновационное развитие – путём ужесточения негативной мотивации и ограничения права на риск.

Взяв на себя обязательства по выполнению Дорожной карты при вступлении в Болонский процесс, Министерство образования ограничивается соблюдением формальных процедур, затягивает и имитирует структурные реформы.[20]

В бюджете на 2017г. на образование запланированы расходы (808 млн руб.), сопоставимые с инвестициями в 2016г. (829 млн руб.).[21] Это всё ещё недостаточный, но, в целом, релевантный имеющимся возможностям и международным стандартам объём финансирования. Однако инвестиции без реформ системы образования в её наиболее проблемных, уязвимых и слабых местах, не принесёт ощутимого результата, но лишь законсервирует аккумуляцию системой образования «пассивного» или даже «отрицательного человеческого капитала», что станет серьёзным препятствием в развитии личности, общества и государства на долгие годы вперёд.

---

[19] См. данные опросов работодателей экспертами Всемирного банка в странах Европы и Центральной Азии (2011), а также «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.

[20] См. результаты «Мониторинга имплементации Дорожной карты реформы высшего образования Беларуси (октябрь 2016-январь 2017)» экспертами Общественного Болонского комитета: http://bolognaby.org/index.php/issledovanija-analitika/639-monitoring-implementatsii-dorozhnoj-karty-reformy-vysshego-obrazovaniya-belarusi-oktyabr-dekabr-2016

[21] Источник: http://www.pravo.by

Цель данного раздела документа – определить круг наиболее существенных проблем, уязвимых и слабых мест системы образования и образовательной политики Республики Беларусь, а также обозначить рамочные условия и направления деятельностей для их решения.

2.2. Общее среднее образование (МСКО 1-3)

Справочная информация об уровне образования в белорусских и международных терминах.

«МСКО 1 (начальное образование или первый этап базового образования) – программы на ступени 1 обычно предусматривают определенное количество часов занятий для достижения установленного уровня знаний или предоставление учащимся основательного базового образования – научить их чтению, письму и математике вместе с элементарным пониманием таких других предметов, как история, география, естественные науки, общественные науки, искусство и музыка. В некоторых случаях включается религиозное обучение.

МСКО 2 (первый этап среднего образования или второй этап базового образования) – содержание образования на этом этапе обычно нацелено на завершение базового образования, которое начинается на ступени 1 МСКО. Программа на этой ступени обычно характеризуется большей предметной ориентацией при специализации преподавателей, и чаще всего несколько преподавателей проводят занятия по своим специальным предметам. На этой ступени завершается приобретение базовых навыков. Применительно к Республике Беларусь – это базовое образование (базовая школа).

МСКО 3 (второй этап среднего образования) – эта ступень образования обычно начинается в конце обязательного образования в эквиваленте полного учебного дня в тех странах, в которых действует система обязательного образования. На этой ступени можно наблюдать большую специализацию, чем на ступени 2 МСКО; зачастую учителя должны иметь более высокую квалификацию или специализацию, чем для ступени 2 МСКО. Обычный возраст поступления на эту ступень – 15 или 16 лет. Применительно к Республике Беларусь – это 10-11 класс средней школы, профессионально-техническое образование на базе базового, 1 и 2 курс среднего специального на базе базового образования.»[22]

2.3. Основные показатели [23]

Согласно данным Министерства образования, по состоянию на начало 2016/2017 учебного года в Республике Беларусь действует 3 155 учреждений общего среднего образования (включая учреждения специального образования) в том числе 14 учреждений образования частной формы собственности. Из них дневных учреждений общего среднего образования: в городах и посёлках городского типа – 1432 (45,4%), в сельских населённых пунктах – 1723 (54,6%).

[22] Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013. Ст. 5-6.

[23] Данные приведены по источнику: Образование в Республике Беларусь (2016/2017 учебный год). Мн., 2016.

В общеобразовательных учреждениях, согласно данным на начало 2016/2017 уч.г., обучались 982,3 тыс. учащихся (51,2% от общей численности обучающихся в РБ)[24], из которых в сельских населённых пунктах – 181,8 тыс. чел. (18,5%), в городах и посёлках городского типа – 800,5 тыс. чел. (81,5%). В 14 общеобразовательных учреждениях частной формы собственности обучались 792 учащихся (0,08%).

В 3 155 общеобразовательных учреждениях работает 100,2 тыс. педагогических работников, что составляет 57,9% от их общей численности в Беларуси. Из них высшее образование имеют 93,3%, среднее специальное – 6,4%, общее среднее – 0,3%. Количество учителей пенсионного возраста по состоянию на 2015г. составляло 10,5%.[25]

На общее среднее образование, как и в большинстве стран мира, приходится наибольшая доля от общего объёма расходов на образование в Республике Беларусь – 46,7% (по состоянию на 2011г.). Согласно оценке экспертов Всемирного банка (2011), объём бюджетных ассигнований на среднее образование является адекватным. Учреждения общего среднего образования финансируются главным образом из местных бюджетов.

2.4. Проблемные (слабые) места системы образования уровня МСКО 1-3

1) Осуществлённый в 2008 г. переход на 11-летнее обучение привел к выпадению белоруской системы образования из международного контекста (во всех развитых странах мира минимальный срок обучения общему среднему образованию – 12 лет), сокращению и упрощению программ, а также снижению уровня образованности школьников. Беларусь сегодня принадлежит к 25% стран мира, чья система общего среднего образования не соответствует международным образовательным стандартам с минимальным сроком обучения в 12 лет. Это является существенным препятствием для интеграции белоруской образовательной системы в международное образовательное пространство (и европейское в особенности).

Попытки восполнить недостатки 11-летнеего образования путём повышения интенсивности процесса образования[26] и увеличения нагрузок в школах и за её пределами (через репетиторство) привели к резкому ухудшению здоровья школьников. По данным экспертов Белорусского государственного медицинского университета, 84,5% учащихся школы и 96,5% учащихся гимназий страдают хроническими заболеваниями. Причём процент школьников, имеющих хронические заболевания увеличивается в 2 раза по сравнению с детьми дошкольного возраста у обучающихся именно в 9-11 классах. В 10-11 классах фиксируется рост нарушений зрения и заболеваний органов пищеварения. В 11 классе около половины школьников и гимназистов имеют т.н. *сочетанную патологию*. Динамика умственной работоспособности по суммарному показателю утомления и выраженному утомлению свидетельствует о существенном росте утомляемости в 9-11 классах: в гимназиях – у 29% учащихся 9-х классов, у 48,5% 10-классов и 63,1% 11-х классов.[27]

---

[24] В общую численность включены также обучающиеся уровней «аспирантура (адьюнктура)» и «докторантура» на основе данных за 2015г. по источнику: Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь. Статистический сборник. Мн., 2016.

[25] Источник: http://edu.gov.by/page-481735

[26] Одной из последних новаций в этом направлении стало введение министром образования И. Карпенко 6-дневной недели в общеобразовательной школе (приказом от 19.01.2017) и внесения поправки в *Кодекс об образовании* о возможности поступления в школу с 5 лет (для тех, кому исполнится 6 лет до 30 сентября).

[27] Лавриненко Г.В., Борисова Т.С., Болдина Н.А., Лабодаева Ж.П., Мельникова Е.И. Динамика состояния здоровья современных школьников в условиях вариативных образовательных сред.

2) Система общеобразовательных учреждений ресурсоёмка, экономически неэффекивна и низко адаптивна к изменяющимся социальным условиям. Как отмечают эксперты Всемирного банка, вследствие ряда объективных факторов (прежде всего, снижения численности детей школьного возраста в сочетании с урбанизацией) в беларуских школах количество учащихся на одного учителя как в начальном, так и в среднем образовании является одним из самых низких в регионе ЕЦА (Европа и Центральная Азия). Особенно ресурсоёмки сельские школы: несмотря на то, что большинство учащихся (81,5%) обучаются в городах и посёлках городского типа, большинство образовательных учреждений (54,6%) находятся в сельских районах. Количество учащихся на одного учителя также существенно ниже в сельских районах, при этом наиболее низкий показатель отмечается в Витебской области — 4,6 учащихся на учителя (при 21-24 учениках в странах ОЭСР). По данным Министерства образования, на начало 2012-13уч.г. в учреждениях общего среднего образования было открыто 392 класса с одним учащимся. Несмотря на предпринятые усилия в истекшие 3 года по т.н. оптимизации школ в сельской местности, соотношение учитель-учащийся изменилось, но не существенно. Динамику изменений отражают, в частности, следующие данные: в 2012/2013 учебном году на одного учителя приходилось 8,6 учащегося, в то время как в 2011/2012 учебном году — 8,5 учащихся.[28]

Значительные расходы на заработную плату, коммунальные услуги и организацию питания в школах создают высокую степень негибкости. Как отмечают эксперты Всемирного банка, "три защищенные категории бюджета—заработная плата и начисления на заработную плату, коммунальные услуги и организация питания в школах—составляют основную долю расходов бюджета на образование. В среднем, на эти три категории приходится около 84 процентов бюджета, достигая 98 процентов в отдельных школах. Это крайне ограничивает возможности для расходования средств на другие важнейшие ресурсы, необходимые для обеспечения качественного образования и учебного процесса, такие как учебные пособия и повышение квалификации учителей. Учреждениям образования предоставлено право получать и расходовать по своему усмотрению поступления от оказания платных услуг (например, от платных факультативных занятий) или же средства добровольной спонсорской помощи, однако эти доходы, как правило, очень незначительны и могут составлять 1-2 процента от общего бюджета школы."[29]

Кумулятивным эффектом вышеназванных факторов является низкая адаптивность системы среднего школьного образования к резкому уменьшению количества учащихся. Численность детей школьного возраста резко сократилась за последние 40 лет с 1,9 миллиона в 1970 году до 0,9 миллиона в 2010 году. Несмотря на то, что в 2016г. численность учащихся общеобразовательных школ немного возросла (на 13,2 тыс. в сравнении с 2015г.), тенденция сокращения численности учащихся продолжится. Согласно прогнозам демографов, население Беларуси уменьшится до 8 миллионов к 2050 г. В то же самое время население городов практически удвоилось за последние 30 лет (с 4 миллионов человек в 1970 году до 7,2 миллиона в 2011 году). Как следствие – резкое падение спроса на услуги среднего образования в сельских районах. Исходя из показателей фертильности и внутриреспубликанской миграции, ожидается стабилизация динамики населения в возрастной когорте школьного возраста в городах в течение следующих двух десятилетий, в то время, как ее численность в сельских районах будет и дальше сокращаться. Несмотря на ежегодное закрытие 100 школ преимущественно в районах с сокращением численности населения,

[28] 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.
[29] Там же.

численность занятых в системе образования не претерпела соразмерных изменений и, как следствие, количество учащихся на одного учителя уменьшается, что существенно понижает адаптивность сети общеобразовательных учреждений к резкому уменьшению количества учащихся.

3) Сметная система финансирования транжирит средства, демотивирует и порождает безответственность администрации. Как отмечают эксперты Всемирного банка, "существующая система сметного финансирования образования Беларуси не создает стимулов для эффективного распределения ресурсов органами местного управления. Скорее существующие механизмы сметного финансирования создают мотивацию у школ и местных администраций сохранять значительное количество персонала и избыточные мощности."[30]

В сметной системе распределения бюджетных средств преобладает метод приростного планирования бюджета на основе ряда нормативов и стандартов расходования средств даже если они экономически неэффективны. Кроме того, как отмечают эксперты Всемирного банка, эти нормативы ограничивают свободу принятия решений о расходовании средств на уровне учреждения образования, но при этом не обязательно приводят к лучшим результатам в обучении.

Значительные расходы на оплату труда в общеобразовательных учреждениях Беларуси (которые, как отмечалось выше, составляют львиную долю бюджетных расходов на образование в целом), *связаны с численностью учителей, а не с уровнем заработной платы*. На настоящий момент в образовании занято 9,8% от общей численности занятого населения Республики Беларусь[31], более ¼ из которых работают в общеобразовательных учреждениях. При этом, сметная модель финансирования подталкивает директоров школ к дальнейшему увеличению их численности, поскольку от этого зависит величина выделяемых средств.

Наконец, сметная модель финансирования не позволяет сделать прозрачными основания для выделения того или иного объёма финансирования, что существенно снижает ответственность и затрудняет подотчётность директоров школ.

4) Низкая зарплата учителей и институт распределения инициируют отток высококвалифицированных кадров и способствуют "текучке" кадров. Неэффективное использование финансовых ресурсов приводит к ряду негативных следствий, среди которых одно из самых существенных и массовых – отток и дефицит квалифицированных кадров. Определяющим фактором здесь становится низкая заработная плата учителей: как отмечают эксперты Всемирного банка, "уровень зарплат в образовании не достигает средних значений в экономике и проигрывает по сравнению с другими европейскими странами и Россией"[32]. Отсутствие дифференцированных оплат в зависимости от результатов труда, а не сметных показателей (стаж, выслуга лет и прочь.) лишь усугубляет эту проблему. В то же время, институт распределения, благодаря которому на место высококвалифицированного преподавателя всегда может (или даже должен) быть поставлен «свежеиспечённый» неопытный выпускник блокирует усилия руководителей школ по удержанию высококвалифицированных педагогов в сфере общего среднего образования. В результате львиную долю педагогических работников школ составляют постоянно работающие статусные

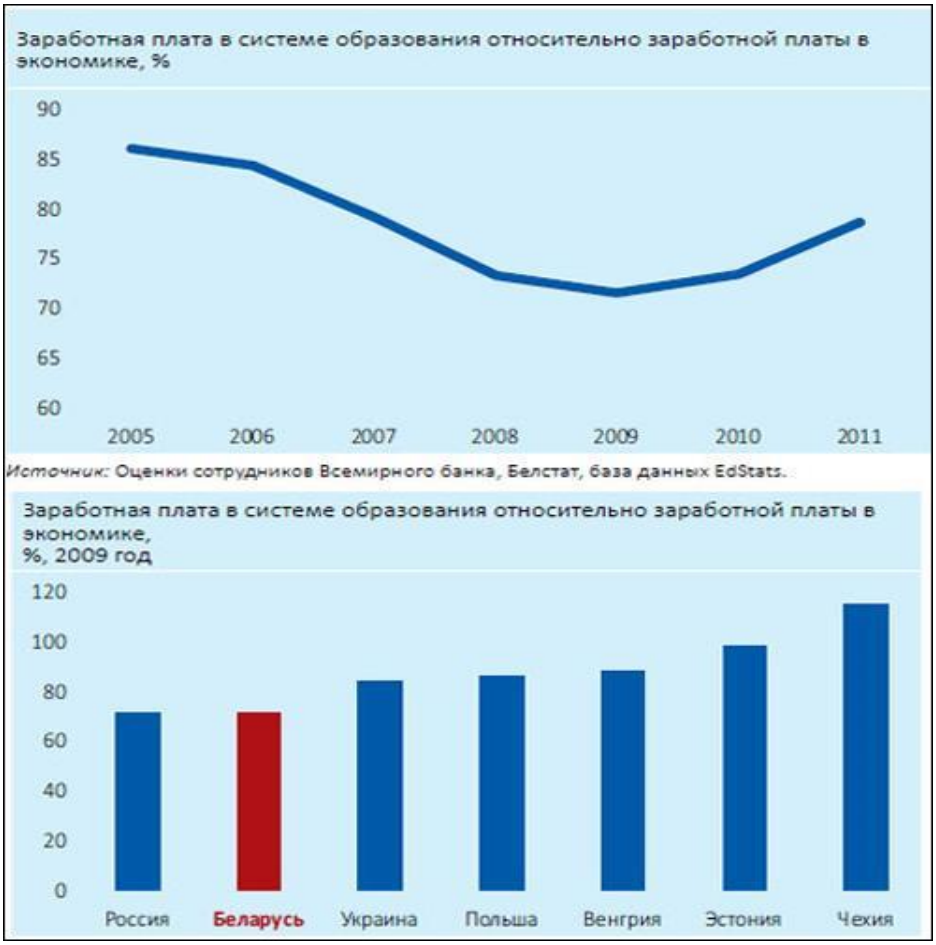
---

[30] Там же.

[31] Источник – Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/trud/godovye-dannye/chislennost-zanyatogo-naseleniya-respubliki-belarus-po-vidam-ekonomicheskoi-deyatelnosti/. Дата доступа: 9.02.2016

[32] Там же.

педагоги пенсионного возраста и постоянно меняющиеся молодые преподаватели по распределению, покидающих школу сразу после отработки по распределению.



5) Низкое качество образования в силу отсутствия регулярного мониторинга результатов образования на основе релевантных международным стандартам инструментов и процедур измерения качества. Снижению качества образовательных услуг способствует традиционное неучастие Беларуси в международных проектах по оценке знаний, что делает невозможным проведение оценки образовательных достижений и навыков в Беларуси по международным стандартам. Несмотря на то, что, например, Всемирный банк поддерживает такие проекты (в том числе материально), Беларусь уклоняется от участия в них. Между тем, например, в проекте PISA участвуют более 60 государств, в том числе Азербайджан, Россия, Молдова и страны Балтии.

В результате сокращения сроков обучения в общеобразовательных учреждениях, большой наполняемости классов, оттока высококвалифицированных кадров и, как результат, низкого качества общего среднего образования родители вынуждены восполнять пробелы школьного образования за счёт платного репетиторства. Учитывая, что сегодня 90-95% выпускников планируют поступление в вузы, масштабы репетиторства трудно переоценить. Ещё больше в репетиторстве заинтересованы учителя школ: чем ниже качество образования в классах, тем больше спрос на репетиторские услуги. Вольно или невольно снижая качество, государство по сути способствует массовому развитию и популяризации института репетиторства и перекладывает расходы на общее среднее образование на плечи родителей. Тем самым государство попадает в затруднительную ситуацию с соблюдением гарантированного

Конституцией (ст. 49) и Кодексом об образовании (ст. 3, п.2) права граждан РБ на получение в государственных учреждениях бесплатного общего среднего образования.

2.5. Плюсы и минусы актуальной политики в сфере общего среднего образования

Актуальная политика в области общего среднего образования регулируется государственной программой «Образование и молодежная политика» на 2016 – 2020 годы (подпрограмма «Развитие системы общего среднего образования). Основными задачами в этой сфере являются

- повышение качества общего среднего образования (целевые показатели: доли учителей, имеющих: квалификационную категорию «учитель-методист» и высшую и первую квалификационные категории; доля учреждений, оснащенных современными средствами обучения и учебным оборудованием);
- оптимизация сети учреждений общего среднего образования (целевые показатели: средняя наполняемость классов в городах)[33].

Анализ документа позволяет выделить ряд пробелов стратегического планирования в этой сфере.

1. Низкие целевые показатели. Целевые показатели для пятилетней программы по развитию системы среднего образования предполагают увеличение доли учителей, имеющих: квалификационную категорию «учитель-методист» с 0,1% до 0,2%; высшую и первую квалификационные категории – с 76% до 77%, что является крайне медленным прогрессом для программы длительностью в пять лет. Фактически, в течение пяти лет планируется увеличение количества учителей с категорией «учитель-методист» лишь на 140 человек, с первой и высшей категорией – чуть менее чем на 1000 человек.

2. Несбалансированные задачи в области оптимизации системы учреждений среднего образования. За счет реализации задачи 2, как это сформулировано в программе, планируется увеличение соотношения «учащийся – учитель» для повышения эффективности использования финансовых ресурсов. Хотя эта задача отвечает рекомендациям Всемирного банка по снижению ресурсоемкости системы среднего образования, задача 2 в первую очередь фокусируется на городской местности, и в непропорционально меньшей степени соотношения показателей «учитель – учащийся» в сельской местности, где сконцентрировано 54,6% общеобразовательных учреждений. В свою очередь, для городской местности (в особенности – областных центров и города Минска) характерна противоположная ситуация: соотношение показателей «учитель – учащийся» здесь весьма высоко, и увеличение этого соотношения, согласно новым поправкам в *Кодекс* негативно скажется на качестве образовательных услуг.[34]

3. Отсутствие качественной методологии и методики проведения оценки качества среднего образования. На данный момент в Республике Беларусь отсутствует эффективная система мониторинга качества среднего образования на основе международных

[33] Постановление Совета Министров от 28.03.2016 № 250 Об утверждении Государственной программы «Образование и молодежная политика» на 2016 – 2020 годы. Доступно через: http://www.government.by/ru/solutions/2450

[34] Согласно поправкам в *Кодекс об образовании,* наполняемость классов должна быть увеличена до 30 человек.

методологий и стандартов, которая бы позволяла включить Беларусь в международные сравнения по качеству образования. В свою очередь, в подпрограмме развития среднего образования постулируется: «решение задач подпрограммы будет осуществляться за счет <…> ежегодного проведения мониторинга качества общего среднего образования», а «реализация намеченных мер к 2020 году позволит <…> обеспечить проведение мониторинга качества общего среднего образования». Тем самым подпрограмма заявляет, что «проведение мониторинга позволит обеспечить проведение мониторинга», что никак не способствует пониманию целей, задач и мер, необходимых для внедрения эффективной системы мониторинга качества среднего образования. К тому же, в комплексе мероприятий по реализации подпрограммы не предусмотрено ничего соотносящегося с разработкой системы мониторинга качества образования. Кроме невозможности проведения объективной межстрановой оценки качества среднего образования в Беларуси, отсутствие системы мониторинга также снижает мотивацию школ к внутреннему развитию и повышению качества менеджмента и образования: вместо этого преобладают сомнительные с точки зрения валидности методы оценки деятельности школ (количество победителей олимпиад, количество красных дипломов у выпускников и т.д.)

4. Низкая релевантность применяемых мер и ожидаемых результатов. Подпрограмма развития среднего образования указывает, что конечным результатом внедрения мер подпрограммы является повышение качества общего среднего образования. Список мер включает:

- введение профильного обучения на III ступени общего среднего образования;
- обеспечение относительной завершенности II ступени общего среднего образования;
- обеспечение проведения мониторинга качества общего среднего образования;
- постановка современного учебного оборудования в УОСО, активное использование в образовательном процессе (на уроках и факультативных занятиях) информационно-коммуникационных технологий;
- повышение квалификационного уровня учителей;
- обеспечение поэтапной оптимизации сети УОСО;
- увеличение средней наполняемости классов в УОСО, расположенных в городской местности.

По сути, только 3 из 7 мер (меры 1, 2, 4) непосредственно связаны с повышением качества образования. При этом влияние меры 4 на повышение качества образования неоднозначно, а возможность ее качественной реализации в рамках указанных сроков представляется сомнительной в силу бюджетных ограничений.

В то же время, политика в сфере общего среднего образования имеет и свои положительные результаты.

После продолжительных (начиная с 2012г.) обсуждений в министерских кругах альтернативной модели финансирования общеобразовательных учреждений, с января 2015г. был запущен пилотный проект нормативного финансирования, в котором участвовали школы Барановичей, а также активно подключились некоторые регионы Беларуси и столичная гимназия № 5. С января 2016 года в рамках эксперимента стали работать 29 учреждений общего среднего образования Первомайского района г. Минска. В результате оптимизационных мероприятий на 15 процентов повысилась зарплата педагогов, увеличился объем средств, направленных на улучшение материально-технической базы учреждений. С

2017г. Министерство образования Беларуси планирует включить в пилотный проект подушевого финансирования все учреждения общего среднего образования Минска. При этом пилотный проект апробируется сразу по двум моделям. Так, например, в г. Минске по первой модели работает гимназия № 5, которая вступила в эксперимент в 2015 году и имеет собственную бухгалтерию, получает финансирование по нормативу напрямую и достаточно широкие полномочия по финансовой автономии (директор самостоятельно определяет размеры зарплат сотрудников, суммы на закупку учебного оборудования, предметов мебели и т.д.). Школы и гимназии Первомайского района участвуют в эксперименте по 2-й модели нормативного финансирования, когда бюджетные деньги выделяются не конкретному учреждению, а районному управлению образования на общее количество обучающихся детей.

2.6. Система профессионально-технического и среднего специального образования

Справочная информация об уровне образования в белорусских и международных терминах

«**МСКО 4 (послесреднее нетретичное образование)** – программы, направленные на приобретение учебного опыта учащимися на базе среднего образования (имеют профессионально-техническую направленность) и на подготовку к выходу на рынок труда, а также на получение третичного образования. Обычно программы, относящиеся к этому уровню, рассчитаны на прямой выход на рынок труда. В Республике Беларусь это профессионально-техническое образование.»

«МСКО 5 (короткий цикл третичного образования) – программы, предназначенные для предоставления участникам профессиональных знаний и развития профессиональных навыков и компетенций. Как правило, они связаны с практикой, профессиональной ориентацией и подготовкой учащихся к выходу на рынок труда. Однако программы также могут открывать путь к другим программам третичного образования. В Республике Беларусь — это среднее специальное образование.»[35]

2.7. Актуальное состояние ПТО (МСКО-4) в цифрах Белстата и Министерства образования.[36]

По данным Министерства образования на начало 2016-2017 учебного года в Республике Беларусь действовало 196 учреждений, реализующих образовательные программы профессионально-технического образования.

Общая численность обучающихся в учреждениях, реализующих образовательные программы профессионально-технического образования, составляет 70,3 тыс. человек (3,7% от общей численности обучающихся в учреждениях образования Беларуси).

По итогам 2015/2016 учебного года численность выпускников, подлежащих распределению и направлению на работу составила 26,7 тыс. человек (38% от общей численности выпускников), из которых получили направление на работу 97%, из них трудоустроены 78,3%, из них в соответствии с полученной специальностью 76,6%.

---

[35] Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013. Ст. 6, 8.

[36] Данные приведены по источнику: Образование в Республике Беларусь (2016/2017 учебный год). Мн., 2016.

В учреждениях, реализующих образовательные программы профессионально-технического образования, работает 8,5 тыс. штатных педагогических работников, что составляет 4,9% от их общей численности в Беларуси.

Удельный вес финансирования подсектора профессионально-технического образования составляет 6,1% от всех государственных расходов на образование.[37]

2.8. Актуальное состояние ССО (МСКО-5) в цифрах Белстата и Министерства образования

По данным Министерства образования на начало 2016-2017 учебного года в Республике Беларусь действовало 230 учреждений, реализующее образовательные программы среднего специального образования (ССО). Из них государственных – 218, частных – 12.

Общая численность обучающихся в учреждениях ССО составляет 117,8 человек (6,1% от общей численности обучающихся в учреждениях образования Беларуси), из них 106,5 тыс. (90,4%) – в государственных, 11,3 тыс. (9,6%) – в частных учреждениях. 73,5 тыс. человек (62,4%) от общей численности обучающихся – за счёт бюджетных средств, 44,3 тыс. человек (37,6%) – на платной основе, из них 33,1 (74,7%) – в государственных учреждениях, 11,3 (25,3%) – в частных учреждениях.

По итогам 2015/2016 учебного года численность выпускников, подлежащих распределению и направлению на работу составила 18,6 тыс. человек (15,8% от общей численности выпускников), из которых получили направление на работу 95,6%, из них трудоустроены 85,2 %, из них в соответствии с полученной специальностью 85,1%.

В учреждениях, реализующих образовательные программы ССО работает 9,9 тыс. штатных педагогических работников, что составляет 5,7% от их общей численности в Беларуси.

Удельный вес финансирования подсектора ССО составляет 4,8% от всех государственных расходов на образование.[38] Учреждения ССО финансируются главным образом из местных бюджетов.

2.9. Проблемные (слабые) места системы образования уровня МСКО-4 и МСКО-5

1) Отсутствие рамочных условий, необходимых для полноценного согласования образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда в сфере профессионально-технического и среднего специального образования.

[37] 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.
[38] Обзор государственных расходов в Республике Беларусь. Повышение качества предоставляемых государством услуг в уловиях жёстких бюджетных ограничений. Часть 2. Всемирный банк. Доклад от 13 февраля 2013г. Глава 4.

Национальная система квалификаций (НСК)[39] и Национальная рамка квалификаций[40] – необходимые рамочные условия полноценного и полномасштабного согласования образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда в сфере профессионально-технического и специального образования. Постановление Совета Министров «О некоторых вопросах развития национальной системы квалификаций Республики Беларусь» (№ 34 от 17.01.2014) в январе 2014г. поставило перед Министерством труда задачу апробировать на протяжении 2014г. новую систему квалификаций в двух пилотных секторах экономики (информационных технологий и государственного управления). В настоящий момент нет ни одного пилотного проекта квалификаций, который имел бы прямое отношение к производственной промышленной сфере. Между тем, количество необходимых для этой сферы профессиональных и образовательных стандартов, составляет от нескольких десятков до нескольких сотен единиц.

2) *Низкий удельный вес обучающихся в учреждениях 4-го и 5-го уровней образования МСКО*.

Несмотря на достаточно высокий показатель количества учащихся учреждений профессионально-технического образования на 10 000 населения среди стран СНГ (второе место с показателем 84 после Украины с показателем 93 по состоянию на 2012/13 уч.г.), их удельный вес от общей численности получивших среднее образования остаётся недостаточно высоким (45%) в сравнении с развитыми странами. Причём, если в странах ОЭСР наблюдается тенденция роста профессионально ориентированного образования (в настоящее время не менее 70% обучаются в профильные учреждения образования, а, например, в Австрии - 75%), то в Беларуси на протяжении ряда лет имеет место противоположная тенденция снижения как общей численности обучающихся в учреждениях ПТО и ССО, так и принятых на обучение. По сравнению с 2011/2012 уч.г. в 2016/2017 уч.г. численность снизилась: в учреждения ПТО обучающихся - на 35,7 тыс. человек, принятых – на 12 тыс. человек; в учреждениях ССО обучающихся - на 49,8 тыс. человек, а принятых – на 16 тыс. человек.[41] На протяжении ряда лет в учреждениях ПТО и ССО нет полноценного конкурса, а поступающие в них абитуриенты демонстрируют самые низкие баллы по итогам централизованного тестирования (ЦТ).[42] При этом, как отмечают эксперты Всемирного банка, для Беларуси актуальной является проблема обеспечения экономики страны руководителями среднего звена и рабочими кадрами, подавляющее большинство которых являются выпускниками учреждений среднего специального и профессионально-технического образования.

3) Выпадение уровня ССО из системы высшего образования и искусственное занижение статуса (престижа) ССО в обществе.

Согласно Международной стандартной классификации образования (МСКО) уровень МСКО 5 – это короткий цикл третичного (т.е. высшего) образования, в котором выделяется сориентированный на более профессиональную подготовку подуровень 5В и сориенированный на более теоретическую подготовку подуровень 5А. Однако, поскольку статус профессионально ориентированного образования остаётся высоким (в Дублинских дескрипторах уровень 5В определяется как «прикладной бакалавр»), в европейских странах

---

[39] Национальная система квалификаций (НСК) - это совокупность механизмов правового и институционального регулирования квалификаций работников с учетом потребностей рынка труда и возможностей системы образования.

[40] Национальная рамка квалификаций (НРК) – это системное и структурированное описание квалификаций, образовательно-квалификационных уровней, квалификационных стандартов разных уровней и типов, установленных на основе определенного законом набора критериев.

[41] Образование в Республике Беларусь (2016/2017 учебный год). Мн., 2016.

[42] Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013. Ст. 48.

двухгодичные колледжи и иные учреждения образования уровня 5В очень популярны и даже престижны. Напротив, в Беларуси этот уровень высшего образования называется «средним специальным», что существенно занижает его социальный статус и делает обучение в учреждениях ССО гораздо менее престижным. О малой привлекательности короткого цикла белорусского высшего образования красноречиво свидетельствует и низкий уровень иностранных студентов. Если по данным Министерства образования за 2013г. в учреждениях государственной формы собственности ССО удельный вес обучающихся их зарубежных стран составил 0,5% от общей численности обучающихся, то в странах ОЭСР ещё в 2006г. максимальный показатель уровня МСКО 5В достигал 27,6%, а медианный – 4,2%. Сегодня первый достигает значения более 30%, второй – более 6%. Выпадение ССО из системы высшего образования негативно сказывается и на самом высшем образовании: оно оказывается оторванным от профессиональной ориентации и становится слишком теоретичным и непрактичным.

4) *Несоответствие спроса и предложения навыков*.

Данные опросов, проведённых экспертами Всемирного банка, 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 «весьма существенным» сдерживающим фактором, 2008 год

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 неэффективного распределения ресурсов (в частности, трудовых ресурсов), когда значительная часть рабочей силы, включая высококвалифицированных работников, удерживается на государственных предприятиях."[43]

5) Диктат образовательных стандартов и неразвитость социального партнёрства

В развитых странах мира основой профессионального образования является профессиональный стандарт, который раскрывает компетенции с точки зрения потребностей работодателей и рынка труда, описывает содержание профессиональной деятельности в рамках определенного вида экономической деятельности, требования к работникам по знаниям, умениям и компетенциям, характеризующим соответствующую трудовую деятельность. Соответственно, образовательные стандарты находятся в зависимости от профессионального стандарта, разработанного при активном участии объединений работодателей, профсоюзов и других заинтересованных социальных партнеров высшего образования. Качество образования напрямую зависит от уровня развития социального партнёрства, подразумевающего, прежде всего, вовлеченность работодателей в планирование, управление и оценку результатов образования. В Беларуси всё происходит с точностью до наоборот: Министерство образования устанавливает образовательный стандарт, под который нужно "подогнать" профессиональный стандарт даже если в результате этой "подгонки" в нём ничего не останется связанного с рынком труда (как это и имеет место в

[43] 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.

ныне действующих «тарифно-квалификационных справочниках»). При этом мнение работодателей Беларуси учитывается лишь формально (при составлении профессиональных стандартов, причём, как правило на завершающей фазе, после его «подгонки» под образовательный стандарт), а представители работодателей не допускаются к участию в планировании, управлении и оценке результатов профессионального образования.

6) Перегруженность общеобразовательными предметами, неэффективное использование ресурсов, отток высококвалифицированных педработников.

В силу сокращённой общеобразовательной программы (11 лет вместо 12), с одной стороны, и диктата образовательных стандартов, с другой, учреждения ПТО и ССО вынуждены восполнять пробелы общего среднего образования в ущерб профессиональному. Это приводит к нерациональному распылению средств (прежде всего из фонда заработной платы преподавателей). В свою очередь, невостребованность профессиональных предметов и низкие зарплаты преподавателей инициируют отток высококвалифицированных педагогических работников. Так, в сравнении с 2011/12 учебного года в 2016/2-17 учебном году численность штатных преподавателей уменьшилась на 4,2 тыс. человек в учреждениях ПТО и на 1,2 тыс. человек в учреждениях ССО. При этом убыль произошла преимущественно за счёт уменьшения доли высококвалифицированных педагогов с высшим и средним специальным образованием. [44] Изъяны профессионального образования приходится восполнять работодателям через "переучивание" недоученных выпускников учреждений ПТО. Это требует дополнительных финансовых, временных и кадровых издержек. О неэффективном использовании ресурсов системы учреждений ПТО и ССО свидетельствует и диспропорция между числом учреждений и численностью обучающихся: если в Финляндии в 148 учреждениях обучается 142799 человек, то в Беларуси в 426 учреждениях обучается 188,1 тыс. человек.

7) Фундаментальное недоверие к человеческому капиталу как фактору успеха инноваций в производственной сфере.

Среди управленцев и официальных экспертов в сфере профессионально-технического и специального образования доминирует технократический подход и установки индустриального общества, когда мотором развития экономики считались новые технологии, машины и производства, а человек рассматривался лишь в качестве обслуживающего персонала. Так, на XVII Международной научной конференции «Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития: обеспечение экономического роста в условиях усиления внешних вызовов», проведённой 20-21 октября 2016г. Научно-исследовательским экономическим институтом (НИЭИ) Министерства экономики Республики Беларусь, руководители Республиканского института профессионального образования (РИПО), являющегося ведущей организацией в сфере профессионального и специального образования, оценили вес и значимость человеческого капитала («производственный опыт» и «квалификацию персонала») как фактора инноваций в 29%, а вес и значимость технологических инноваций как фактора успеха – в 48%.[45]

---

[44] Образование в Республике Беларусь (2016/2017 учебный год). Мн., 2016.Ст. 25, 28; Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013. Ст. 50.

[45] Источник: Голубовский В.Н. Практическое внедрение. Национальной системы квалификаций в учреждениях профессионального образования. // Презентация на XVII Международной научной конференции «Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития: обеспечение

2.10. Плюсы и минусы актуальной политики в сфере специального и профессионального образования

Актуальная политика в области профессионально-технического и среднего специального образования в Республике Беларусь регулируется государственной программой «Образование и молодежная политика» на 2016 – 2020 годы[46] и подпрограммой 4 «Развитие системы профессионально-технического и среднего специального образования»[47] в рамках программы ставятся следующие задачи:

- повышение качества подготовки квалифицированных рабочих, служащих и специалистов с профессионально-техническим и средним специальным образованием
- приведение объемов и структуры подготовки рабочих, служащих и специалистов в учреждениях профессионально-технического и среднего специального образования в соответствие с потребностями экономики, развитием ее высокотехнологичных отраслей.

Обобщая эти задачи, можно заключить, что выпускники системы профессионально-технического образования (ПТО) должны быть более квалифицированными в соответствии с потребностями экономики.

Для реализации задач предусмотрены закупка техники, машин, компьютерного, производственного и другого оборудования; ремонт и модернизация зданий и сооружений ПТО, общее обеспечение мер функционирования ПТО и социальной защиты обучающихся.

Индикаторами выполнения задач являются:

- количество лиц, получивших профессионально-техническое образование с повышенным уровнем квалификации (4-й разряд и выше) от общего количества выпускников;
- удельный вес обновленных образовательных стандартов по специальностям профессионально-технического и среднего специального образования;
- достижение запланированных объемов выпуска: рабочих, служащих и специалистов с профессионально-техническим образованием и средним специальным образованием.

Анализ документа и актуальной политики в сфере профессионально-технического и среднего специального образования позволяет выделить ряд пробелов в этой сфере.

1. *Программа, Подпрограмма и актуальная политика в сфере ПТО и ССО* не уделяют должного внимания развитию Национальной системы квалификации (НСК) Республики Беларусь как рамочного условия, необходимого для полноценного согласования образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда в сфере профессионально-

---

экономического роста в условиях усиления внешних вызовов», проведённой 20-21 октября 2016г. Научно-исследовательским экономическим институтом (НИЭИ) Министерства экономики Республики Беларусь.

[46] Государственная программа «Образование и молодежная политика» на 2016 – 2020 годы. Точка доступа: http://www.government.by/ru/solutions/2450 (С. 6 – 7). Дата доступа: 12.02.2017.

[47] Подпрограмма 4 «Развитие системы профессионально-технического и среднего специального образования», http://www.government.by/upload/docs/file5f06ced4365572ee.PDF

технического и среднего специального образования. По итогам трёх лет с момента появления Постановления № 34 «О некоторых вопросах развития национальной системы квалификаций Республики Беларусь» приходится констатировать крайне медленные темпы и обескураживающие результаты его выполнения: появились три пилотных проекта (по квалификациям «информационные технологии", "государственное управление", "преподаватель") и «Концепция формирования и развития системы бизнес-образования в Республике Беларусь»[48]. Ни один пилотный проект не перешёл в стадию утверждения и в настоящий момент нет ни одного утверждённого нового квалификационного профиля (требования к специалистам). Между тем, Постановление № 34 предполагало, что до 31 декабря 2015 г. должны были быть внесены в Совет Министров Республики Беларусь предложения о структуре и механизме функционирования национальной системы квалификаций. Вместо этого в 2016г. появилось лишь очередное напоминание о создании необходимых организационных форм для подготовки пилотных проектов, а именно - Ходатайство Минтруда РБ перед отраслевыми министерствами о создании секторальных советов. *Эта инерция и неспешность нашли своё отражение и в политике профессионально-технического и специального образования*. 21 октября 2016г. руководителями Республиканского института профессионального образования (РИПО) - ведущего учреждения образования уровней МСКО 4-5 – на XVII Международной конференции, организованной Научно-исследовательским экономическим институтом Министерства экономики РБ,[49] был анонсирован экспериментальный проект УО «Апробация механизмов взаимодействия учреждений профессионального образования и организаций – заказчиков кадров по определению и модернизации квалификационных требований к специалистам». Содержательный анализ этого проекта и общение с его авторами показали, что проект находится на общей теоретической стадии и имеет подготовительный характер. Все вышеозначенные обстоятельства дают основание констатировать, что в сфере профессионально-технического и специального образования имеет место «пробуксовывание» процесса подготовки квалификационных профилей и, как следствие, Национальной системы квалификаций.

2. *В Программе, Подпрограмме и актуальной политике в сфере профессионально-технического и специального образования не уделено должного внимания согласованию ССО с Международной стандартной классификации образования (МСКО) в направлении придания ССО статуса короткого высшего образования.* Программа, подпрограмма и актуальная политика в сфере ПТО и ССО не ставят перед собой такой цели. Между тем, приведение ССО в соответствие с МСКО по его статусу и содержанию через внесение поправок в *Кодекс об образовании* могло бы улучшить имидж ССО в обществе, привлечь абитуриентов и наладить крайне важное для всей системы образования взаимодействие между профессиональным и теоретическим измерениями образования на всех уровнях. В этом плане уровень МСКО 5 мог бы стать мостом, соединяющим профессиональное и высшее образование, придавая инновационный и более престижный характер специальному образованию, с одной стороны, и наделяя высшее образование недостающей практичностью, с другой.

3. В Программе, Подпрограмме и актуальной политике в сфере профессионально-технического и специального образования не отражены меры по созданию соответствующих

---

[48] Утверждена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь за № 734 от 31 августа 2015г.

[49] Программа XVII Международная научная конференция «Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития: обеспечение экономического роста в условиях усиления внешних вызовов» доступна в режиме доступа: http://www.economy.gov.by/ru/niei/conference/20-21-oktjabrja--xvii-mezhdunarodnaja-nauchnaja-konferentsija-problemy-prognozirovanija-i-gosudarstvennogo-regulirovanija-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-obespechenie-ekonomicheskogo-rosta-v-uslovijax-usilenija-vneshnix-vyzovov_i_0000004336.html

НСК инструментов оценки эффективности и качества образования. К сожалению, в документах и актуальной политике последних лет акцент сделан на развитие навыков, необходимых для функционирования имеющихся производств, многие из которых уже устарели и/или нерентабельны, неэффективны. Между тем, введение Национальной системы квалификаций, сориентированной на навыки, необходимые для модернизации экономики Беларуси, имеет определяющее значение для оптимизации управления качеством, связи с рынком труда и вовлечения различных заинтересованных сторон в систему учреждений ПТО и ССО.

4. В Программе, Подпрограмме и актуальной политике в сфере профессионально-технического и специального образования не находит своего должного выражения понимание важности научно-исследовательской и информационной базы с независимым органом, осуществляющим диагностику эффективности взаимосвязи рынка образования и рынка труда, сбору и анализу данных о перспективы трудоустройства выпускников ПТО и ССО, прогнозированию и форсайт-исследованиям перспективных профессий ближайшего и более отдалённого будущего. Некоторые исследовательские компоненты, упомянутые в Программе, подразумевают деятельности исследователей и экспертов, интегрированных в государственную систему образования и науки. Программа и политика в сфере профессионально-технического образования проникнута недоверием к экспертным сообществам независимых, негосударственных think-thank с участием социальных партнёров. Между тем, как показывает опыт развитых стран мира, имеющих развитую инновационную систему профессионально-технического образования, научно-исследовательские институты принадлежат, как правило, социальным партнерам, а не учреждениям образования, имеющим конфликт интересов. Именно независимые институты подготавливают проекты новых или исправленных постановлений по образованию, проводят оценки и другие исследования, оказывают поддержку экзаменационным комиссиям в соблюдении единых стандартов производственного обучения (например, в обеспечении действительности результатов итогового экзамена).

5. Программа, Подпрограмма и актуальная политика в сфере профессионально-технического и специального образования уделяет недостаточное внимание привлечению основных социальных партнёров (работодателей и профсоюзных работников) к участию в формировании образовательной политики в сфере ПТО и ССО, в процесс образования и оценке его результатов. К сожалению, Программа не предполагает реформирования сложившейся вертикальной модели управления учреждениями ПТО и ССО в направлении развития системных горизонтальных взаимодействий с ключевыми заинтересованными участниками из негосударственного сектора и бизнес-среды. Программа опирается на небольшой и весьма специфический опыт «планового социального партнёрства» в Беларуси, игнорируя апробированные временем и хорошо зарекомендовавшие себя модели социального партнёрства развитых европейских стран, которые сопоставимы с Беларусью по численности населения, уровню образования и качеству человеческого капитала. В результате, социальные партнёры продолжают лишь пассивно и в ограниченных форматах участвовать в формировании образовательной политики, оценке процесса и результатов образования: через заказ на подготовку кадров на уже существующие профессии, рецензирование, организацию практик учащихся в условиях предприятия и участие в работе ГЭК. В рамках ныне действующей в Беларуси модели социального партнёрства влияние социальных партнёров на принятие решений в сфере политики профессионально-технического и специального образования существенно ограничено и затруднено.

6. Программа, Подпрограмма и актуальная политика в сфере профессионально-технического и специального образования не содержат мер, способствующих расширению частных образовательных учреждений ПТО и ССО с участием всех заинтересованных социальных партнёров. Несмотря на располагающую конъюнктуру рынка труда (более 50% трудоспособного населения Беларуси заняты в частном секторе экономики, а большинство

государственных предприятий нерентабельны, страдают «сверхзанятостью», «нерациональной структурой занятости» - см. «Корректировка дефектов рынка труда» ниже), тревожные сигналы в развитии МСП (в 2012-2014 гг. доля занятых в МСП сохранялась в пределах 28%, а доля в ВВП снизилась с 27 до 25% - см. «Корректировка дефектов рынка труда» ниже), объективные проблемы с занятостью населения в условиях экономического кризиса (см. раздел «Корректировка дефектов рынка труда» ниже) программа и актуальная политика в сфере профессионально-технического и специального образования по-прежнему сориентирована на удовлетворение спроса на кадры преимущественно крупных предприятий госсектора. Во многом это обусловлено институциональным фактором: более 90% учреждений ПТО и ССО имеют статус государственных. Между тем, как показывает успешный мировой опыт, частные образовательные учреждения уровня МСКО-4 и МСКО-5 оказываются менее обременительными для бюджета и более эффективными, что благоприятно влияет на развитие образования, экономики и общества: наличие частных учреждений ПТО и ССО создаёт конкурентную среду и способствует развитию корпоративной культуры, которая является мотором для инноваций и реформ в направлении повышения эффективности профессионального образования. На основе взаимодействия государственных и частных инициатив может появиться крайне важный для развития всего данного сектора образования социальный эффект – профессиональное образование получает высокую оценку в обществе, способствует достижению более высоких позиций в деловом мире.

7. Программа, Подпрограмма и актуальная политика в сфере профессионально-технического и специального образования не разъясняют стратегического видения за конкретными мерами по оптимизации численности учреждений ПТО и ССО. За период с 2013/2014 по 2016/2017 учебного года численность образовательных учреждений ПТО сократилась на 24 учреждения, а численность образовательных учреждений ССО – на 1 учреждение. Однако, ни ранее, ни в настоящий момент не были прояснены основания и критерии оптимизации, а также видение её конечного результата (к какой оптимальной численности и профессиональной конфигурации она должна привести). По-видимому, в настоящий момент единственным основанием является необходимость сокращения расходов на содержание учреждений ПТО и ССО. Однако, очевидно, что путь простого сокращения и объединения учреждений ПТО и ССО без внедрения новых моделей и механизмов финансирования, повышающих эффективность расходования финансовых средств, имеет свои ограничения и пределы. В свою очередь, без качественного и релевантного международным нормам анализа актуальных и потенциальных потребостей экономики в специалистах с профессионально-техническим и специальным образованием, действия по сокращению учреждений ПТО и ССО могут нанести вред экономике, государству и обществу.

2.11. Высшее и послевузовское образование (МСКО 6-8)

Справочная информация об уровне образования в белорусских и международных терминах.

«МСКО 6 (бакалавриат или его эквивалент) – программы, предназначенные для получения участниками промежуточных академических и/или профессиональных знаний, навыков и компетенций, ведущих к присвоению первой степени или равнозначной квалификации. Программы этого уровня, как правило, имеют теоретическую основу, но могут включать практические компоненты и характеризуются высоким уровнем исследований и/или лучшую профессиональную практику. Традиционно они преподаются в университетах и равнозначных учебных заведениях третичного образования. В Республике Беларусь — это высшее образование первой ступени.

МСКО 7 (магистратура или её эквивалент) – программы, предназначенные для предоставления участникам расширенных академических и/или профессиональных знаний,

развития навыков и компетенций, ведущих к присвоению второй степени или равнозначной квалификации. Программы этого уровня могут иметь существенную исследовательскую составляющую, но еще не ведут к присвоению квалификации доктора наук. Как правило, программы этого уровня имеют теоретическую основу, но могут включать практический компонент и характеризуются высоким уровнем исследований или лучшей профессиональной практикой. Традиционно они преподаются в университетах или аналогичных учебных заведениях третичного образования. В Республике Беларусь — это высшее образование второй ступени (магистратура).

МСКО 8 (докторантура или её эквивалент) – программы, посвященные углубленному и самостоятельному исследованию и, как правило, предлагаемые только в учебных заведениях третичного образования, таких как университеты, ориентированных на исследования. Программы ведут к получению продвинутой квалификации в области научных исследований. Программы докторантуры существуют как в академической, так и в профессиональной областях. Уровень МСКО 8 обычно завершается после представления и защиты диссертации или равнозначной письменной работы, заслуживающей публикации и вносящий значительный вклад в расширение знаний в соответствующей области изучения. В Республике Беларусь — это послевузовское образование.»[50]

2.12. Основные показатели [51]

По данным Министерства образования на начало 2016-2017 уч.г. в Республике Беларусь действовало 51 учреждение высшего образования (далее - УВО), из которых 42 государственной формы собственности (82,3%) и 9 – частной (17,7%). 42 государственных УВО находятся в подчинении 13 органов государственного управления и государственных органов, из них 23 – в подчинении Министерства образования.

Общая численность обучающихся в УВО составляет 313,2 тыс. человек, из них 290,9 тыс. в государственных (92,9%) и 22,3 (7,1%) – в негосударственных вузах. Численность обучающихся в УВО составляет 16,3% от всех обучающихся в учреждениях образования Беларуси. За счёт бюджетных средств обучаются 130,6 тыс. человек (41,7% от общей численности студентов), на платной основе - 182,7 тыс. человек (58,3% от общей численности студентов), из них 160,3 тыс. человек в государственных УВО (87,7% от всех обучающихся на платной основе). 15 126 человек (4,8% от общей численности студентов) – иностранные студенты, среди которых гражданами Туркменистана являются 7911 человек (52,3% от общей численности иностранных студентов), России – 1594 человека (10,5%), Ирана – 793 человек (5,2%), Китая – 759 человек (5,0%), Нигерии – 530 человек (3,5%), Азербайджана – 446 человека (2,9 %), Казахстана – 302 человек (2,0%), Ливана – 285 человек (1,9%), Украины – 283 (1,9%), Ирака – 173 человек (1,1%) и др.

Численность магистрантов составила 11 782 (3,8% от общей численности обучающихся в УВО).

По итогам 2015/2016 учебного года численность выпускников, подлежащих распределению и направлению на работу составила 20,8 тыс. человек (27,9% от общей численности выпускников), из которых получили направление на работу 95,8%, из них трудоустроены 89,6%, из них в соответствии с полученной специальностью 88,7%.

---

[50] Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013. Ст. 8.

[51] Данные приведены по источнику: Образование в Республике Беларусь (2016/2017 учебный год). Мн., 2016.

Численность преподавателей, работающих в УВО составляет 23862 человек (22699 – в государственных с учётом штатных совместителей и 1163 – в частных УВО) или 10,9% от всех педагогических работников РБ. Из них: 1349 докторов наук (1303 в государственных и 46 – в частных вузах) и 8 958 кандидатов наук (8553 – в государственных, 405 – в частных вузах). В среднем на 1 преподавателя в УВО приходится 16,6 человек, при этом: в государственных вузах – 15,6 человек, в частных – 30,3 человека.[52]

Удельный вес финансирования подсектора высшего и послевузовского образования составляет 12,5% от всех государственных расходов на образование.[53] Учреждения высшего образования финансируются из средств республиканского бюджета.

2.13. Проблемные (слабые) места системы образования уровня МСКО-6-8 и недостатки политики в сфере высшего образования.

1. Недостаточный объем финансирования высшего образования. Если в странах ОЭСР доля средств, приходящаяся на сектор третичного (высшего) образования составила (по состоянию на 2012г.) 1,6% от ВВП или 25,8% от всех средств, выделяемых на систему образования в странах ОЭСР (в среднем), то в Беларуси доля ВВП, которая расходуется на поддержку высшего образования, неуклонно сокращалась: с 1,1% в 2007 году до 0,7% в 2009, соответственно 12,5% от всех государственных расходов на образование по состоянию на 2013г..[54] По данным ЮНЕСКО, подсчитанным соответственно паритету покупательской способности, в Беларуси на одного студента расходуется 1 900 долларов, в то время как в странах ЕС – 13 тысяч долларов в год. Госрегулятор признаёт проблему, но не считает инвестиции в образование приоритетной задачей, предпочитая компенсировать дефицит затрат на высшее образование путём увеличения платных мест в вузах. Учреждения образования также пытаются компенсировать недофинансирование путём увеличения платных мест.

2. Несоответствие терминологии методик расчёта трудоустраиваемости международным стандартам. В рамках Европейского пространства высшего образования трудоустройство выпускников понимается как трудоустраиваемость (возможность трудоустроится) (employability), т.е. как «способность получить первоначальное, значимое трудоустройство, или достичь само-занятости, сохранять трудоустройство, быть способным перемещаться на рынке труда»[55]. 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»[56]. *Исходя из такой дефиниции очевидно, что трудоустраиваемость не тождественна занятости*. В Республике Беларусь трудоустройство, напротив, понимается как занятость, осуществляемая через процедуру распределения: обязательного в случае с обучающимися на бесплатной форме обучения и возможного в случае с обучающимися на платной форме обучения. Прямым следствием расхождений в терминологии и понимании трудоустраиваемости как

[52] Данные по состоянию на 2013/2014 учебного года.

[53] 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.

[54] 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.

[55] Bologna process. Working group on employability (2009) Country survey on employability. Available at: http://www.ehea.info/cid103341/bologna-seminar-employability.html

[56] Там же.

занятости является отсутствие данных мониторингов по таким существенным для определения уровня трудоустраиваемости индикаторам как *доход и образовательные компетенции* и *карьерные траектории.*

3. Неэффективность и непрозрачность моделей прогнозирования потребности в трудовых ресурсах и формирования контрольных цифр приёма в учреждениях образования. Работодатели испытывают дефицит квалифицированных работников. Студенты и родители не имеют представления о спросе на профессии и квалификации на рынке труда, возможных карьерных траекториях выпускников и логике принятия решений в Министерстве образования о повышении/сокращении квот на бюджетные места в учреждениях образования. Госрегулятор не считает проблемной имеющуюся модель прогнозирования и использует результаты прогнозирования рынка труда и компетенций на центральном уровне через квотирование мест при поступлении на бюджетные места. Учреждения образования проявляют «инициативу», активно навязывая предприятиям потребности в кадрах, поскольку: **а)** обязаны обеспечивать первое рабочее место выпускникам бюджетной формы обучения (институт распределения) и **б)** заинтересованы в увеличении контрольных цифр приёма (соотв., объёмах бюджетного финансирования). Существующая в Беларуси экстраполяционная модель прогнозирования потребности в трудовых ресурсах основана на заявительном принципе и не учитывает специфики поведения государственных предприятий на рынке труда (спрос предприятий на трудовые ресурсы является производным от административно навязанных объёмов производства).

В результате с рынка труда поступает «искажённый сигнал»; инициатива учреждений образования не обоснована (с точки зрения реального спроса на рынке труда со стороны работодателей) и лишь усугубляет искажение сигналов, поступающих с рынка труда; потребители образовательных услуг не имеют информации о возможных карьерных траекториях выпускников, уровнях зарплат и др. информации, позволяющей принять адекватное спросу на рынке труда решение.
4. Квалификационное (вертикальное) несоответствие (несоответствие между уровнем образования или навыков выпускников и уровнем образования или навыков, требуемых от них на работе). По данным Всемирного банка за 2013г. в Республике Беларусь самый высокий среди всех стран СНГ процент компаний, которые не могут найти работников с «правильным» набором навыков даже в тех случаях, когда имеется значительное количество специалистов с официальными дипломами высокого уровня (см. выше). *Студенты* не удовлетворены первым рабочим местом, уровнем зарплат и перспективами карьерного роста (см. данные Аналитического отчёта БОСС "Распределение молодых специалистов в 2016г."). Как отмечают эксперты, 2015 г. наблюдается резкое увеличение доли безработных с высшим образованием (до 14,3% против 11% в 2014 г.).[57] Государственный регулятор пытается решить эту проблему путём мобилизации административного ресурса, задействованного в реализации существующей модели государственного регулирования взаимодействия рынка образования и рынка труда (в частности, через институт распределения выпускников). Учреждения образования занимают консервативную позицию и встраиваются в логику госрегулятора. Однако, за период существования РБ в качестве суверенного государства в структуре рынка труда и образования произошли существенные изменения. Прежде всего, сократился удельный вес занятых на предприятиях и в организациях государственной формы собственности (с 59,8% в 1995г. до 39,3% в 2015г.), на которые распределяются почти все «выпускники-бюджетники». Это произошло на фоне увеличения занятых в предприятиях и

[57] Данные по изменениям удельного веса безработных в зависимости от уровня образования см. Приложение, рис. В1.

организациях частной формы собственности (с 40,1% в 1995 до 57,3% в 2015г.), практически не участвующих в процедуре распределения.[58] Изменился и состав студентов по видам оплаты за обучение (по состоянию на начало 2016/2017 учебного года – данные Белстата), а соответственно, и по доле выпускников, подлежащих распределению: доля выпускников, подлежащих распределению за счёт бюджетных средств сегодня составляет 41,7%, на платной основе – 58,3% (из них: в госучреждениях –87,7% от общей численности "платников"). Численность выпускников, подлежащих распределению (по итогам 2015уч.г.) составляет 20,8 тыс. или 27,9% от выпущенных специалистов. *Таким образом, институт распределения распространяется сегодня на менее 1/3 выпускников вузов, далеко не все из которых действительно распределяются (по неподтверждённым данным лишь около 50%)*. Это означает, что распределение не является определяющим фактором в согласовании рынка труда и рынка образования и не в состоянии решить проблему квалификационного несоответствия.

5. Отсутствие Национальной системы квалификаций (НСК), Национальной рамки квалификаций (НРК) и дефицит компетентностного подхода. Работодатели констатируют расхождение между полученными в результате обучения квалификациями и требуемыми на рабочем месте знаниями, и навыками, что вынуждает инвестировать временные, человеческие и финансовые ресурсы на переобучение выпускников. Студенты вынуждены «переучиваться» на рабочем месте и не видят пути саморазвития и получения возможных карьерных траекторий в условиях меняющегося рынка труда. Государственный регулятор ориентируется на существующий классификатор «Специальности и квалификации» ОКРБ 011-2001, осуществляя его постепенное обновление в пилотных секторах экономики: сфере IT, управления, бизнес-образования и преподавательской деятельности. Образовательные учреждения вынуждены обеспечивать распределение выпускников бюджетных мест, но не в состоянии: **а)** сделать понятными цели образования и цели квалификаций через формулировку результатов обучения и определение права на профессиональную деятельность; **б)** показать переходы, интеграцию и наложения между различными квалификациями и типами квалификаций, показывая пути развития и возможных карьерных траекторий (с преимуществами и препятствиями). **С**уществующий общегосударственный классификатор Республики Беларусь «Специальности и квалификации» ОКРБ 011-2001 содержит ряд морально устаревших специальностей и оставляет нерешённым ключевой вопрос адекватной оценки и прогнозирования потребности в кадрах в условиях наличия 1/3 нерентабельных предприятий (от их общей численности в экономике), с одной стороны, и неопределённости перспектив дальнейшего экономического развития, с другой. В результате невозможно а) создать национальную согласованную структуру взаимодействия всех участников образовательного пространства (рассогласованность работодателей, выпускников и УО); б) обеспечить возможности анализа и развития существующих квалификаций и контекст для проектирования новых квалификаций; темпы и характер обновления классификатора не отвечают динамичности вызовов и содержат угрозу потери рынка

[58] Распределение численности занятого населения по формам собственности // Национальный статистический комитет Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/trud/godovye-dannye/raspredelenie-chislennosti-zanyatogo-naseleniya-po-formam-sobstvennosti1/ Дата доступа: 18.10.2016 Здесь, однако, стоит отметить, что в некоторых предприятиях («ОАО»), формально-статистически фигурирующих в качестве частных и смешанных, доля государства достигает 90%. Причём, удельный вес таких предприятий в общей численности частных предприятий настолько велик, что многие официальные и неофициальные эксперты говорят о безусловном доминировании госпредприятий на рынке труда. К сожалению, Белстат не даёт точных данных по доле таких предприятий в общей их численности с частной формой собственности, что не позволяет верифицировать эти утверждения. В то же время, формально-юридически эти предприятия не имеют таких же обязательств в отношении трудоустройства «выпускников-бюджетников», как «чистые» государственные предприятия.

образования и рынка труда перед лицом более динамичной образовательной политики конкурирующих стран региона.

6. Неразвитость института социального партнёрства (работодатель-учреждения образования-государство). Работодатели заинтересованы в компетентных специалистах, но: а) недостаточно консолидированы, б) не имеют представления о том, как это сделать, и в) вынуждены ориентироваться на *Классификатор* должностей служащих, не предусматривающий должностей для бакалавров и магистров. Государственный регулятор полагает, что Беларусь не игнорирует требования социального партнёрства, предлагая свою модель, основанную на принципе трипартизма, которая предполагает участие трех партнеров (работник-работодатель и государство) в формировании норм и правил регулирования социально–трудовых отношений (ТК, ст. 352). Учреждения высшего образования сотрудничают с работодателями преимущественно накануне выполнения обязательств по распределению выпускников, но не допускают их к учебному процессу, организации и управлению образованием. Студенты заинтересованы в социальном партнёрстве, но: а) не знают, что это такое и б) не имеют опыта участия в такого рода партнёрстве (дефицит процедур и практик). Законодательно-нормативная база высшего образования Беларуси пронизана недоверием к работодателям: в *Кодексе об образовании* нет понятия «работодатель» (как субъект трудового права), фигурирует более абстрактное и с юридической точки зрения менее легитимное понятие «нанимателя». Даже в случае более благоприятной для участия работодателей законодательной базы, она не находит своего применения на практике: например, нормативно в Беларуси предусмотрено участие работодателей в процессах внешнего обеспечения качества, однако практика формирования аккредитационных комиссий полностью игнорирует этот прогрессивный элемент. В результате работодатели не имеют законных оснований, процедур и опыта для полноценного участия в программировании учебных программ, что крайне негативно сказывается на решении проблемы согласования рынка образования и рынка труда.

7. Неэффективность работы института профессиональной ориентации. Работодатель недостаточно полно и эффективно задействован в институтах профориентации. Госрегулятор полагает, что в Республике Беларусь существуют хорошие институты профессиональной ориентации, их необходимо лишь совершенствовать (КоО). Не все учреждения образования включают этот институт и эту деятельность в зону своих прямых обязанностей. Обучающиеся ощущают потребность в институтах профориентации только на последней стадии обучения, когда сталкиваются с проблемой трудоустройства. По официальным данным за 2013г. (на основе данных социологических исследований, проведённых в Витебском государственном университете), выбор профессии абитуриентами учреждений уровня МСКО 4-6 осуществлялся в основном под влиянием родителей (29,6%) и друзей (29,3%), в то время как уровень участие в этом процессе общеобразовательной школы и СМИ составляет (8,4%) и (5,2%) соответственно; при этом почти никто не отмечает работы центров профориентации (5,3%) и служб занятости (2,6%), созданных специально для этих целей и существующих на средства государственного бюджета. В результате усугубляется рассогласование между рынком образования и рынком труда.

8. Дефицит практико-ориентированных учебных программ и программ обучения на рабочем месте. Работодатели формально имеют возможности, но лишены позитивной мотивации и действующих процедур для развития практико-ориентированных учебных программ и программ обучения на рабочем месте. Госрегулятор признаёт наличие проблемы, но полагает, что её можно решить путём привлечения административного ресурса и ужесточения ответственности учреждений образования и работодателей за «налаживание эффективного сотрудничества» в рамках норм и правил регулирования социально-трудовых отношений по модели трипартизма (ТК). В Республике Беларусь включение обучения на рабочем месте широко практикуется на уровне МСКО 4 (ССО и ПТО), но в программах высшего

образования развито слабо; среди инструментов стимулирования доминируют обязывающие (административные и директивные), а не стимулирующие меры; короткое обучение на рабочем месте (т.н. 'дуальные' степени) недостаточно системно, последовательно и эффективно включено в образовательные программы всех уровней. В результате учреждения образования не имеют мотивации для обновления законодательных норм и практик сотрудничества с работодателями, а студенты лишены инструментов влияния на образовательную политику УО и содержание учебных программ***.***

9. Несоответствие современной философии высшего образования lifelong learning (образование на протяжении всей жизни). Работодатель ориентируется на навыки и компетенции вне зависимости от возраста – определяющим является опыт работы. Госрегулятор работает по модели «одно образование – на всю жизнь», практикует политики закрепления кадров за рабочим местом («сверхзанятость» нерентабельных предприятий) и недостаточно эффективно использует институты переквалификации для коррекции трудовых и карьерных траекторий в условиях меняющегося рынка труда. Учреждения образования традиционно сориентированы на контингент выпускников школ, которые составляют более 80% от всех обучающихся, не имеют мотивации и возможностей для создания индивидуализированных образовательных траекторий, адекватных изменениям на рынке труда. Возрастные абитуриенты традиционно сориентированы на полученное в юности образования, которое должно «кормить» всю жизнь; не могут позволить себе роскошь обучения на длинных образовательных циклах; испытывают препятствие (прямое и косвенное) со стороны учреждений образования и государства (необходимость оплаты) при получении второго и последующих образований. Белорусское правительство, пытаясь воссоздать советскую элитарную высшую школу, вступает в заведомо проигрышную войну с мировым трендом – высшее образование сегодня является общедоступным и массовым. Показательно в этом плане сокращение заочного обучения под предлогом его низкого качества: данная мера не повышает качество образования, но лишь затрудняет доступ к высшему образованию людям старших возрастов. По данным беларуского Министерства образования, в 2010 г. в составе студентов было только 13% лиц в возрасте старше 26 лет. В результате человеческий капитал РБ используется неэффективно, теряя существенную долю трудоспособного населения (особенно с учётом увеличения трудоспособного возраста на 5 лет в ближайшие годы).

10*.* Неразвитость инклюзивного образования. *Госрегулятор* не видит в инклюзивном образовании значимый ресурс для развития человеческого капитала в экономике. *Учреждения образования* не имеют средств на его развитие и следуют установкам госрегулятора. *Студенты* с ограниченными возможностями ощущают себя бесправными и не имеют рычагов воздействия на учреждения образования и госрегулятора. При удельном весе инвалидов в общей численности населения Беларуси 5,3% в системе высшего образования обучается менее 1% людей, имеющих инвалидность. Недостаточная оснащённость вузов специальными техническими и материальными средствами для обучения людей с ограниченными возможностями, а также искусственно созданные барьеры на пути к высшему образованию являются причиной тому, что в Беларуси высшее образование имеют лишь 6% инвалидов, передвигающихся в кресле-коляске, 10,7% инвалидов с нарушениями зрения и 6,3% с нарушением слуха. В результате РБ теряет довольно существенный ресурс человеческого капитала в экономике.

11. Деградация исследовательской компоненты высшего образования и вузовской науки, дефицит инновационных образовательных технологий. Госрегулятор делает ставку на мобилизационное развитие инновационного сектора экономики. Предприятия, занятые в инновационном секторе экономики, занимают мизерную долю рынка труда, имеют высокие риски при отсутствии права на риск и недостаточные ресурсы для развития, что не позволяют задавать повестку дня и формулировать учреждениям образования запрос на компетенции,

способные стать «драйверами» модернизации экономики. Подавляющее большинство «консервативных» работодателей, представленных неэффективными (нерентабельными) предприятиями госсектора, формируют запрос на навыки и компетенции, востребованные неэффективным менеджментом, что является фактором торможения модернизации. Учреждения образования сориентированы на установленный госрегулятором госзаказ, взаимодействуя преимущественно с нерентабельными крупными предприятиями госсектора, и не имеют мотивации для сотрудничества с высокорисковыми «работодателями-инноваторами» с целью обновления знаний, навыков и компетенций, необходимых для модернизации экономики. Учреждения образования не имеют финансового ресурса и пространства свободы для принятия решений (низкий уровень университетской автономии), предпочитая встраиваться в инертное развитие экономики и общества. Финансирование исследовательской деятельности в вузах находится в пределах арифметической погрешности – 0,06% к ВВП. Вузовская наука занимает в Беларуси в среднем 1/10 долю по институциональному весу (12,6% от общей численности организаций, занимающихся научными исследованиями и разработками в 2011 г.), кадровому потенциалу (9,8% от общей численности работников, выполнявших научные исследования и разработки в 2011 г.), объёму работ (12,06% от общего объема работ, выполненных в 2010 г.), удельному весу имеющихся в распоряжении вузов инновационно-активных предприятий (6,4% от их общей численности в 2011 г.) и удельному весу действующих патентов на изобретения (18% от их общей численности в 2009 г.). Численность обучающихся на программах второго цикла в Беларуси составляет 3,8% (по состоянию на начало 2016/2017уч.г.), в странах ОЭСР - 15% (2010). Если в странах ОЭСР программы 5–6 уровней образования обеспечивают 2% выпуска, то в РБ - 1%. Низкая эффективность программ: только 3,2% обучающихся успешно их завершают. Разительны различия с развитыми странами по показателю въездной мобильности по аспирантским и докторантским программам: если в Беларуси он находится на уровне 4,6%, то в странах ОЭСР – не менее 10%, а у лидеров в этой области – превышает 20%. Дефицит инновационных (например, дистанционных) образовательных программ изолирует белорусов от мировых тенденций развития образования, лишает их современных компетенций и негативно сказывается на качестве образования и человеческого капитала. В результате выпускники учреждений образования РБ получают диплом по таким специальностям и с таким набором навыков, которые не способствуют модернизации производства (привнося инновации), но лишь консервируют сложившуюся систему. Тем самым под вопрос поставлена возможность развития инновационных кластеров экономики, являющихся драйверами экономики, основанной на знаниях.

12. Неравномерное территориальное распределение образовательных и научных учреждений, затруднённая академическая и научная миграция. По состоянию на 2015/2016 учебного года из 52 учреждений высшего образования 28 (53,8% от общего числа учреждений) находились в г. Минске, где обучались 178555 студентов (53% от общей численности студентов) и работало 12711 представителей профессорско-преподавательского состава (57,8% от его общей численности).[59] Из 439 организации, выполнявшей научные исследования и разработки, 277 (63% от их общей численности) находились в Минске, где работали 12441 исследователь (73,4% от их общей численности), 1041 техник (60% от их общей численности) и 5 277 вспомогательного персонала (70,7% от их общей численности).[60] *Таким образом, налицо проблема неравномерного территориального распределения образовательного и научного потенциала страны.* Попытки госрегулятора решить эту проблему путём задействования административного ресурса, института распределения и др. мер не принесли желаемого результата в силу крайне низкой академической мобильности. В

[59] Система образования Республики Беларусь в цифрах. Мн., 2016. Ст. 58.

[60] Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь 2015. Статистический сборник. Мн., 2016. Ст. 37, 46.

результате неравномерного территориального распределения образовательного и научного потенциала страны снижается потенциал периферии, падает уровень внутристрановой конкуренции и продуктивного сотрудничества образовательных и научных центров.

13. Отрицательное сальдо академической миграции. Отрицательное сальдо академической миграции имеет многолетнюю историю и являет собой тренд, который госрегулятор, будучи не в силах переломить, пытается скрыть или исказить. Так, в Национальном докладе, представленном в ноябре 2011 г. Министерством образования в Болонский секретариат, упоминается всего 119 студентов из Беларуси, официально получающих высшее образование за рубежом. Межу тем ежегодно только в ЕГУ (Литва) поступает не менее 200 белорусок и белорусов. По данным экспертов Института образования НИУ ВШЭ за 2016г., на начало 2015/2016 учебного года в российских вузах обучалось 19 тыс. студенток и студентов из Беларуси.[61] Как свидетельствуют ежегодные исследования Института, их численность колебалась в этих пределах на протяжении последних 5 лет. В то же время в вузах Беларуси на начало 2014/2015 учебного года обучалось лишь 1580 россиян.[62] Таким образом, количество белорусов, обучающихся в вузах РФ, в 12 раз больше, чем россиян, обучающихся в вузах РБ. Не менее тревожная ситуация и с качеством обучающихся в вузах Беларуси иностранных студентов. Из 15126 иностранных студентов, обучавшихся по состоянию на начало 2016/2017 учебного года, 52,3% составляли выходцы из Туркменистана с невысоким уровнем образования, близким к нулю уровнем знания русского и/или английского языков и низкой мотивацией к обучению. Это негативно сказывается на качестве образования в образовательных учреждениях страны. Очевидно, что при отсутствии надлежащих мер, уже в среднесрочной перспективе отрицательное сальдо академической миграции снизит качество человеческого капитала и нанесёт существенный урон системе образования, инновационной экономике и обществу РБ. *Госрегулятор* признаёт проблему, но не считает её серьёзной (масштабной) и решает её преимущественно путём ограничения и затруднения академической мобильности белорусов, мобилизации института распределения выпускников, компенсации убыли через привлечение иностранных студентов в учреждения образования. *Учреждения образования* реализуют политику госрегулятора. *Работодатели (прежде всего, в лице высокотехнологичных и наукоёмких предприятий)* не имеют достаточных финансовых и иных ресурсов для позитивного противодействия. *Студенты, выпускники и научные работники* ищут и находят пути преодоления барьеров госрегулятора с целью трудоустраиваются на более ёмких, высокооплачиваемых, перспективных и дружелюбных рынках образования и рынках труда сопредельных государств. В результате общество теряет наиболее активных представителей работоспособного населения РБ.

2.14. Рамочные направления для разработки рекомендаций

В контексте обозначенных выше проблем актуальными представляются следующие направления экспертно-аналитической работы.

I. **По проблеме финансирования, ресурсоёмкости и экономической неэффективности учреждений образования**:

- *На уровне среднего образования уровня МСКО 1-3*: 1) разработать **модель более рациональной оптимизации численности учреждений** (с акцентом на сокращении школ в сельской местности), и 2) проанализировать **опыт пилотных проектов по новым моделям нормативного (подушевого) финансирования** и на этой основе предложить альтернативные модели пилотных проектов с учётом данных беларуского

[61] Академическая мобильность иностранных студентов в России. // Факты образования. Выпуск №7 (июль 2016). М., НИУ ВШЭ. 2016. Ст. 3-4.

[62] Образование в Республике Беларусь. Статистический сборник. МН., 2015. С. 160.

и международного опыта, а также возможностей расширения границ **финансовой автономии** общеобразовательных учреждений.

- *На уровне профессионально-технического и среднего специального образования уровня МСКО 4-5*: 1) проанализировать возможности высвобождения финансовых средств за счёт более рациональной, **стратегически продуманной оптимизации численности учреждений ПТО и ССО**, 2) разработать и представить на обсуждение программа развития **частного сектора образовательных услуг** в сфере профессионально-технического и специального образования.

- *На уровне высшего образования уровня МСКО 6-8*: 1) проанализировать возможности **оптимизации численности вузо**в, 2) проанализировать и представить на обсуждение **новые модели бюджетного финансирования вузов** на конкурсной основе и с учётом **расширения финансовой автономии вузов**, 3) проанализировать иные возможности **увеличения объёма финансирования вузов** за счёт перераспределения удельного веса финансирования сектора высшего образования, 4) предложить на обсуждение проект **частного «Корпоративного университета»**.

II. По проблеме изменения продолжительности среднего образования в соответствии с европейскими стандартами до 12 лет

1. Проанализировать возможности **возвращения к 12-летнему циклу общеобразовательной средней школы** и представить аргументы «за» и «против» его введения на обсуждение с широким экспертным сообществом и заинтересованными участниками системы образования.

III. По проблеме релевантного международным стандартам мониторинга, оценки и корректировки качества образования в общеобразовательных учреждениях.

1. Проанализировать проект Министерства образования (грант Всемирного банка) по повышению качества образования и внедрения системы оценки качества образования и менеджмента в учреждениях системы образования и **разработать Дорожную карту вхождения Беларуси в Programme for International Student Assessment (PISA) к 2018**г., а также введения единой методологии **рейтингования учреждений среднего образования**, способствующего повышению конкуренции между школами и созданию внутристрановой сравнительной шкалы оценки учреждений.

2. Разработать и предложить на рассмотрение экспертного сообщества и заинтересованных участников проект **системы сравнительного рейтингования школ на основе независимой оценки качества образования и единого выпускного экзамена** (в перспективе – на основе Централизованного тестирования, результаты которого будут одновременно и выпускным, и вступительным экзаменом).

IV. По проблеме отсутствия рамочных условий, необходимых для полноценного согласования образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда в сфере профессионально-технического и среднего специального образования.

1. Проанализировать факторы, тормозящие процесс разработки **Национальной системы квалификаций** и **Национальной рамки квалификаций**.

2. Опираясь на международный опыт, разработать сценарий придания должной динамики и эффективности процессу **подготовки, апробации и внедрения новых профессиональных профилей и квалификаций**; разработать модель

институционального согласованного взаимодействия всех участников рынка образования и рынка труда.

3. Проанализировать успешный международный опыт и представить на обсуждение оптимальную **модель разработки, апробации и внедрения профессиональных профилей и квалификаций** как для специалистов, востребованных актуальной белорусской экономикой, так и **для специалистов экономики ближайшего и более отдалённого будущего** Республики Беларусь.

4. Разработать ряд **превентивных мер для предотвращения угрозы потери рынка образования и рынка труда** перед лицом более динамичной образовательной политики конкурирующих стран региона.

V. По проблеме низкого удельного веса обучающихся в учреждениях ПТО и ССО и падения престижа образования уровней МСКО 4-5 в обществе.

1. Проанализировать факторы, влияющие на снижение удельного веса обучающихся в учреждениях ПТО и ССО и падения престижа образования уровней МСКО 4-5 в обществе.

2. Разработать пакет инструментов, содействующих **повышению удельного веса обучающихся в учреждениях ПТО и ССО** и **росту престижа образования уровней МСКО 4-5 в обществе**, в частности:

   2.1. На основе анализа наиболее успешного мирового опыта разработать модель интеграции ССО в систему высшего образования. Одна из них – «**Корпоративный вуз**» (см. ниже).

   2.2. Разработать и согласовать со всеми заинтересованным участниками пакет инструментов, содействующих развитию частного сектора профессионально-технического и специального образования. Собрать, систематизировать и представить на обсуждение предложения и "инициативы снизу" по развитию **частного сектора профессионально-технического и специального образования**.

3. Разработать и предложить на обсуждение экспертного сообщества и заинтересованных участников проект «**Корпоративный вуз**», в рамках которого ведётся подготовка специалистов с высшим образованием **по прикладным дисциплинам заданного профиля, ускоренной программе обучения и с разной формой финансирования** (государственной, частной, частно-государственной в зависимости от того, на какой базе вуз создаётся – отдельной корпорации/предприятия или ряда корпораций/предприятий, имеющих спрос на схожие и/или близкие профессиональные компетенции).

4. Разработать пакет мер, способствующих **интенсификации международного сотрудничества ПТО и ССО**, заимствования и внедрения опыта и лучших мировых практик, образовательным обменам и повышению квалификации за рубежом.

5. Разработать ряд мер по популяризации и **брендированию наиболее успешных образовательных проектов и практик в сфере профессионально-технического и специального образования** внутри страны и за рубежом.

По проблеме вертикального несоответствия и рассогласования рынка образования и рынка труда

1. Разработать и предложить на рассмотрение заинтересованных участников согласованную с международными стандартами и релевантную беларуской системе образования и рынка труда терминологию **по безработице, занятости и трудоустраиваемости населения** с учётом требований реализации Дорожной карты Болонского процесса.

2. Проанализировать, разработать и предложить на обсуждение инструменты реализации **компетентностного подхода в системе образования** с учётом требований реализации Дорожной карты Болонского процесса.

3. Проанализировать существующие в мире успешные **модели мониторинга доходов и карьерных траекторий выпускников учреждений образования**, разработать и предложить на рассмотрение заинтересованным участникам системы образования уровней МСКО 4-5 и МСКО 6-8 оптимальную модель мониторинга.

4. Разработать и предложить на обсуждение **проект независимого рейтингового агенства**, занимающегося мониторингом, анализом и рейтингованием учреждений образования на основе регулярных опросов работодателей.

5. Проанализировать наиболее успешные **модели и системы профессиональной ориентации** как ключевого инструмента образовательной политики в сфере трудоустраиваемости выпускников и предложить на рассмотрение всем заинтересованным участникам системы образования уровней МСКО 4-5 и МСКО 6-8 наиболее адекватный беларуской системе образования и эффективный пакет инструментов модернизации **системы непрерывной профессиональной ориентации**.

6. На основе анализа успешного мирового опыта разработать и предложить на обсуждение **проекты практикоориентированных (дуальных) программ** и программ обучения на рабочем месте с широким включением работодателей в качестве активных участников образовательной политики.

VI. По проблеме неразвитости социального партнёрства

1. Проанализировать достоинства и недостатки существующей в Беларуси модели социального партнёрства, а также успешных международных практик и моделей социального партнёрства.

2. На основании проделанного анализа разработать модель институционализации системной коммуникации между заинтересованными участниками (стейкхолдерами) рынка образования и рынка туда через создание **общественно-государственной диалоговой платформы** для выработки наиболее оптимальных путей согласования рынка образования и рынка труда.

3. Внести в *Кодекс об образовании* **понятие «работодатель» (вместо «наниматель»)** и расширить права и возможности работодателей, необходимые для полноценного их участия в подготовке специалистов на всех стадиях образования (от дескрипций квалификаций, до выпускных экзаменов, практик и трудоустройства).

4. Подготовить проект пакета мер, содействующих более активному и широкому **вовлечению работодателей в процесс формировании образовательной политики** на всех стадиях (от составления дескрипций квалификаций и профориентации, до внешнего обеспечения качеством, практик и выпускных экзаменов).

VII. По проблемам деградации исследовательской компоненты высшего образования и развития инновационного кластера образования и науки

1. Разработать и предложить на обсуждение пакет мер и инструментов стимулирования исследовательской деятельности в формате и рамках ныне существующих учреждений высшего образования.

2. Разработать и предложить на обсуждение экспертного сообщества и заинтересованных участников проект «**Исследовательский вуз**» и/или исследовательских подразделений вузов (Центры, Лаборатории и др.).

3. Проанализировать актуальное состояние и потенциал развития **инновационных образовательных программ** (и особенно сектора **дистанционных образовательных услуг**) в Республики Беларусь с учётом имеющихся в регионе и в мире успешных опытов их интеграции в систему образования.

4. Разработать и предложить на обсуждение проект мер и инструментов стимулирования внедрения и апробации **инновационных образовательных технологий** в учреждениях образования Республики Беларусь.

5. Проанализировать состояние, проблемы и перспективы **трансфера инновациях** в беларуских вузах. На основе проанализированного успешного международного опыта разработать и предложить на обсуждение экспертного сообщества, бизнесменов, представителей госсектора и всех заинтересованных участников **модель «Центра трансфера инноваций» в вузах**.

VIII. По проблеме социального измерения образования и несоответствия современной философии высшего образования lifelong learning (образование на протяжении всей жизни)

1. Проанализировать успешный опыт развития **инклюзивного образования**, разработать и представить на обсуждение проект программы развития инклюзивного образования в Беларуси.

2. Провести исследование и собрать имеющиеся данные по вопросу **уровня оснащённости вузов Беларуси специальными техническими и материальными средствами,** необходимыми для обучения людей с ограниченными возможностями.

3. Разработать и вынести на обсуждение концепцию **перехода белорусской образовательной системы к модели lifelong learning**, позволяющей интегрировать в непрерывный образовательный процесс всех уровней граждан Беларуси всех возрастных категорий и гендерных ориентаций.

4. Согласовать программу развития инклюзивного образования и реализации философии высшего образования lifelong learning (образование на протяжении всей жизни) с действиями в рамках выполнения требований **Дорожной карты имплементации положений Болонского процесса** и реализации реформ в национальной системе образования Республики Беларусь.

IX. **По проблеме неравномерного территориального распределения образовательных и научных учреждений, затруднённой академической и научной миграции.**

- Разработать и вынести на обсуждение всех заинтересованных участников

Программу развития региональных центров образования и науки, а также пакета инструментов и мер, позволяющих повысить привлекательность образовательной и научно-исследовательской работы в регионах, поощряющих внутристрановую академическую и научную мобильность, развивающих внутристрановую конкуренцию академических и научных учреждений и сообществ.

3. Корректировка дефектов рынка труда

3.1. Ключевые понятия

При Рынок труда представляет собой сложную систему взаимоотношений: работник – государство – наниматель. Развитие рыночных отношений, с одной стороны, содействуют самореализации, повышению интеллектуального, квалификационного уровня личности, обеспечению достойных условий жизни, то есть совершенствованию *человеческого потенциала* [63], с другой – ведут к росту производительности труда, эффективности производства. Значимость трудовых ресурсов[64] и рынка труда резко усиливается в условиях глобализации, что обусловлено рядом факторов: старение населения, формирование особых сегментов рынка (уход за престарелыми, информационные технологии), активизация миграционных процессов, возможность включения менее эффективных рынков труда в более эффективные.

Формирование эффективной политики регулирования рынка рабочей силы предполагает проведение фундаментальных исследований рынка труда применительно к Беларуси, проведение комплексного анализа динамики спроса – предложения на рыке труда, увязку спроса на высококвалифицированный труд и его цены, занятости и доходов, занятости и стимулирования производства конкурентоспособной продукции.

3.2. Текущая ситуация

Республика Беларусь активно участвует в международном разделении труда. Тем не менее, существующий рынок труда не является эффективным, в определенной мере деформирован, о чем свидетельствуют процессы сверхзанятости, заниженная величина заработной платы, наличие неэффективных рабочих мест, дисбаланс спроса – предложения рабочей силы, снижение мотивации к труду, отток квалифицированных кадров в ближнее и дальнее

---

[63] В экономической литературе понятия "человеческий капитал" и "человеческий потенциал" иногда отождествляются, что не вполне корректно. Понятие человеческого потенциала входит в понятие человеческий капитал, поскольку в обоих случаях рассматривается человек с определенным образованием, здоровьем, воспитанием, мотивационными преимуществами, но понятие человеческого капитала относится в большей мере к экономической деятельности, тогда как человеческий потенциал – это больше социологическое и психологическое понятие. Некоторые специалисты считают, что человеческий потенциал - это человеческий капитал (в его реальном значении) плюс социально-экономические условия его формирования, развития и использования. Иными словами, понятие «человеческий потенциал» акцентирует внимание на характеристиках социальной среды, которая формирует личность, системе ее ценностей и преимуществ, структуре интересов, степени активности, а также качестве жизни населения, которое вместе с уровнем здравоохранения и образования характеризуется такими социально-экономическими показателями, как степень занятости населения, ее платежеспособность, доступ к участию в политической жизни и др.. Выражение «человеческий потенциал» часто употребляется в концепции «Человеческого развития» (Human Development), которая получила широкое признание благодаря теоретическим разработкам индийского ученого, лауреата Нобелевской премии по экономике (1998) Амартии Сена. В своих исследованиях А. Сен использовал подход «с точки зрения возможностей» (capability approach) и обосновал положение о том, что процесс развития — это не возрастание только материального или экономического благосостояния, а расширение возможностей человека, которое подразумевает «большую свободу выбора, чтобы каждый мог выбирать из большого числа вариантов ту цель и тот образ жизни, которые он считает предпочтительными». См.: Sen A. Resources, Values and Development, 1997.

[64] При анализе рынка труда используются также термины «экономически активное население», «население, занятое в экономике», «безработные», «уровень зарегистрированной безработицы» (подробная характеристика терминологии - в Приложении А).

зарубежье и т.д.[65] Поэтому совершенствование регулирования рынка труда выступает одним из условий обеспечения конкурентоспособности страны, ее устойчивого социально-экономического развития.

В настоящее время в Беларуси заработная плата, как основной экономический регулятор спроса-предложения рабочей силы, не действует: несмотря на постоянный рост реальной заработной платы, ее уровень низкий – в течение 2014–2016 гг. составляла около 300 долл. США[66] величина заработной платы слабо дифференцирована по сферам приложения рабочей силы. Совершенствование механизмов оплаты труда: использование гибких систем, корректировки Единой тарифной системы (ЕТС) позволят в большей мере оптимизировать конъюнктуру на рынке труда.

Уровень пособия по безработице чрезвычайно низкий (25% бюджета прожиточного минимума), объемы финансирования системы защиты от безработицы недостаточны (в 2015 г. - 0,04% от ВВП), что требует поиска дополнительных источников финансирования, развития программ добровольного страхования от безработицы, использования показателей фактической безработицы, скрытой занятости при планировании мероприятий политики занятости[67] .

Административное среднесрочное и краткосрочное регулирование рынка труда осуществляется на основании:

Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016-2020 гг., Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2030 [68] ; Государственной программы о социальной защите и содействию занятости на 2016-2020 гг[69]. Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь на 2016-2020 гг.»[70]

Основным нормативным правовым актом, регулирующим сферу занятости, является *Закон о занятости*, в соответствии с которым ежегодно разрабатываются Государственная и региональные программы занятости населения. С 2016 г. в Беларуси впервые разработана Государственная программа содействия занятости населения не на один год, а на 5 лет. Ее

---

[65] См., например: Вашенвич Е., Зайцева, О. Сущность, формы, масштабы и регулирование// Экономический журнал. 2015 № 3. С. 129-14; Акулова, М., Кирхнер,Р., Штманович Г. Тенденции и текущие вызовы на рынке труда. Доступно через: http://www.beroc.by/webroot/delivery/files/PP_17_rus_Akulava.pdf

[66] Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2016: стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2016, с.21-29; Труд и занятость в Республике Беларусь: стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2016, с. 248-249.

[67] Об утверждении Государственной программы содействия занятости населения Республики Беларусь на 2015 год: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 7 февр. 2015 г., №77 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016; О налогообложении и утверждении бюджета прожиточного минимума: Указ Президента Республики Беларусь, 25 марта 2016 г., №111 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016; Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Министерство труда и социальной защиты Респ. Беларусь. – Минск, 2012. – Режим доступа: http://www.mintrud.gov.by/ru. – Дата доступа: 20.03.2016.

[68] Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года : Экономический бюллетень, НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь, №4, 2015. 100 с.

[69] Государственная программа о социальной защите и содействии занятости на 2016-2020 годы // Постановление Совета Министров Республики Беларусь 30.01.2016 № 73. 169 с.

[70] Государственная программа ”Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь“ на 2016 – 2020 годы // Постановление Совета Министров Республики Беларусь 14.03.2016 № 200.

целью является развитие системы социальной защиты населения посредством повышения эффективности политики занятости населения, улучшения условий охраны труда, создания безбарьерной среды жизнедеятельности, обеспечения социальной интеграции инвалидов и пожилых граждан. Она включает несколько подпрограмм, среди которых непосредственно политики занятости касается подпрограмма 1 «Содействие занятости населения», в рамках которой предусматривается два направления – обеспечение эффективной занятости и реализация мер активной политики занятости. Первое предполагается реализовать путем структурной перестройки экономики и ускорения процесса перераспределения высвобождаемых работников в перспективные сектора экономики, ликвидации разрыва между профессиональным образованием и требованиями рынка труда; второе связано с предоставлением рабочих мест, переподготовкой, получением социальной поддержки в случае потери работы[71].

Комплекс мер государственных программ, как правило, предусматривает реализацию групп мероприятий по:

1. трудоустройству незанятого населения путем создания рабочих мест, стимулирования нанимателей за прием безработных, квотирования рабочих мест, содействия переподготовке работников;

2. трудоустройству молодежи путем организации профориентационной работы среди выпускников школ, гимназий, обеспечения приоритетного направления на профессиональное обучение лиц в возрасте до 21 года, впервые ищущих работу, детей-сирот; обеспечения временной занятости учащихся;

3. *трудоустройству инвалидов*;

4. *стимулированию трудовой мобильности граждан в пределах республики в целях трудоустройства в другой местности* путем организации и субсидирования процессов переселения безработных в малые, средние города и сельскую местность;

5. *содействию в трудоустройстве граждан, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Беларусь*;

6. *содействию занятости длительно неработающих граждан*, включая профессиональную подготовку, переподготовку, а также формирование единого банка данных вакансий, пропаганду преимуществ легальной занятости.

Для повышения эффективности использования трудового потенциала занятого населения в 2014 – 2015 гг. был реализован и реализуется в настоящее время ряд законодательных

---

[71] Об утверждении Государственной программы о социальной защите и содействии занятости населения на 2016 – 2020 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 30 янв. 2016 г., №73 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016; Об утверждении Государственной программы содействия занятости населения Республики Беларусь на 2015 год: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 7 февр. 2015 г., №77 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016; О занятости населения Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 15 июня 2006 г., №125-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.06.2015 г. №277-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016; Трудовой кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 26 июля 1999 г., № 296-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.06.2015 г. № 277-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

инициатив: Декрет Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2014 года №5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций», постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2014 года № 744 «Об оплате труда работников», которое направлено на обеспечение опережающих темпов роста производительности труда над темпами роста заработной платы. Расширяется практика применения гибких форм и систем заработной платы, в частности добровольное использование ЕТС и поддержка внедрения эффективных систем оплаты труда[72] .

В 2015 г. вступил в силу Декрет «О предупреждении социального иждивенчества», который способствует выявлению и сокращению скрытой безработицы и нелегальной трудовой деятельности, а также стимулированию активности граждан по поиску работы (специальный сбор для лиц, проработавших менее 183 календарных дней в году)[73].

Тем не менее, после вступления в силу Декрета, часть высвобожденных работников, не зарегистрированных в качестве безработных, подпадает под его действие. В результате возможно увеличение социальной напряженности.

Численность граждан, направленных на профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации и обучающие курсы, а также количество переселенных семей безработных и число граждан, которым было оказано содействие в организации предпринимательской деятельности, сокращается (на 6 – 8 % в 2015 г. по сравнению с 2014 г.).(Приложение Д. таблица Д1).Странами-членами Евразийской экономической комиссии разрабатываются меры по регулированию перемещения рабочей силы на общих рынках труда, что даст возможность формирования единого кадрового пространства.

Таким образом, государственная политика Республики Беларусь на рынке труда реализуется на основе комплекса правовых, экономических и институциональных условий, направлена на содействие занятости, превалирование активных мер политики занятости, совершенствование оплаты труда. Тем не менее, существующая система регулирования не основана на комплексном анализе динамики спроса-предложения рабочей силы, занятости, безработицы; отсутствует эффективная модель рынка труда (РТ), позволяющая увязать качество труда, спрос на высококвалифицированную рабочую силу и его цену, уровень занятости и уровень доходов, уровень занятости и стимулирование производства конкурентоспособной продукции. В целом рынок труда в Беларуси представляется в определенной мере деформированным. С одной стороны, уровень зарегистрированной безработицы, который в течение 2012 – 2014 гг. составлял 0,5 %, в 2015 г. – 1 %, позволяет считать, что баланс спроса и предложения рабочей силы достигнут, с другой - данный показатель не отражает действительного состояния рынка труда[74]. Избранная в середине 2000-х годов стратегия «пережидания» кризиса и сохранения неэффективных рабочих мест привела к усреднению трудовых доходов, снижению мотивации и, как следствие, замедлению развития человеческого потенциала.

---

[72] Об оплате труда работников: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 31 июля. 2014 г., №744: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 26.01.2015 г. №47 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016; Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций: Декрет Президента Респ. Беларусь, 15 дек. 2014 г., №5 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

[73] О предупреждении социального иждивенчества: Декрет Президента Респ. Беларусь, 2 апр. 2015 г., №3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

[74] Труд и занятость в Республике Беларусь (2014 г.): стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2014, с.99; Труд и занятость в Республике Беларусь: стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2016, с.91

Анализ состояния современного рынка труда, а также существующих инструментов его анализа и регулирования позволил выделить три группы проблем: методологического, социально-экономического и организационного характера.

Методологические проблемы связаны с недостаточной разработанностью категориального аппарата, методологии исследования и механизмов регулирования рынка труда применительно к Беларуси.

1. Неразработанность категориального аппарата, терминологии. Обобщение существующих подходов российских (В.С. Буланов, И.А. Волгин, П.Э. Шлендер и др.) и белорусских ученых (Е.В. Ванкевич, Л. Тихонова, А.С. Головачев, Л.П. Шахотько, А.А. Нестерова) к исследованию рынка труда свидетельствуют о несогласованности понятий и показателей спроса-предложения рабочей силы, определений рынка труда, который не рассматривается как комплексная категория, учитывающая его субъект, объект, структуру и функции[75]. С этой точки зрения рынок труда – механизм взаимосвязей между наемными работниками, предпринимателями и государством по поводу: а) обмена индивидуальной способности к труду на фонд жизненных средств, б) размещения работников в системе общественного разделения труда в соответствии с законами рыночного производства; в) достижения равновесной конъюнктуры РТ. Основные компоненты РТ – спрос, предложение и цена рабочей силы.

Несмотря на достаточно высокий научный потенциал, в Беларуси отсутствуют фундаментальные разработки в сфере рынка рабочей силы, не разработана теория рынка труда. Существующие теории рынка труда (неоклассическая, монетарная, кейнсианская, неокейсианская, институциональная, теория рациональных ожиданий и др.) разработаны для развитой экономики. В наших условиях, когда существует высокий процент внерыночного производства, например, личное подсобное хозяйство, недостаточно развито нормативно-правовое обеспечение РТ, его инфраструктура, жестко детерминирована величина заработной платы, характерен низкий уровень жизни, непосредственно применение западных теорий не представляется возможным, целесообразна их модификация, адаптация, что и определит стратегию развития рынка труда для Беларуси.

---

[75] Бондаренко, Н.Н. Проблемы статистики рынка труда в Республике Беларусь / Н.Н. Бондаренко // Вопросы статистики. – 2012; №6; Ванкевич, Е.В. Гибкость рынка труда: единство макро- и микроподходов. Монография / Е.В. Ванкевич. – Витебск: УО «Витебский государственный технологический университет», 2009; Ванкевич, Е.В. Демографические параметры рынка труда в Беларуси / Е.В. Ванкевич // Беларуская думка. –2008. – Ліпень; Ванкевич, Е.В. Методическое обеспечение разработки региональных программ занятости в Беларуси / Е.В. Ванкевич, Н.В. Маковская // Вестник Белорусского государственного экономического университета. – 2006. – №6; Ванкевич, Е.В. Нестандартная занятость: сущность, формы, масштабы, регулирование / Е.В. Ванкевич, О.В. Зайцева // Белорусский экономический журнал. – 2015. – №3; Нестерова, А.А. Развитие рынка труда Республики Беларусь под влиянием демографических и социальных факторов / А.А. Нестерова, И.А. Свиридчук // Электронная библиотека БГУ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/92459/1/nesterova_sviridchuk_ 2012_9_IER_isuues.pdf. – Дата доступа: 10.04.2016; Нестерова, А.А. Рынки труда в условиях экономического кризиса: варианты политики занятости / А.А. Нестерова // Журнал международного права и международных отношений. – 2011. – №1; Разработать предложения для осуществления автоматизированной обработки результатов мониторинга рынка труда: отчет о НИР (заключ.) / НИИ труда Минтруда и соцзащиты Респ. Беларусь; рук. А.В. Полевая. – Минск, 2013. – 245 с. – № ГР 20130614; Разработать предложения по совершенствованию форм работы службы занятости населения Республики Беларусь: отчет о НИР (заключ.) / НИИ труда Минтруда и соцзащиты Респ. Беларусь; рук. А.А. Закревская. – Минск, 2014. – 471 с. – № ГР 20141504; Рынок труда Республики Беларусь: особенности формирования и развития / под науч. ред. Е.В. Ванкевич. – Витебск: УО «ВГТУ», 2008; Рынок труда: учебник / под ред. В.С. Буланова, Н.А. Волгина. – М.: Издательство «Экзамен», 2003; Экономика и рынок труда: учеб. пособие / под общ. ред. А.С. Головачева. – Мн.: «Высшая школа», 1994

Отсутствие предложений вариантов такой стратегии можно объяснить как отсутствием финансовых ресурсов, специальных исследовательских институтов или подразделений, так и незаинтересованностью властных структур в поддержке фундаментальных и прикладных исследований. Важно признать общественную значимость фундаментальных исследований рынка труда, привлечь внимание органов госуправления, включая Государственный комитет по науке и технологиям Республики Беларусь (ГКНТ), к необходимости разработки теоретических аспектов рынка труда.

2. Несовершенство инструментов оценки реальной ситуации на рынке труда, что обусловлено неразработанностью теории рынка труда применительно к Беларуси. Не выделяются специальные подсистемы индикаторов рынка труда, комплексно отражающие его состояние (спрос и предложение рынка труда, занятость, безработицу, цену на рабочую силу, инфраструктуру, эффективность). Не полностью используются возможности существующего информационного обеспечения. Ряд расчетов носит фрагментарный характер: в качестве основного показателя выступает уровень зарегистрированной, а не фактической безработицы, отсутствуют данные о скрытой, циклической, структурной безработице, демографической структуре занятых и безработных, не оценивается ряд индикаторов KILM (статус занятости, частичная занятость и др.) Данная проблема частично признается со стороны органов государственного управления. Направления развития статистики рынка труда: совершенствование методологии выборочного обследования домашних хозяйств по вопросам занятости, расширение открытого доступа к данным по фактической занятости и безработице, проведение специальных обследований рынка труда (опросы нанимателей, экспертов).

3. Отсутствие концепции эффективной модели рынка труда. В государственных программах регулирования рынка труда используются отдельные элементы неокейнсианства, монетаризма, институционализма. Программы занятости населения не основаны на комплексных оценках и прогнозировании РТ, недостаточно согласованы с программами СЭР, демографической безопасности. Данная проблема органами госуправления не рассматривается.

4. Неравномерное размещение трудовых ресурсов, их низкая мобильность внутри страны, неравномерное развитие региональных рынков труда. Основная часть трудовых ресурсов сосредоточена в г. Минске и Минской области (37,5%), в областных центрах, что ведет к дисбалансу отраслевой, профессионально-квалификационной структуры региональных РТ. По результатам исследований, проведенных на кафедре экономической географии БГУ (Н.Ч. Бокун, О. Макась, 2016) в группу лидеров по уровню развития РТ входит лишь Минский район, аутсайдеров – 61 район из 118[76]. Причины: слабое развитие регионов (особенно на юге), привлекательность для внутренних мигрантов Минского региона, крупных городов, отток рабочей силы из сельской местности и малых городов. В программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 гг. (СЭР) предусмотрено: реализация принципа опорного региона, развитие региональной инфраструктуры, содействие малого и среднего предпринимательства (МСПв регионах), стимулирование трудовой

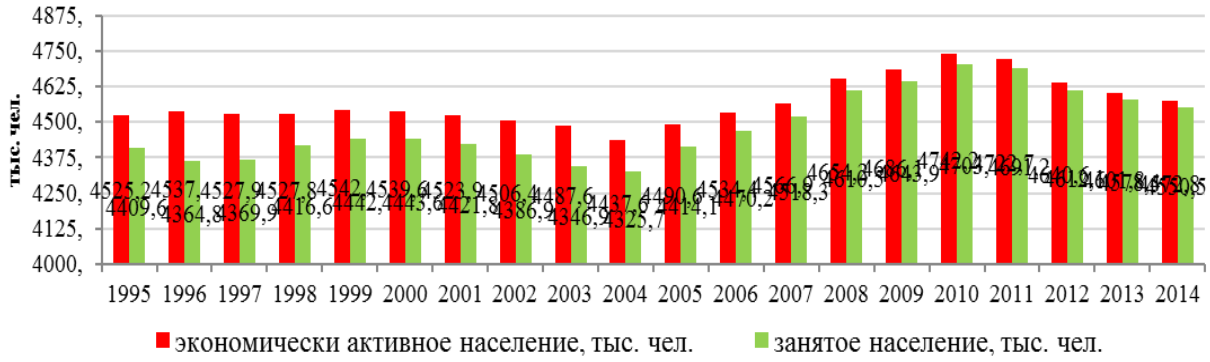
[76] Макась, О.Ю. Проблемы развития рынка труда Республики Беларусь / О.Ю. Макась // Демографические риски XXI века: (к Международному дню народонаселения): материалы III Межвузовской студенческой конференции с международным участием, БГУ, Минск, 13 мая 2016 г. / редкол.: Е.А. Антипова. – Минск: Белсэнс, 2016. – С. 100 – 103; Макась, О.Ю. Экономико-географический анализ рынка труда Республики Беларусь / О.Ю. Макась // Демографические риски XXI века: (к Международному дню народонаселения): материалы II Межвузовской студенческой конференции с международным участием, БГУ, Минск, 14 мая 2015 г. / редкол.: Е.А. Антипова. – Минск: БГУ, 2015. – С. 78 – 81.

мобильности [77]. С целью совершенствования региональной политики дополнительно предлагается стимулировать перемещение работников в точки экономического роста, проводить многомерный анализ региональных рынков труда (на уровне административных районов), выделять сегмент нанимателей.

5. Дисбаланс спроса и предложения рабочей силы (по числу занятых, видам деятельности, формам собственности, регионам, секторам экономики, профессиям, специальностям), который обусловлено отсутствием концепции эффективной модели РТ, непрозрачностью действующих моделей прогнозирования потребности трудовых ресурсов, замедленной модернизацией экономики, неэффективной системой оплаты труда, несогласованностью спроса – предложения образовательных услуг и проявляется в следующих формах:

- ***сверхзанятость:*** несмотря на устойчивую тенденцию сокращения численности занятых (рисунок 1), сохраняется избыточная занятость в государственном секторе (39%), пенсионеров, женщин, учащихся, а также в отдельных организациях (25%).

Рисунок 1. Динамика экономически активного и занятого населения в Республике Беларусь, 1995 – 2014 гг.[78]



Причины: недостаточно высокие темпы развития частного бизнеса, низкий уровень стипендий, пенсий, оплаты труда, отсутствие мотивации к повышению качества, интенсивности труда;

-***нерациональная структура занятости:*** наблюдается неоправданно высокая доля занятых в промышленности, сельском хозяйстве, строительстве, государственном секторе, относительно низкая – в сфере услуг, где в 2014 г. составила 58% против 70-80% в развитых странах (рисунок Б.1). Причины: низкие темпы модернизации производства, отсутствие современной инфраструктуры, недостаточное развитие услуг производственного характера, ограниченный спектр уже оказываемых услуг, медленное развитие МСП, ограниченный доступ

---

[77] Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы: Указ Президента Респ. Беларусь, 15 дек. 2016 г., №466 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016, с.11, 108-113.

[78] Официальный сайт Национального статистического комитета Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Национальный статистический комитет Респ. Беларусь. – Минск, 1998 – 2016. – Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/. – Дата доступа: 20.03.2016; Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2016: стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2016, с.18-19; Труд и занятость в Республике Беларусь: стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2016, с. 30,35

к услугам в малых городах и сельской местности; ограниченные возможности трудоустройства для уязвимых групп населения, слабые стимулы к повышению уровня квалификации;

-замедленные темпы развития МСП, включая занятость: 2012-2014 гг. доля занятых в МСП сохранялась в пределах 28%, а доля в ВВП снизилась с 27 до 25%. Причины: замедленная реструктуризация экономики, кризисные явления, несовершенные налоговое законодательство и нормативное обеспечение[79]

-значительное превышение уровня фактической безработицы над уровнем зарегистрированной: по переписи 2009 г. фактическая безработица превысила зарегистрированную в 6,7 раза (рисунок В.2, таблица В.1); по данным обследований рабочей силы, проводимым с 2012 г., приведенное соотношение сохраняется[80]. Причины расхождений: недостаточно эффективная деятельность служб занятости, необходимость прохождения безработными общественных работ, низкий размер пособия по безработице, частое несоответствие потребностей безработных в подходящей работе и предлагаемых рабочих мест; как следствие, растущее нежелание граждан официально регистрироваться в качестве безработных; работа без официального трудоустройства, поиск работы через знакомых и Интернет. Указанное расхождение признается органами госуправления. Тем не менее, данные обследования по вопросам занятости остаются конфиденциальными. Возможно, Декрет «О предупреждении социального иждивенчества» будет способствовать увеличению доли зарегистрированных безработных в 2016 г.

-преобладание структурных форм безработицы: возникают вследствие профессионально-квалификационного несоответствия между спросом и предложением рабочей силы. Причины: сохранение устаревших и неэффективных производств; замедленный переход к новым поколениям техники и технологий; быстрое устаревание существующих знаний, потребность в повышении квалификации, переподготовке; вхождение в процесс европейской глобализации и интеграции; отток высококвалифицированных кадров в ближнее и дальнее зарубежье;

-дисбаланс спроса и предложения рабочей силы по профессиям, занятиям, квалификации, уровню образования, обусловленный как несогласованностью спроса и предложения образовательных услуг, отсутствием системы непрерывного образования, так и структурной безработицей, снижением доли наукоемких производств, скрытой занятостью, увеличением доли низкоквалифицированного труда в сфере услуг, а также отсутствием мониторинга различных сегментов РТ и миграции. С 2015 г. наблюдается резкое увеличение доли безработных с высшим (до 14,3% против 11% в 2014 г.) и средним специальным образованием (до 15%). На рынке труда преобладают лица с профессионально-техническим и общим средним образованием (рисунок В.1).

Для обеспечения сбалансированности спроса-предложения рабочей силы уже применяются меры активной политики занятости: помощь в поиске работы, обучение и переподготовка,

---

[79] Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2016: стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2016, с.259-260.

[80] Бокун, Н.Ч. Об опыте проведения обследования рабочей силы / Н.Ч. Бокун, Н.Н. Бондаренко // Вопросы статистики. – 2012. – №6; Об утверждении Инструкции по организации и проведению выборочного обследования домашних хозяйств в целях изучения проблем занятости населения: постановление Национального статистического комитета Респ. Беларусь, 30 дек. 2011 г., №340: в ред. постановления Белстата от 01.12.2014 г. №220 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016; Перепись населения 2009 / Национальный статистический комитет Респ. Беларусь. – Мн.: 2011. – Т. 6: Социально-экономические характеристики населения Республики Беларусь / предс. ред. кол. В.И. Зиновский. – 2011.

программы предпринимательства. Однако они недостаточно действенны; в программах СЭР и занятости подчеркивается наличие проблем неэффективной, избыточной занятости, трудоизбыточность лиц с высших образованием, дефицит ряда рабочих профессий, низкий процент охвата работников переподготовкой и повышением квалификации; низкая мотивация к труду, снижение престижа ряда рабочих профессий у молодежи. Для их решения предусматривается: модернизация промышленности, развитие научных программ в области биотехнологий, точного машиностроения; развитие информационных технологий, поддержка самозанятости, повышение эффективности системы образования: «обучение через всю жизнь», сетевая форма реализации образовательных программ, дистанционное обучение. Авторами проекта с целью совершенствования процессов регулирования предлагается акцентировать внимание на проведении комплексного анализа рынка рабочей силы с учетом фактической занятости и безработицы, прогнозировании потребности в рабочей силе по видам деятельности, профессиям, специальностям, сопряженным с прогнозами планов приема в высшие и средние специальные учебные заведения, самозанятости граждан в регионах – аутсайдерах; разработке интегрированной схемы взаимодействия рынка труда и рынка образовательных услуг путем создания инновационных форм образовательных учреждений, участвующих в формировании эффективного предложения рабочей силы (исследовательские вузы, корпоративные университеты).

7. **Неэффективность заработной платы как регулятора спроса-предложения рабочей силы**: несмотря на постоянный рост реальной заработной платы, ее уровень низкий – в течение 2014 – 2015 гг. составляла 6,0 – 6,7 млн р., причем в 2015 г. реальная заработная плата снизилась на 2,3 % В потребительских расходах значительную часть составляют продукты питания – 37-39% [81]. Величина заработной платы слабо дифференцирована по профессиям, квалификации, видам деятельности, регионам, не способствует росту производительности труда и мобильности кадров, может стимулировать отток высококвалифицированных кадров за рубеж (Приложение. Таблица 1, рисунки 2, Г.1).

Таблица 1 - Динамика реальной и номинальной заработной платы[82]

Годы	Реальная заработная плата, в % к предыдущему году	Реальные располагаемые доходы населения, в % к предыдущему году	Номинальная заработная плата, рублей	Производительность труда, исчисленная по ВВП, в % к предыдущему году
2000	112	113,8	58916	105,8
2001	129,6	128,1	123021	105,2
2002	107,9	104	189232	105,8

[81] Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2016: стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2016, с.21-29, с.120-121.

[82] Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2016: стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2016, с.21, 28, 29.

2003	103,2	100,7	250686	108
2004	117,4	109,3	347519	112
2005	120,9	118,1	463741	107,3
2006	117,3	115,9	582166	108,6
2007	110	113,1	694045	107,4
2008	109	111,8	868169	108
2009	100,1	103,7	981584	99,5
2010	115	114,8	1217313	107,2
2011	101,9	98,9	1899782	105,7
2012	121,5	121,5	3676083	103,5
2013	116,4	116,3	5061418	101,7
2014	101,3	100,9	6052367	102,2
2015	97.7	94.1	6714997	110,8

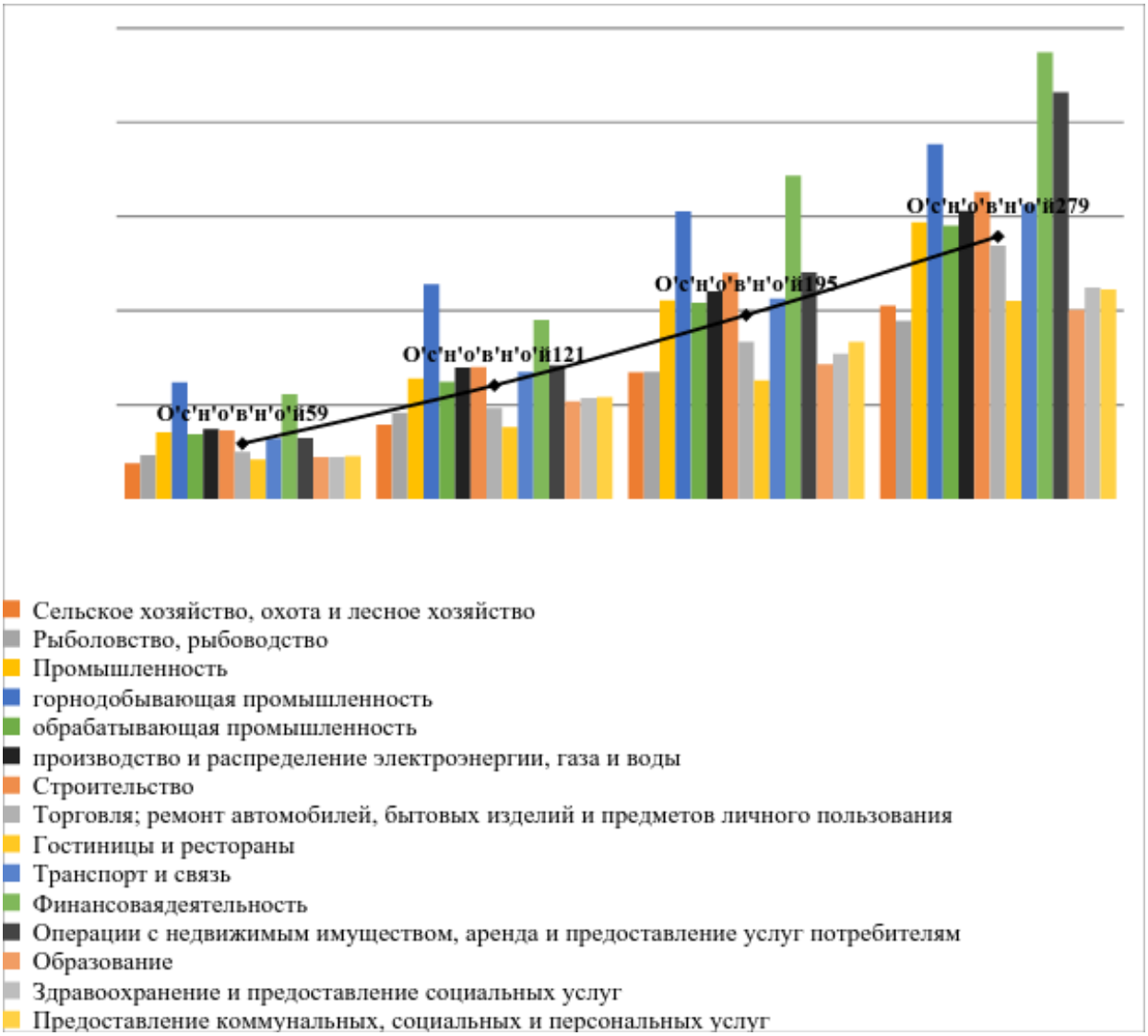


Рисунок 2. Динамика среднемесячной заработной платы работников в Республике Беларусь по видам экономической деятельности за 2000-2015 гг. в постоянных ценах[83]

Причины: рост оплаты труда не обеспечен развитием производства, темпы роста зарплаты превышают темпы роста производительности труда, (исключение – 2000, 2011, 2014, 2015 гг.), отсутствие эффективных систем оплаты труда, дифференцированных по его качеству и сложности. Подчеркивается необходимость жесткой увязки уровня заработной платы с производительностью труда. Предусматривается развитие гибких форм и систем заработной платы, добровольное использование ЕТС. С точки зрения авторов проекта целесообразно сосредоточить усилия на корректировке ЕТС и сбалансировать уровень номинальной заработной платы с уровнем заработной платы в сопредельных государствах (Приложение. Рисунок Г.2).

7. Недостаточные объемы финансирования системы защиты от безработицы, низкий уровень пособия по безработице: на выполнение мероприятий Государственной программы содействия занятости населения в 2015 г. было направлено лишь 0,04% от ВВП.

[83] Труд и занятость в Республике Беларусь: стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2016, с.232-233.

Для сравнения: в европейских государствах доля расходов на систему защиты от безработицы в ВВП составляет 3 – 4% во Франции, Германии, Испании, 4 – 7% в Швеции, Бельгии и Дании. Максимальный размер пособия по безработице – 2 базовые величины (25% бюджета прожиточного минимума)[84]. Согласно программам занятости и СЭР в условиях ограниченности финансовых средств предполагается совершенствование социальной защиты путем обеспечения адресности, поддержки целевых групп населения, внедрения системы страхования от безработицы, расширения финансовых возможностей для переподготовки безработных, усиления мотивации к активному поиску работы. В Беларуси источниками увеличения объемов финансирования могут стать: республиканский бюджет, местные бюджеты и средства частных и некоммерческих организаций, нанимателей.

Организационные аспекты формирования эффективной модели рынка труда охватывают как реализацию действующей политики занятости, так и организацию исследовательской деятельности, поэтому основные организационные проблемы фокусируются на вопросах работы служб занятости и исследовательских институтов.

8. Недостаточно эффективная работа служб занятости: с 2012 г. наметилась тенденция сокращения численности граждан, трудоустроенных службой занятости, лиц, направленных на профподготовку и переподготовку (таблица Д. 1, рисунок Д.1).. Причины: недостаточные объемы финансирования, недостаточное развитие аналитических, информационно-консалтинговых функций ГСЗ, недостаточное развитие частных агентств найма.

9. Отсутствие специальных исследовательских государственных и некоммерческих структур по мониторингу, прогнозированию и регулированию рынка труда. В Беларуси существует единственная исследовательская структура по изучению проблем труда – НИИ труда. Но при этом отсутствует специализированное образование, занятое исключительно моделированием и прогнозированием спроса – предложения рабочей силы, комплексным анализом данных обследования занятости, проводимого Белстатом.

3.3. Рамочные направления для разработки рекомендаций

Обозначенные выше дефекты рынка труда обуславливают необходимость разработки рекомендаций для

1) создания эффективной модели рынка труда,

2) концепцию регулирования рынка труда, основанную на взаимодействии рынка труда и рынка образовательных услуг.

---

[84] Об утверждении Государственной программы содействия занятости населения Республики Беларусь на 2015 год: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 7 февр. 2015 г., №77 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016; О налогообложении и утверждении бюджета прожиточного минимума: Указ Президента Республики Беларусь, 25 марта 2016 г., №111 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016; Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Министерство труда и социальной защиты Респ. Беларусь. – Минск, 2012.; Официальный сайт Национального статистического комитета Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Национальный статистический комитет Респ. Беларусь. – Минск, 1998 – 2016.; Разработать предложения по совершенствованию форм работы службы занятости населения Республики Беларусь: отчет о НИР (заключ.) / НИИ труда Минтруда и соцзащиты Респ. Беларусь; рук. А.А. Закревская. – Минск, 2014. – 471 с. – № ГР 20141504.

Модель рынка труда должна быть:

- ориентирована на развитие человеческого потенциала, тесно взаимоувязана с программами социально-экономического развития, демографической безопасности, миграционной политикой, совершенствованием системы образования;
- сконцентрирована на балансе интересов «работник - социально уязвимые слои - производство» без приоритета категории «социально уязвимые слои»;
- основана на результатах проведенных отечественных фундаментальных исследований в области рынка труда: согласованность категориального аппарата, инструментарий оценки, в частности комплексная система индикаторов рынка (спрос, предложение, занятость, безработица, инфраструктура, эффективность), модель регулирования с приоритетом активных форм политики занятости;
- основана на результатах прикладных разработок в области реструктуризации экономики с учетом плавного перехода высвобождаемых в сектор малого и среднего предпринимательства, увеличения доли лиц, охваченных подготовкой и переподготовкой, специальных обследований рынка труда (опросы нанимателей, экспертов, безработных, мигрантов);
- основана на комплексном подходе к анализу рынка труда – учете всех его компонентов (спрос, предложение, конъюнктура рабочей силы, ее цена), фактической занятости и безработицы, эффективности функционирования;
- обеспечивать поиск резервов для финансирования исследований и мониторинга рынка труда, дополнительного финансирования государственных служб занятости (ГСЗ), стимулировать развитие частных агентств найма, формирование специализированных самостоятельных или межведомственных исследовательских структур в области изучения РТ;
- стимулировать расширение аналитических и информационно-консалтинговых функций государственных служб занятости;
- связана с мерами регулирования национального рынка труда в рамках Евразийской системы и мирового экономического пространства.

Концепция эффективного регулирования рынка труда, сочетающая влияние внешних факторов с программами социально-экономического развития, демографической и миграционной политики, должна включать:

- анализ состояния и тенденций развития рынка труда с учетом демографических, социальных, микро-, мезо- и макроэкономических факторов; оценку факторов, как стимулирующих развитие, так и препятствующих ему;
- прогноз потребности в рабочей силе по видам деятельности, профессиям, специальностям, сопряженное с прогнозами планов приема в высшие и средние специальные учебные заведения;
- анализ имеющихся и потенциальных ресурсов для реализации политики регулирования;
- цели и задачи регулирования на основе выявления и структурирования возникающих на национальном рынке актуальных проблем и с учетом

долгосрочных целей развития;

- комплекс мер, направленных на решение наиболее значимых проблем рынка труда (например, таких, как: низкая мотивация к труду среди молодежи, высокие объемы структурной и скрытой безработицы, профессионально-квалификационный дисбаланс спроса-предложения);
- систему показателей мониторинга и оценки эффективности реализации регулирующих мер, включая как общие параметры эффективности, так и субъективные оценки степени удовлетворенности системой государственного регулирования по результатам опросов участников рыночного процесса (работники, наниматели, эксперты и т.д.);
- закрепление и разделение сфер ответственности между всеми участниками процесса (законодательные органы и органы государственного управления, бизнес, некоммерческие, исследовательские, учебные организации).

Уже сегодня в условиях неравномерного размещения трудовых ресурсов с целью совершенствования региональной политики предлагается регулярно проводить **многомерный анализ региональных рынков труда (на уровне административных районов)**, выделять сегмент нанимателей, возможные кластеры развития, стимулировать перемещение работников в точки экономического роста.

Применяемые меры активной политики занятости (помощь в поиске работы, обучение и переподготовка, программы предпринимательства) важно сочетать с процессами общеэкономического развития: модернизация экономики, в первую очередь промышленности, расширение научных программ, информационных технологий, стимулирование самозанятости, особенно в регионах аутсайдерах.

Для повышения уровня научной обоснованности, объективности оценки проектов и результатов политики регулирования в области рынка труда актуальном является создание междисциплинарной группы специалистов по проблемам развития рынка труда с участием представителей органов госуправления.

Подобная междисциплинарная группа специалистов должна:

- инициировать и оказывать информационную поддержку для широкого общественного диалога по проблемам развития национального рынка труда
- организовывать экспертизу и продвижение научных проектов;
- осуществлять мониторинг эффективности политики регулирования рынка труда.
- разрабатывать предложения по выполнению рекомендаций международных организаций в сферах национальной политики занятости, социальной защиты, совершенствования оплаты труда.

Дефекты рынка труда невозможно устранить без полноценной, жизнеспособной и высокоэффективной «синхронизации» рынка труда и рынка образования, что подразумевает, прежде всего, разработку эффективной модели рынка труда, которая должна быть сориентирована на развитие человеческого потенциала, согласована и тесно связана с программами социально-экономического развития, демографической безопасности, миграционной политикой и совершенствования системы образования. Такая модель должна, как минимум:

- учитывать баланс интересов «работник - социально уязвимые слои населения - производство», а не исключительный приоритет интересов категории «социально уязвимые слои»,
- основываться на результатах фундаментальных исследований национального рынка, согласованном категориальном аппарате и инструментах оценки,
- базироваться на результатах прикладных разработок в области реструктуризации экономики с учетом плавного перехода высвобождаемых в сектор малых и средних предприятий (МСП), увеличения доли лиц, охваченных подготовкой и переподготовкой, специальных обследований рынка труда (опросы нанимателей, экспертов, безработных, мигрантов),
- координироваться с мерами регулирования национального рынка труда в рамках Евразийской системы и мирового экономического пространства.

4. Повышение эффективности регулирования миграционных процессов

4.1. Ключевые понятия

Миграционное движение - совокупности всех видов территориальных передвижений, обусловленных различными факторами и мотивами.

Согласно типологии миграционной политики Фонда народонаселения ООН, нынешняя программа действий относит Беларусь к 6 типу эмиграционной политики (Эмиграция удовлетворительная: требуется государственное вмешательство для ее понижения) и к 3 по типу иммиграционной политики (Иммиграция удовлетворительная: требуется государственное вмешательство с целью ее усиления)[85].

4.2. Текущая ситуация

Экспорт рабочей силы, который в мире получает все большее развитие, для Беларуси является одной из немногих незадействованных в полной мере форм внешнеэкономических связей, имеющих непосредственное отношение к развитию национального человеческого капитала. Миграция, как внешняя (иммиграция и эмиграция), так и внутренняя (мобильность населения в пределах государственных границ), в настоящее время - необходимая черта экономического развития и одна из главных структурных компонент любого развитого общества. По оценкам ООН на начало 2016 г. в мире насчитывается 247 млн мигрантов, т.е. 3,4% от всего населения планеты. Участниками международного трудового обмена являются более 80 стран мира, большинство из которых признали необходимость единого международного подхода в регулировании миграционных процессов, позволяющего сосредоточиться на позитивных эффектах роста мобильности населения. Межгосударственные отношения характеризуются тенденцией к сближению национальных рынков рабочей силы, все большей прозрачностью границ, усилиями по взаимодействию в области иммиграционного контроля.

Беларусь является активным участником мировой экономической системы и международного трудового обмена, поэтому *регулирование внешних и внутренних миграционных процессов будет приобретать все большее значение как условие обеспечения устойчивого человеческого развития по целому ряду причин*.

Во-первых, миграция тесно связана с проблемами рынка труда и рынка образования. Прежде всего, указанный выше низкий уровень дифференциации заработной платы по уровням образования, профессиям, квалификации, видам деятельности выступает анти-стимулом для роста мобильности внутри страны и между сферами и видами деятельности, но вместе с тем является стимулом для выезда за рубеж в поисках более высокой оплаты труда наиболее активных, квалифицированных и образованных граждан.

Во-вторых, несовершенство политики в отношении молодых специалистов, которые только занимаются поиском работы или работают всего несколько лет после учебы, наряду с активным привлечением таковых из-за рубежа, приводит к оттоку перспективных врачей, ученых, инженеров, программистов и т.д.

В-третьих, до сих пор в белорусской миграционной политике делается упор на привлечение иностранных граждан и слабо разработан механизм удержания молодых, образованных и

[85] А.Н. Каменский. Проблемы международного трудового обмена и Россия // Московский общественный научный фонд, 1999. 128 с.

активных граждан Беларуси. При этом отсутствуют меры, направленные на использование позитивных следствий миграции.

Регулирование миграционных процессов в Республике Беларусь имела большое значение с момента обретения государственного суверенитета, когда был принят ряд законов и положений в области миграции. Однако о миграционной политике можно говорить только с 1998 г., когда была принята Государственная миграционная программа на 1998-2000 гг.[86] К ее основным достижениям относиться реализация на все территории страны Закона «О беженцах» [87] . Следующую за ней программу на 2001-2005 гг. можно отнести к основополагающей в области упорядочивания миграционного законодательства и защите прав мигрантов[88]. И только с 2006 г. начинается своеобразный прорыв в миграционной политике Беларуси. Учитывая рост естественной убыли населения, миграция начинает рассматриваться как один из факторов ее замещения. Регулирование миграционных процессов, как часть социальной политики, становится одним из основных направлений социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006-2010 гг. Как результат, миграционная политика не ограничивалась Государственной миграционной программой на 2006-2010 гг., но и подкреплялась подпрограммой «Оптимизация миграции» Национальной программы демографической безопасности на 2006-2010 гг.[89] В последующие пятилетки регулирование миграционными процессами осуществлялось в рамках программ демографической безопасности и программы деятельности Департамента по гражданству и миграции МВД.

В настоящее время основным документом, регламентирующим миграционную политику и меры по ее регулированию, является подпрограмма «Внешняя миграция» государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасности на 2016-2020 гг.»[90].

В связи с тем, что основное внимание белорусского правительства сосредоточено в данный момент на международной миграции, которая выделена в качестве отдельного направления В государственной программе «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь на 2016-2020 гг.»[91] особое внимание уделяется международной миграции, меры по регулированию которой выделены в качестве специального направления деятельности правительства. Именно поэтому в данном документе предлагаются, прежде всего, шаги в отношении международной миграции, которая определяется как «территориальные перемещений людей через государственные границы, связанные с изменением места жительства и гражданства, обусловленных различными причинами (семейными,

---

[86] «О Государственной миграционной программе». Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 апр. 1998 г. № 560 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

[87] Закон Республики Беларусь 23 июня 2008 г. N 354-З «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» (в ред. Законов Республики Беларусь от 29.12.2009 N 72-З, от 04.01.2010 N 105-З, от 04.01.2010 N 109-З, от 30.12.2010 N 225-З, от 03.07.2011 N 278-З, от 04.01.2014 N 103-З, от 01.01.2015 N 232-З)

[88] «О Государственной миграционной программе на 2001—2005 годы». Постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 19 февр. 2001 г. № 217 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

[89] «О Государственной миграционной программе на 2006— 2010 годы». Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 дек. 2005 г. № 1403 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

[90] Государственная программа ”Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь“ на 2016 – 2020 годы // Постановление Совета Министров Республики Беларусь 14.03.2016 № 200.

[91] Государственная программа ”Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь“ на 2016 – 2020 годы // Постановление Совета Министров Республики Беларусь 14.03.2016 № 200.

национальными, политическими и т.д.), или с пребыванием в стране-выезде, имеющим долгосрочный (более 1 года), сезонный и маятниковый характер, а также с циркулярными поездками на работу, отдых, лечение и т.п.» [92]

Отдельные вопросы миграции затрагиваются также в рамках программ социально-экономического развития:

- в Концепции социально-экономического развития на 2016-2020 гг. р*егулирование внешних миграционных процессов* предусматривает: содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на постоянное место жительства в республику; создание стимулов для привлечения иммигрантов с учетом их интеллектуального потенциала и профессионального уровня;
- значительную работу по защите прав мигрантов и их обустройству, а также по регулированию рынка труда в целом осуществляет Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, в том числе реализуя Государственную программу о социальной защите и содействию занятости на 2016-2020 гг[93].

Приоритетными направлениями трудового миграционного регулирования в Беларуси являются:

- управление внешней миграцией с учетом демографического и социально-экономического развития регионов страны, а также возвращения соотечественников;
- совершенствование системы выявления, предупреждения и пресечения незаконной миграции, а также интеграции иностранцев;
- совершенствование порядка привлечения иностранных специалистов в Республику Беларусь, а также противодействия нелегальной интеграции.

Основные мероприятия подпрограммы «Внешняя миграция» направлены на упрощение процесса замещения мигрировавших белорусов иностранцами. Результативность миграционной политики в подпрограмме предполагается оценивать по положительному сальдо внешней миграции.

Меры регулирования миграционного движения в соответствии со стадиями миграционного процесса предложены в Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2030 года и в рамках подпрограммы «Внешняя миграция»[94] и подразумевают:

- создание стимулов для привлечения иммигрантов с учетом их интеллектуального потенциала и профессионального уровня;

---

[92] Международная миграция населения: Россия и современный мир. Выпуск 5., Москва, МАСК Тасс, 2000. -с.39.

[93] Государственная программа о социальной защите и содействии занятости на 2016-2020 годы // Постановление Совета Министров Республики Беларусь 30.01.2016 № 73. 169 с.

[94] Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года : Экономический бюллетень, НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь, №4, 2015. 100 с. Государственная программа ”Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь“ на 2016 – 2020 годы // Постановление Совета Министров Республики Беларусь 14.03.2016 № 200

- организация рационального расселения иммигрантов исходя из потребностей развития регионов;
- разработка мер по адаптации и интеграции иммигрантов в белорусское общество;
- проведение мониторингового социологического исследования по изучению миграционных намерений основных социально-профессиональных групп населения;
- разработка предложений по минимизации негативных последствий внешней миграции.

Однако, к сожалению, широкое разнообразие нормативно-правовых актов лишено общей концептуальной основы, что не позволяет корректно расставить акценты в отношении миграционной политики с учетом стадий миграционного процесса (формирование миграционного намерения, само перемещение, адаптация на новом месте) и дифференциации политики по категориям населения. Это обстоятельство стало причиной появления ряда проблем.

1. Не решены проблемы терминологии. В нормативно-правовых актах нет четкого определения «миграция населения» и «миграционный процесс», которые часто по смыслу воспринимаются как синонимы. Только в 2016 г. в дополнениях в Законе «О внешней миграции» [95] законодательно закрепилось, но требует корректировки, определение «высококвалифицированный работник» – иностранец, обладающий высоким уровнем профессиональных знаний, умений и навыков, подтвержденных документами об образовании и стажем работы по специальности не менее 5 лет, величина месячной заработной платы которого согласно условиям трудового договора превышает 15-кратную величину месячной минимальной заработной платы, установленной в Республике Беларусь. Таким образом, не сделан основной шаг в разработке миграционной политики - *не решены проблемы терминологии*.

2. Следствием методологических недоработок являются недоучёт миграции и искаженные оценки (в частности, положительное сальдо миграции). По данным официальной статистики в последние годы наметился позитивный сдвиг в сфере международной миграции. По сравнению с началом 2000-х годов наблюдаемый миграционный прирост населения вырос в два раза и в последние пять лет он колеблется в пределах 10-15 тыс. чел. в год, что соответствует целевым параметрам демографической безопасности. Текущая оценка миграционной ситуации по видам миграционного движения представлена в *Приложении*.

Однако значительная часть потока мигрантов остается недооцененной в силу условий договора о равенстве трудовых прав граждан ЕЭП и Союзного государства. По данным МВД общее число лиц, выехавших для работы в Россию на основе официально заключенных договоров и контрактов, за период 1990-2010 гг. составило 334 тысячи человек, тогда как въехавших в Россию из Беларуси было выше 455 тысяч. Однако число незарегистрированных трудовых мигрантов значительно больше. По результатам оценок отдельных исследователей их объемы оцениваются в 150000 в год.

[95] Закон Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции», от 5 января 2016 г. № 353-З (Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 14.01.2016, 2/2351)

Даже официальные данные миграционных служб принимающих стран выявили существенные занижения официальной статистики по безвозвратной миграции из Беларуси (рис. 1).

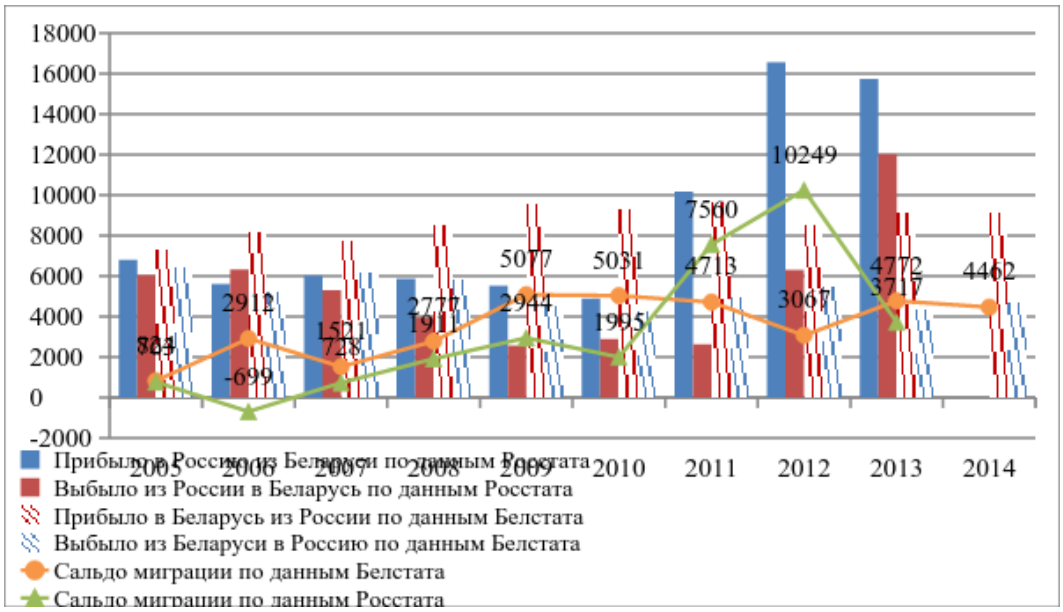


Рис. 1. Динамика миграционных перемещений между Россией и Беларусью по данным статистики Белстата и Росстата, чел.

Расширение общего рынка труда увеличит миграционный потенциал, который пока относительно не высок. Число лиц, не имеющих работу, активно ее ищущих и готовых к ней приступить, в 2015 г. составило 202 тысячи человек. Если к данной категории добавить безработных, стоящих на учете, тех, кто не имеет необходимости или желания работать, а также тех, кто считает, что нет возможности найти работу, получится более 300 тысяч человек активных трудовых ресурсов, которые с высокой долей вероятности являются прошлыми, настоящими или потенциальными трудовыми мигрантами. При этом официально, согласно балансу трудовых ресурсов, численность внешней трудовой миграции оценивалась в 38,9 тысяч человек.

3. **Территориальная неравномерность размещения трудовых ресурсов.** Территориальная неравномерность размещения трудовых ресурсов в стране и их низкая мобильность выступают основными факторами трудоизбыточности в одних регионах и дефицита кадров в других, а также дисбаланса профессионально-квалификационной структуры локальных рынков труда.

4. Реальные потребности в привлечении иностранной рабочей силы. Привлечение иммигрантов выступает как мера миграционной политики, хотя в настоящее время не определены размеры реальных потребностей в привлечении иностранной рабочей силы, увязанные с перспективами социально-экономического развития страны. При высоком уровне безработицы среди рабочих, подавляющее большинство иммигрантов прибыло в Беларусь по рабочим специальностям (более 50% от всех международных трудовых мигрантов).

Согласно балансу спроса и предложения, на рынке труда по профессиям для Беларуси серьезной проблемой является нехватка рабочей силы в строительном секторе, недостаток

врачей и медицинского персонала, а также педагогов. [96] Однако эти вопросы более тесно связаны с реструктуризацией рынка труда и моделями здравоохранения и образования, чем с эмиграцией. Нерегистрируемая трудовая миграция имеет отрицательные последствия для системы социального обеспечения, так как последовательное сокращение взносов в Фонд социального страхования оказывает дополнительное давление на распределительную систему пенсионного обеспечения, которая и без того характеризуется увеличением нагрузки на трудоспособное население.

5. **Низкий уровень дохода был и продолжает оставаться главным фактором выталкивания кадров из страны.** До сих пор отсутствует эффективная модель трудовых отношений. Повышение качества и уровня жизни – наиболее эффективный способ удержания и привлечения мигрантов. Необходимо пересмотреть представление о российского рынке труда, который до определенного момента мог абсорбировать трудовые ресурсы из Беларуси, поддерживая белорусские домохозяйства, как о «подушке безопасности». Уже сейчас наблюдается рост потоков в других направлениях, в том числе в западном.

В настоящее время при высоком спросе на программистов, редакторов программного обеспечения, бизнес-аналитиков, инженеров-конструкторов радиоэлектронной техники и сложной аппаратуры наличие высокого среднего доходов у специалистов данной сферы в странах мира приводят к их «вымыванию» из Беларуси

Из политики в области миграции выпадает основной элемент: миграционная политика становится все больше наднациональной, а глобальный миграционный обмен является источником экономического роста как на макро, так и на микроуровне. Сегодня требуется пересмотреть подход к регулированию миграции и перейти от политики удержания к политике интеграции, предусматривающей обеспечение законных прав и свобод человека. Таким образом, главной проблемой регулирования миграционного движения в Беларуси является отсутствие целостной, стратегической и операциональной концепции миграционной политики.

4.3. Рамочные направления для разработки рекомендаций

Учитывая международные тенденции, необходимым условием дальнейшего человеческого развития в Беларуси становится **смещение акцентов политики с баланса эмиграция-иммиграция на баланс интересов мигрант-политика-права человека**. Политика должна, с одной стороны, обеспечивать беспрепятственное проникновение белорусской рабочей силы на международный рынок труда, а с другой стороны, обеспечивать защиту ее интересов за рубежом.

Уже сегодня акцент в миграционной политике следует делать на формировании комплекса взаимосогласованных мер, осуществляемых государством и направленных на создание условий, при которых трудовые ресурсы могут беспрепятственно использовать представляемые им возможности по применению своих способностей и улучшению условий труда. Беларусь не находится на той стадии развития, которая требует масштабного промышленного строительства и столь же массового привлечения, и подготовки кадров. Поэтому лучшей практикой в области внешней миграции видится сохранение контроля над массовым притоком нецелевых мигрантов, а акцент на массовом привлечении иностранцев видится, по меньшей мере, преждевременным. Такой контроль позволит **стимулировать и возвратную миграцию высококвалифицированных кадров в Беларусь**. Кроме того, в

[96] Спрос и предложение на рынке труда Беларуси: Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. Электронный ресурс: http://www.mintrud.gov.by/ru/rynok. Дата доступа: [09.02.2017]

Беларуси наблюдается достаточно высокий квалифицированный трудовой потенциал и поэтому необходимо создать условия, чтобы он был максимально задействован внутри страны. Для решения проблем занятости, возникающих на рынке труда из-за оттока мигрантов, целесообразно стимулировать активность внутренней мобильности кадров, а также программ поддержки связи мигрантов с родиной.

Организация рационального расселения иммигрантов заключается в стимулировании развития трудовой мобильности граждан путем предоставления денежных средств и возмещения расходов на переезд безработных и членов их семей, переселяющихся (с их согласия) в другую местность (в том числе в сельскую местность) в целях трудоустройства, а также ежегодного утверждения перечней районов, наиболее нуждающихся в трудовых ресурсах исходя из демографического прогноза (прежде всего районов с прогнозируемым уменьшением трудоспособного населения к 2020 году более чем на 2000 человек). Видится целесообразным, увязка потребности в рабочих кадрах также с перспективами социально-экономического развития регионов.

Безусловно, важно учитывать, что то, **насколько может измениться ситуация на рынках труда в странах участницах Евразийского союза во многом зависит от проводимой именно в России миграционной политики**. При определенном ужесточении правил пребывания и проживания, мигранты могут перемещаться в Беларусь. Учитывая, что общее число внешних иммигрантов в Беларусь составляют всего 5% от числа внешних мигрантов в Россию, даже незначительное для российской стороны изменение в потоках окажет существенный эффект для Беларуси. Это также обусловлено развитием Евразийской миграционной системы, в рамках которой следует рассматривать не миграционные процессы одной-двух стран, а единый для Евразийского экономического союза рынок труда. В то же время механизм его эффективного функционирования зависит от того, насколько успешно выстроено управление миграционными и трудовыми процессами в каждой стране-участнице. Ряд международных правовых актов, которые уже успешно реализуются в рамках ЕАЭС, положили основу формированию условий для проведения согласованной миграционной политики, сближения национальных законодательств в сфере миграции, развития сотрудничества и информационного взаимодействия государственных и негосударственных структур в области трудовой миграции в странах-участницах Евразийской миграционной системы. В связи с созданием общего рынка труда имеется необходимость дальнейшего развития международных договоров, направленных на углубление интеграции в сфере трудовой миграции населения, а также необходимость создания эффективной системы организованного набора и привлечения трудящихся-мигрантов на территории государств ЕАЭС; совершенствование правовых и организационных основ борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми.

Таким образом, при разработке мер регулирования миграционной политики уже сегодня следует принимать во внимание, что:

- в Беларуси численно растет группа людей, которые регулярно работают минимум в двух странах, разговаривают минимум на двух языках и т.д. – так называемая «транснациональная рабочая сила»;
- миграция, выступая одним из регуляторов равновесия рынка труда, представляет реальную возможность получения значительного и устойчивого источника валютного дохода в платежном балансе, а также повышения жизненного уровня, снижения безработицы, роста конкуренции и производительности труда, профессионализма и использования передового мирового опыта, и, главное, повышения благосостояния домохозяйств;
- меры регулирования трудовой миграции не должны препятствовать проникновению

белорусской рабочей силы на международный рынок труда и, вместе с тем, способствовать защите интересов белорусских трудовых мигрантов за рубежом;

- отток высококвалифицированных кадров за рубеж может и должен компенсироваться путем стимулирования активности внутренней мобильности кадров, а также программ поддержки связи эмигрантов с родиной;
- важно активизировать участие Беларуси в межправительственных соглашениях с основными государствами-импортерами рабочей силы, организациями их экономических группировок, в первую очередь ЕС.

Политика в отношении миграции должна, с одной стороны, обеспечивать беспрепятственное проникновение белорусской рабочей силы на международный рынок труда, а с другой стороны - обеспечивать защиту ее интересов за рубежом. Стратегическими этапами разработки эффективной миграционной политики в Беларуси могут стать: создание специализированного органа, обеспечивающего информационно-аналитическую и мониторинговую поддержку регулирования трудовой миграции; комплексный аудит миграционной политики; подготовка национальной концепции политики в отношении внутренней и внешней трудовой миграции.

1**. Комплексный аудит миграционной политики включает**:

- анализ имеющихся и потенциальных ресурсов;
- анализ передовой практики в решении проблем миграции;
- разработку мер, направленных на решение наиболее значимых проблем миграции;
- расширение системы показателей оценки эффективности реализации мер;
- увязку мер и мероприятий с долгосрочными целями человеческого развития – ростом качества жизни и экономическим ростом

2. Национальная концепция политики в отношении трудовой миграции должна быть:

- основана на понимании того, что глобальный миграционный обмен является источником экономического роста как на макро-, мезо- и микроуровнях;
- концентрироваться на минимизации незаконной миграции и развитии различных видов миграции;
- ориентирована на развитие человеческого капитала;
- связана с мерами политики в отношении регулирования рынка труда и совершенствования системы образования;
- сфокусирована на балансе интересов «мигрант-политика-права человека», а не на достижении положительного сальдо внешней миграции;
- основана на комплексном подходе – учете внешней и внутренней миграции, а также фаз реэмиграционного цикла: отъезд работника из страны, пребывание за границей и возвращение на родину;
- связана с мерами регулирования в рамках Евразийской миграционной системы и

глобальной экономической миграции;

- скоординирована с рекомендациями Европейской Комиссии относительно глобальных подходов к миграции и мобильности (The *Global Approach to Migration* and Mobility (GAMM)[97], которые определяют комплексную согласованную внешнюю миграционную политику ЕС с 2005 (в настоящее время Беларусь является потенциальным участником данного плана действий).

3. **Концепция «мудрой» государственной миграционной политики, увязывающей глобализацию миграционного обмена с программами социально-экономического развития, должна включать:**

   - анализ миграционной ситуации, оценку притягивающих и отталкивающих факторов;
   - прогнозирование потребности в трудовых ресурсах и иностранных рабочих кадрах;
   - анализ имеющихся и потенциальных ресурсов для реализации политики;
   - постановку целей и задач миграционной политики на основе выявления и структурирования принципиальных вызовов регулирования миграции на национальном уровне и с учетом долгосрочных целей устойчивого развития;
   - параметры оценки эффективности реализации мер по расширенной системе показателей, позволяющей объективно оценить типы и специфику миграционных потоков, изменения в миграционных намерениях и результаты от реализации мер;
   - распределение сфер ответственности между всеми участниками процесса (законодательные органы и органы государственного управления, бизнес, общественные объединения, исследовательские учреждения и т.п.)

4. Концепция миграционной политики должна включать гибкую систему мониторинга миграционной политики, которая должна фокусироваться не на сальдо миграции, а на миграционном обороте, оцениваемом по трём параметрам:

- незаконная миграция,
- иммиграционные потоки,
- безвозвратная эмиграция.

5. Специализированный орган, обеспечивающий информационно-аналитическую и мониторинговую поддержку регулирования трудовой миграции.

В настоящее время меры в отношении трудовой миграции предлагают и реализуют различные министерства и ведомства (Министерство внутренних дел, Министерство труда и социальной защиты, Министерство экономики, Национальный статистический комитет, научно-исследовательские институты и пр.). Функции этих государственных органов и организаций в сфере регулирования миграции часто четко не определены, что приводит к дублированию координационных механизмов и нормотворческих полномочий. Действующая система межведомственного формирования миграционной политики, в значительной степени

[97] Миграция: отвечая на вопросы и стремления file:///F:/для%20BISS/миграция%20Бисс/PP%20MigrationRU.pdf

ограничивающая возможности влияния «профильных специалистов», имеет своими следствиями решения, основанные на слабо отрефлексированных статистических данных и устаревших концептуальных подходах к формированию политики в отношении трудовой миграции. *Все это негативно влияет на качество принимаемых решений, поскольку не позволяет 1) реагировать должным образом на активизацию трудовой миграции и 2) учитывать сложную ее взаимосвязь со всеми сферами жизнедеятельности общества*.

Действенным инструментом для принятия качественных решений должен стать **Междисциплинарный экспертный совет по вопросам оценки эффективности миграционной политики**, рекомендации которого будут иметь обязывающий характер для органов государственного управления при разработке мер миграционной политики. Деятельность Совета должна быть направлена на обеспечение информационно-аналитической и мониторинговой составляющих процесса разработки политики в отношении миграции, а именно:

- на инициирование диалога между населением, государственными органами, межправительственными и общественными организациями и обеспечение механизмов функционирования такого диалога на постоянной основе;
- на организацию
    - экспертизы;
    - продвижение проектов, направленных на исследование миграции населения;
    - комплексного аудита миграционной политики;
- на предложение формата согласования мер национальной миграционной политики с международными подходами к регулированию трудовой мобильности.

Совет должен обеспечивать связь между научными исследованиями и процессом разработки и осуществления государственной политики посредством предоставления конечным потребителям (законодателям, сотрудникам государственных органов) аккуратной, достоверной, значимой и релевантной информации своевременно и в удобной форме.

С организационной точки зрения целесообразно создать Совет под эгидой НАН Беларуси – национальной структуры, координирующей научные исследования и прикладные программы, выполняемые всеми субъектами научной деятельности. Это позволит максимально увести оценку эффективности программ от лоббирования интересов отдельного министерства.

Таким образом, совокупные рамочные основы реформирования политики в отношении миграции в контексте задачи формирования, развития и эффективного использования национального человеческого капитала Беларуси, включают в себя разработку рекомендаций для:

1) создания специализированного органа, обеспечивающего информационно-аналитическую и мониторинговую поддержку регулирования трудовой мобильности;

2) построения модели комплексного аудита миграционной политики;

3) формирования концептуальных основ политики в отношении внутренней и внешней трудовой миграции, которая должна удовлетворять следующим минимальным условиям:

- основываться на понимании того, что глобальный миграционный обмен является

источником экономического роста на макро-, мезо- и микроуровнях;

- концентрироваться на минимизации незаконной миграции и развитии различных видов миграции;
- ориентироваться на развитие человеческого потенциала и человеческого капитала;
- связываться с мерами политики в отношении регулирования рынка труда и совершенствования системы образования;
- фокусироваться на балансе интересов «мигрант- политика-права человека», а не на достижении положительного сальдо внешней миграции;
- учитывать внешнюю и внутреннюю миграции, а также фазы реэмиграционного цикла: отъезд работника из страны, пребывание за границей и возвращение на родину;
- координироваться с мерами регулирования в рамках Евразийской миграционной системы и глобальной экономической миграции и рекомендациями Европейской Комиссии относительно глобальных подходов к миграции и мобильности (The Global Approach to Migration and Mobility (GAMM).

Заключение

Истощение текущей социо-экономической модели в Беларуси неизбежно ведет к давлению на неэффективные сектора экономики. Высвобождение человеческих ресурсов и рост безработицы являются прямыми прогнозируемыми последствиями этих изменений. Сокращение финансирования образования, науки, культуры, здравоохранения, сопровождающее кризисные явления в экономике, а также негативные тенденции демографических процессов в Республике Беларусь способствуют дальнейшей деградации человеческого капитала.

Противостоять этим вызовам возможно за счет мер, направленных на формирование, развитие и использование положительного человеческого капитала, прежде всего, посредством трансформации национальной системы образования, корректировки дисбаланса рынка труда и эффективного регулирования миграционных процессов.

Именно поэтому первоочередной задачей является разработка комплекса согласованных мер, направленных на создание условий, стимулирующих аккумуляцию положительного человеческого капитала и благоприятствующих его наиболее эффективному использованию во благо личности, корпораций, общества и государства. Проделанный в данном документе анализ делает важный шаг в этом направлении и предлагает следующий ряд мер.

Для «синхронизации» рынка труда и образовательных услуг необходимы

1. Гармонизация терминологии в сфере образования и труда по безработице, занятости и трудоустраиваемости населения с международными стандартами.

2. Увеличение сроков получения общего среднего образования (уровень МСКО 1-3) до 12 лет.

3. Рациональная оптимизация численности общеобразовательных учреждений, повышение их экономической эффективности и адаптивности к изменяющимся социальным условиям путём расширения финансовой автономии, введения новых моделей финансирования, позитивной мотивации высококвалифицированых кадров

4. Разработка Дорожной карты вхождения Беларуси в Programme for International Student Assessment (PISA) к 2018, на основе которой станет возможен регулярный мониторинг результатов образования релевантными международным стандартам инструментами и процедурами измерения качества полученного образования.

5. Создание Дорожной карты процесса подготовки, апробации и внедрения новых профессиональных профилей и квалификаций для НСК и НРК как необходимых рамочных условий для полноценного согласования образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда.

6. Рациональная, стратегически продуманная оптимизация численности учреждений ПТО и ССО, подготовка программы развития частного сектора профессионально-технического и специального образования, интенсификации международного сотрудничества ПТО и ССО с целью ознакомления, заимствования и внедрения в белорусскую систему профессионально-технического и специального образования лучших мировых практик в этой сфере.

7. Разработка модели интеграции ССО в систему высшего образования путём создания образовательных учреждений нового типа («Корпоративный вуз»), осуществляющих

образование по прикладным, практико-ориентированным (дуальным) программам, с короткими сроками обучения и разной формой финансирования (государственной, частной, частно-государственной).

8. Разработка модели мониторинга доходов и карьерных траекторий выпускников учреждений образования, подготовка проекта независимого рейтингового агентства, осуществляющего регулярный мониторинг, анализ и рейтингование учреждений образования на основе опросов работодателей и студентов.

9. Модернизация системы непрерывной профессиональной ориентации как ключевого инструмента образовательной политики в сфере трудоустраиваемости выпускников.

10. Внесение правок в *Кодекс об образовании,* расширяющих права и возможности работодателей, содействующих более активному и широкому их вовлечению в процесс формировании образовательной политики на всех стадиях (от дескрипций квалификаций, до выпускных экзаменов, практик и трудоустройства).

11. Подготовка пакета мер и инструментов по развитию исследовательской компоненты высшего образования и развития инновационного кластера образования и науки: университеты нового типа («Исследовательский вуз»), исследовательские подразделений вузов (Центры, Лаборатории и др.), «Центры трансфера инноваций», Центры дистанционных образовательных программ и др.

12. Совершенствование социального измерения образования на основе современной философии lifelong learning, интеграции инклюзивного образования и реализации Дорожной карты имплементации положений Болонского процесса.

13. Разработка Программы развития региональных центров образования и науки, а также пакета инструментов и мер, позволяющих повысить привлекательность образовательной и научно-исследовательской работы в регионах, поощряющих внутристрановую академическую и научную мобильность, развивающих внутристрановую конкуренцию академических и научных учреждений и сообществ.

14. Предоставление рекомендаций для согласования действий в рамках выполнения требований Дорожной карты имплементации положений Болонского процесса и реализации реформ в национальной системе образования Республики Беларусь.

15. Разработать концепцию эффективного регулирования рынка труда, сочетающую влияние внешних факторов с программами социально-экономического развития, демографической и миграционной политики, что подразумевает:

   ✓ анализ состояния и тенденций развития рынка труда с учетом демографических, социальных, микро-, мезо- и макроэкономических факторов; оценку факторов, как стимулирующих развитие, так и препятствующих ему;

   ✓ прогноз потребности в рабочей силе по видам деятельности, профессиям, специальностям, сопряженное с прогнозами планов приема в высшие и средние специальные учебные заведения;

   ✓ анализ имеющихся и потенциальных ресурсов для реализации политики регулирования;

   ✓ цели и задачи регулирования на основе выявления и структурирования возникающих на национальном рынке актуальных проблем и с учетом долгосрочных целей развития;

- ✓ комплекс мер, направленных на решение наиболее значимых проблем рынка труда (например, таких, как: низкая мотивация к труду среди молодежи, высокие объемы структурной и скрытой безработицы, профессионально-квалификационный дисбаланс спроса-предложения);
- ✓ систему показателей мониторинга и оценки эффективности реализации регулирующих мер, включая как общие параметры эффективности, так и субъективные оценки степени удовлетворенности системой государственного регулирования по результатам опросов участников рыночного процесса (работники, наниматели, эксперты и т.д.);
- ✓ закрепление и разделение сфер ответственности между всеми участниками процесса (законодательные органы и органы государственного управления, бизнес, некоммерческие, исследовательские, учебные организации).

16. Разработка эффективной модели трудовых отношений, ориентированной на развитие человеческого капитала и тесно связанной с программами социально-экономического развития, демографической безопасности, миграционной политикой, совершенствованием системы образования. Такая модель должна, как минимум:

- ✓ учитывать баланс интересов «работник - социально уязвимые слои - производство»,
- ✓ основываться на результатах фундаментальных исследований национального рынка, согласованном категориальном аппарате и инструментах оценки,
- ✓ базироваться на результатах прикладных разработок в области реструктуризации экономики с учетом плавного перехода высвобождаемых в сектор малого и среднего предпринимательства, увеличения доли лиц, охваченных подготовкой и переподготовкой, специальных обследований рынка труда (опросы нанимателей, экспертов, безработных, мигрантов),
- ✓ координироваться с мерами регулирования национального рынка труда в рамках Евразийской системы и мирового экономического пространства.

Рамочные основы реформирования политики в отношении миграции в контексте активизации движения национального человеческого капитала, включают разработку рекомендаций для:

1) создания специализированного органа, обеспечивающего информационно-аналитическую и мониторинговую поддержку регулирования трудовой мобильности;
2) построения модели комплексного аудита миграционной политики;
3) формирования концептуальных основ политики в отношении внутренней и внешней трудовой миграции, которая должна, как минимум:
   - основываться на понимании того, что глобальный миграционный обмен является источником экономического роста как на макро, мезо и микроуровнях;
   - концентрироваться на минимизации незаконной миграции и развитии различных видов миграции;
   - ориентироваться на развитие человеческого потенциала;
   - связываться с мерами политики в отношении регулирования рынка труда и совершенствования системы образования;

- фокусироваться на балансе интересов мигрант- политика-права человека, а не на достижении положительного сальдо внешней миграции;
- учитывать внешнюю и внутреннюю миграции, а также фазы реэмиграционного цикла: отъезд работника из страны, пребывание за границей и возвращение на родину;
- координироваться с мерами регулирования в рамках Евразийской миграционной системы и глобальной экономической миграции и рекомендациями Европейской Комиссии относительно глобальных подходов к миграции и мобильности (The *Global Approach to Migration* and Mobility (GAMM).

Пакет рекомендаций, предложенных по трем направлениям реформирования позволит выработать комплекс мер, которые будут способствовать формированию, развитию и использованию национального человеческого капитала.

Масштаб и сложность задачи требует вовлечения всех заинтересованных участников, а также представителей широкой общественности к профессиональному диалогу и сотрудничеству на основе общественно-государственной диалоговой платформы, способной эффективно осуществлять координацию интересов всех заинтересованных сторон и вырабатывать на основе складывающегося экспертного и общественного консенсуса стратегии и тактики успешного развития и использования национального человеческого капитала Республики Беларусь.

Библиография

1. Академическая мобильность иностранных студентов в России. // Факты образования. Выпуск №7 (июль 2016). М., НИУ ВШЭ. 2016.

2. Амбросова Ю.А. Инвестиции в человеческий капитал как показатель качества экономического роста. // Актуальные вопросы экономических наук. № 27. Новосибирск, 2012. Сс. 100-105.

3. Аналитические обзоры (1-9) состояния и международных тенденций развития систем образования. Мн., 2004.

4. Аналитический отчёт «Распределение молодых специалистов в 2016г.». Мн., 2016. [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: http://bolognaby.org/index.php/issledovanija-analitika/532-analiticheskij-otchjot-raspredelenie-molodykh-spetsialistov-v-2016-godu Дата доступа: 2.01.2017

5. Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013.

6. Бокун, Н.Ч. Об опыте проведения обследования рабочей силы / Н.Ч. Бокун, Н.Н. Бондаренко // Вопросы статистики. – 2012. – №6. – С. 13 – 23.
7. Бондаренко, Н.Н. Проблемы статистики рынка труда в Республике Беларусь / Н.Н. Бондаренко // Вопросы статистики. – 2012. – №6. – С. 10 – 13.
8. Ванкевич, Е.В. Гибкость рынка труда: единство макро- и микроподходов. Монография / Е.В. Ванкевич. – Витебск: УО «Витебский государственный технологический университет», 2009. – 198 с.
9. Ванкевич, Е.В. Демографические параметры рынка труда в Беларуси / Е.В. Ванкевич // Беларуская думка. –2008. – Ліпень. – С. 38 – 44.
10. Ванкевич, Е.В. Методическое обеспечение разработки региональных программ занятости в Беларуси / Е.В. Ванкевич, Н.В. Маковская // Вестник Белорусского государственного экономического университета. – 2006. – №6. – С. 31 – 36.
11. Ванкевич, Е.В. Нестандартная занятость: сущность, формы, масштабы, регулирование / Е.В. Ванкевич, О.В. Зайцева // Белорусский экономический журнал. – 2015. – №3. – С. 129 – 146.

12. Доклад ООН о человеческом развитии 2015. Труд во имя человеческого развития.

1. Капелюшников Р.И. Сколько стоит человеческий капитал России. М., 2012.

2. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г.: с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

3. Корчагин Ю. Человеческий капитал - интенсивный социально-экономический фактор развития личности, экономики, общества и государственности. М., 2011.

4. Макась, О.Ю. Проблемы развития рынка труда Республики Беларусь / О.Ю. Макась // Демографические риски XXI века: (к Международному дню народонаселения): материалы III Межвузовской студенческой конференции с международным участием, БГУ, Минск, 13 мая 2016 г. / редкол.: Е.А. Антипова. – Минск: Белсэнс, 2016. – С. 100 – 103.
5. Макась, О.Ю. Экономико-географический анализ рынка труда Республики Беларусь / О.Ю. Макась // Демографические риски XXI века: (к Международному дню народонаселения): материалы II Межвузовской студенческой конференции с

международным участием, БГУ, Минск, 14 мая 2015 г. / редкол.: Е.А. Антипова. – Минск: БГУ, 2015. – С. 78 – 81.
6. Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь 2015. Статистический сборник. Мн., 2016.
7. Нестерова, А.А. Развитие рынка труда Республики Беларусь под влиянием демографических и социальных факторов / А.А. Нестерова, И.А. Свиридчук // Электронная библиотека БГУ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/92459/1/nesterova_sviridchuk_ 2012_9_IER_isuues.pdf. – Дата доступа: 10.04.2016.
8. Нестерова, А.А. Рынки труда в условиях экономического кризиса: варианты политики занятости / А.А. Нестерова // Журнал международного права и международных отношений. – 2011. – №1. – С. 94 – 99.
9. Образование в Республике Беларусь. Статистический сборник. МН., 2015.
10. Образование в Республике Беларусь (2015/2016 учебный год). Мн., 2015.
11. Обзор государственных расходов в Республике Беларусь. Повышение качества предоставляемых государством услуг в условиях жёстких бюджетных ограничений. Всемирный банк. Доклад от 13 февраля 2013г.
12. Об оплате труда работников: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 31 июля. 2014 г., №744: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 26.01.2015 г. №47 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
13. Образование в Республике Беларусь (2016/2017 учебный год). Мн., 2016.
14. Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций: Декрет Президента Респ. Беларусь, 15 дек. 2014 г., №5 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
15. Об утверждении Государственной программы о социальной защите и содействии занятости населения на 2016 – 2020 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 30 янв. 2016 г., №73 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
16. Об утверждении Государственной программы содействия занятости населения Республики Беларусь на 2015 год: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 7 февр. 2015 г., №77 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
17. Об утверждении Инструкции по организации и проведению выборочного обследования домашних хозяйств в целях изучения проблем занятости населения: постановление Национального статистического комитета Респ. Беларусь, 30 дек. 2011 г., №340: в ред. постановления Белстата от 01.12.2014 г. №220 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
18. О занятости населения Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 15 июня 2006 г., №125-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.06.2015 г. №277-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр

правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
19. О налогообложении и утверждении бюджета прожиточного минимума: Указ Президента Республики Беларусь, 25 марта 2016 г., №111 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
20. О предупреждении социального иждивенчества: Декрет Президента Респ. Беларусь, 2 апр. 2015 г., №3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
21. Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Министерство труда и социальной защиты Респ. Беларусь. – Минск, 2012. – Режим доступа: http://www.mintrud.gov.by/ru. – Дата доступа: 20.03.2016.
22. Официальный сайт Национального статистического комитета Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Национальный статистический комитет Респ. Беларусь. – Минск, 1998 – 2016. – Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/. – Дата доступа: 20.03.2016.
23. Перепись населения 2009 / Национальный статистический комитет Респ. Беларусь. – Мн.: 2011. – Т. 6: Социально-экономические характеристики населения Республики Беларусь / предс. ред. кол. В.И. Зиновский. – 2011. – 392 с.
24. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы: Указ Президента Респ. Беларусь, 15 дек. 2016 г., №466 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
25. Разоренова, Л.В. Оценка уровня реальной и скрытой безработицы в Республике Беларусь / Л.В. Разоренова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.old.research.by/pdf/1999n3r05.pdf. – Дата доступа: 10.03.2016.
26. Разработать предложения для осуществления автоматизированной обработки результатов мониторинга рынка труда: отчет о НИР (заключ.) / НИИ труда Минтруда и соцзащиты Респ. Беларусь; рук. А.В. Полевая. – Минск, 2013. – 245 с. – № ГР 20130614.
27. Разработать предложения по совершенствованию форм работы службы занятости населения Республики Беларусь: отчет о НИР (заключ.) / НИИ труда Минтруда и соцзащиты Респ. Беларусь; рук. А.А. Закревская. – Минск, 2014. – 471 с. – № ГР 20141504.
28. Распределение численности занятого населения по формам собственности // Национальный статистический комитет Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/trud/godovye-dannye/raspredelenie-chislennosti-zanyatogo-naseleniya-po-formam-sobstvennosti1/ Дата доступа: 18.10.2016
29. Рассеко, Ю.Ю. Анализ состояния региональных рынков труда Республики Беларусь / Ю.Ю. Рассеко // Проблемы управления хозяйствующими субъектами в информационном обществе: материалы Третьего межвуз. науч.-практ. интернет-семинара, г. Минск, 10 марта – 10 апр. 2014 г. / редкол.: Г.В. Подгорный, И.Г. Возмитель. – Минск: Междунар. ун-т «МИТСО», 2014. – С. 137 – 140.
30. Регионы Республики Беларусь. Основные социально-экономические показатели городов и районов (2015 г.). Стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2015. – Т. 2 / 2015. – 581 с.
31. Рейтинг стран мира по уровню образования. [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим

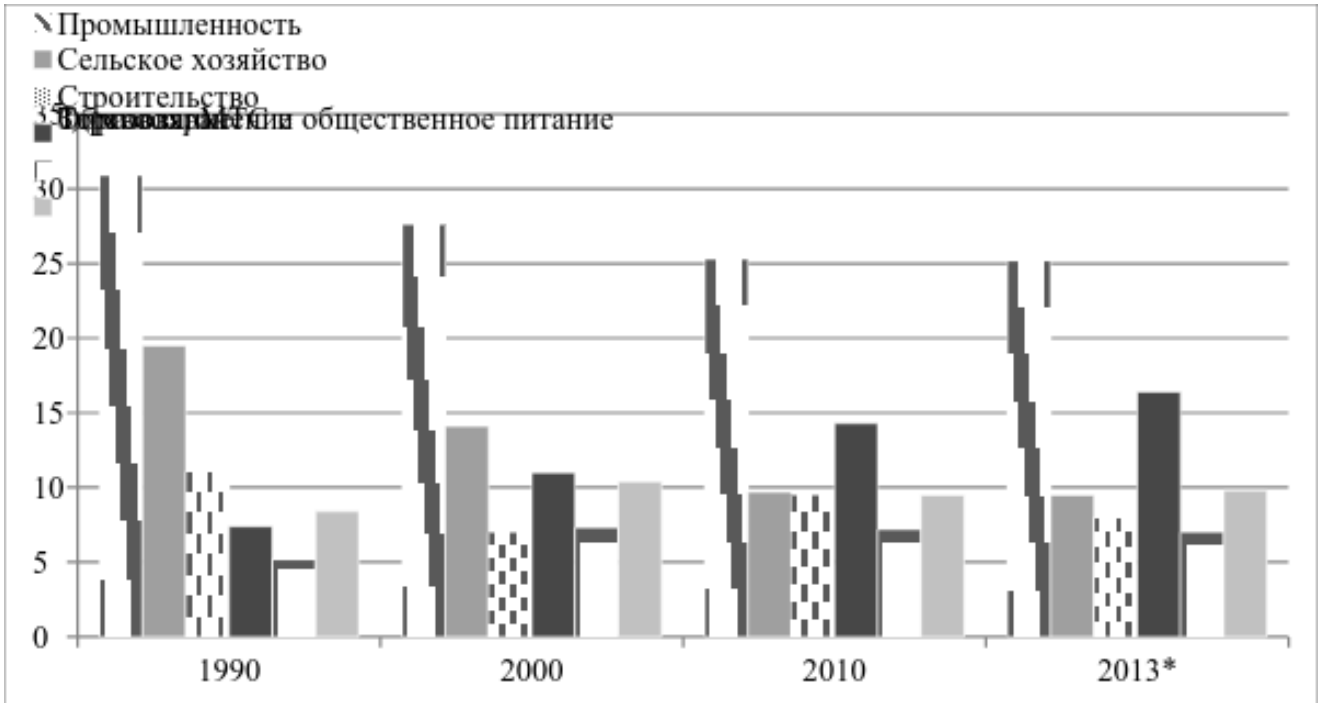
доступа: http://gtmarket.ru/ratings/education-index/education-index-info

32. Рынок труда Республики Беларусь: особенности формирования и развития / под науч. ред. Е.В. Ванкевич. – Витебск: УО «ВГТУ», 2008. – 303 с.
33. Рынок труда: учебник / под ред. В.С. Буланова, Н.А. Волгина. – М.: Издательство «Экзамен», 2003. – 480 с.
34. Система образования Республики Беларусь в цифрах. Мн., 2016.
35. Статистический сборник. Мн., 2016.
36. Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2016: стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2016. – 518 с.
37. Труд и занятость в Республике Беларусь (2014 г.): стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2014. – 321 с.
38. Труд и занятость в Республике Беларусь: стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2016. – 290 с.
39. Трудовой кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 26 июля 1999 г., № 296-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.06.2015 г. № 277-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
40. Чубрик А., Шиманович Г. Отдача на образование и оценка человеческого капитала в Беларуси. Рабочий материал Исследовательского центра ИПМ. WP/12/07. 2013.
41. Экономика и рынок труда: учеб. пособие / под общ. ред. А.С. Головачева. – Мн.: «Высшая школа», 1994. – 245 с.
42. Barro, R., Lee, J.. International data on educational attainment: Updates and implications. Oxford Economic Papers, 3: 2001. Pp.541–563.
43. Becker, Gary S. Human Capital. — N.Y.: Columbia University Press, 1964.
44. Bologna process. Working group on employability (2009) Country survey on employability. Available at: http://www.ehea.info/cid103341/bologna-seminar-employability.html
45. Education in the Buch Budget // Manpower comments. – Wash., 1992. – Vol.29. № 2.
46. International Monetary Found [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx
47. Liu G. Measuring the Stock of Human Capital for Comparative Analysis: An Application of the Lifetime Income Approach to Selected Countries. OECD Statistics Working Papers 2011/06. Paris: OECD, 2011.
48. Nehru, V., Swanson, E., Dubey, A. A New Database on Human Capital Stock Sources, Methodology, and Result, *World Bank Working Paper* 1124, Washington DC. 1993.
49. Sen A. Resources, Values and Development, 1997.

Приложение

Рисунок А.1- Динамика экономически активного и занятого населения в Республике Беларусь, 1995 – 2014 гг.

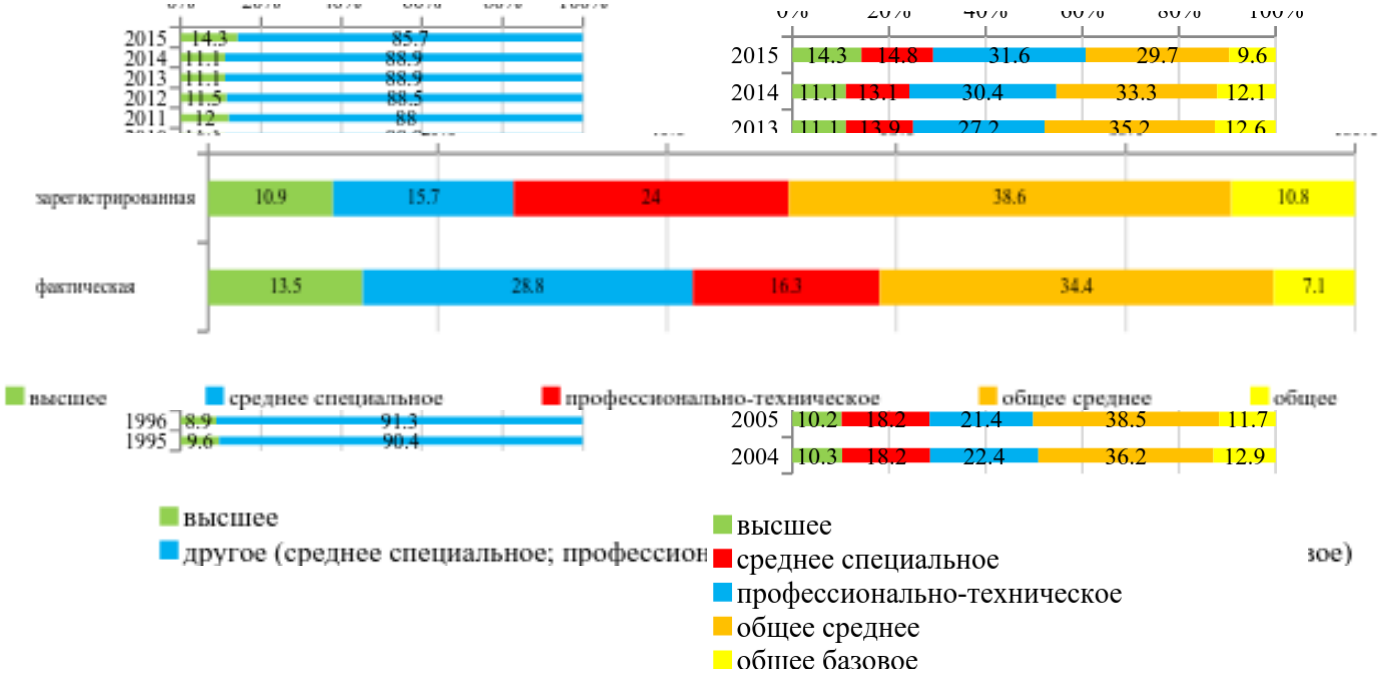
Рисунок А.2 – Динамика доли занятых по отдельным отраслям экономики в Республике Беларусь, 1990 – 2013 гг.



*по видам экономической деятельности

Рисунок Б.1 - Структура зарегистрированных безработных Республики Беларусь по уровню образования, 1995 – 2015 гг.

Рисунок Б.2 - Структура фактической и зарегистрированной безработицы по уровню



образования в Республике Беларусь в 2009 г.

Рисунок Б.3 – Средняя продолжительность безработицы в Республике Беларусь, 1995 – 2015 гг.

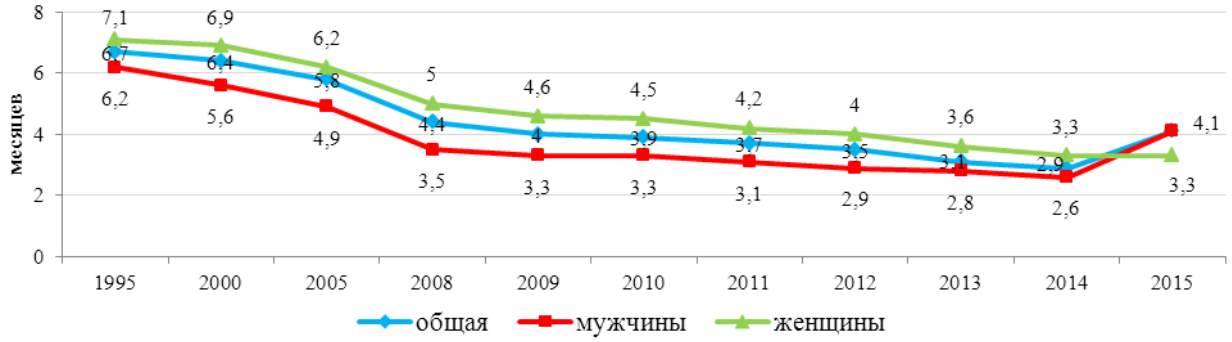


Таблица Б.1 – Уровень зарегистрированной и фактической безработицы в Республике Беларусь, 1999, 2009 и 2015 гг., в % к экономически активному населению

Уровень зарегистрированной безработицы			Уровень фактической безработицы по данным переписей населения	
1999	2009	2015	1999	2009
2,1	0,9	1,0	6,2	6,1

Таблица В.1 - Динамика реальной и номинальной заработной платы

Годы	Реальная заработная плата, в % к предыдущему году	Реальные располагаемые доходы населения, в % к предыдущему году	Номинальная заработная плата, рублей	Производительность труда, исчисленная по ВВП, в % к предыдущему году
2000	112	113,8	58916	105,8
2001	129,6	128,1	123021	105,2
2002	107,9	104	189232	105,8
2003	103,2	100,7	250686	108
2004	117,4	109,3	347519	112
2005	120,9	118,1	463741	107,3
2006	117,3	115,9	582166	108,6
2007	110	113,1	694045	107,4
2008	109	111,8	868169	108
2009	100,1	103,7	981584	99,5
2010	115	114,8	1217313	107,2
2011	101,9	98,9	1899782	105,7

2012	121,5	121,5	3676083	103,5
2013	116,4	116,3	5061418	101,7
2014	101,3	100,9	6052367	102,2

Рисунок В.1 - Динамика среднемесячной заработной платы работников в Республике Беларусь по видам экономической деятельности за 2000-2015 гг. в постоянных ценах

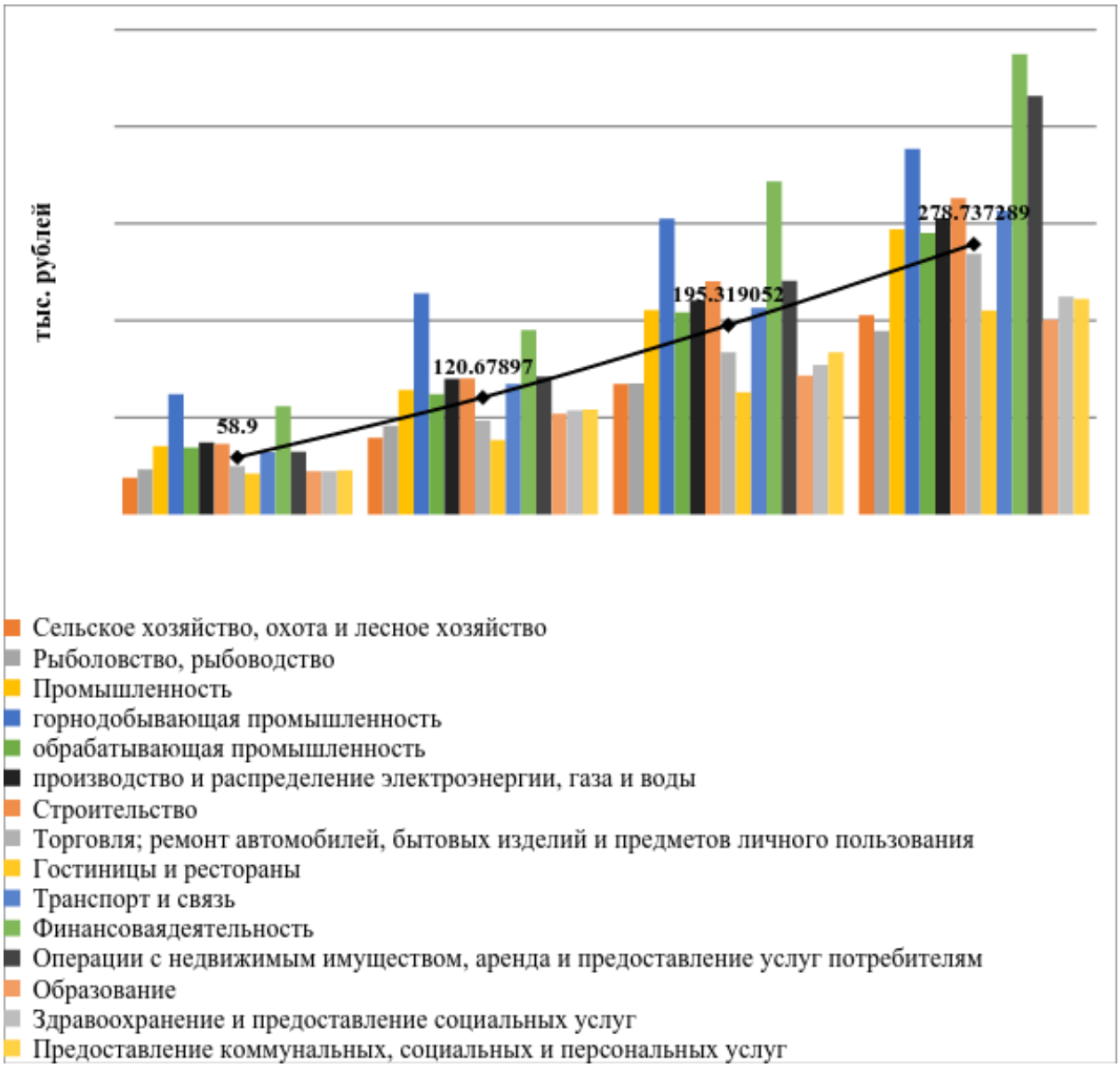


Рисунок В.2 - Номинальная начисленная среднемесячная заработная плата работников в малом и среднем предпринимательстве в Республики Беларусь за 2010-2014 гг., в процентах к среднереспубликанскому уровню.

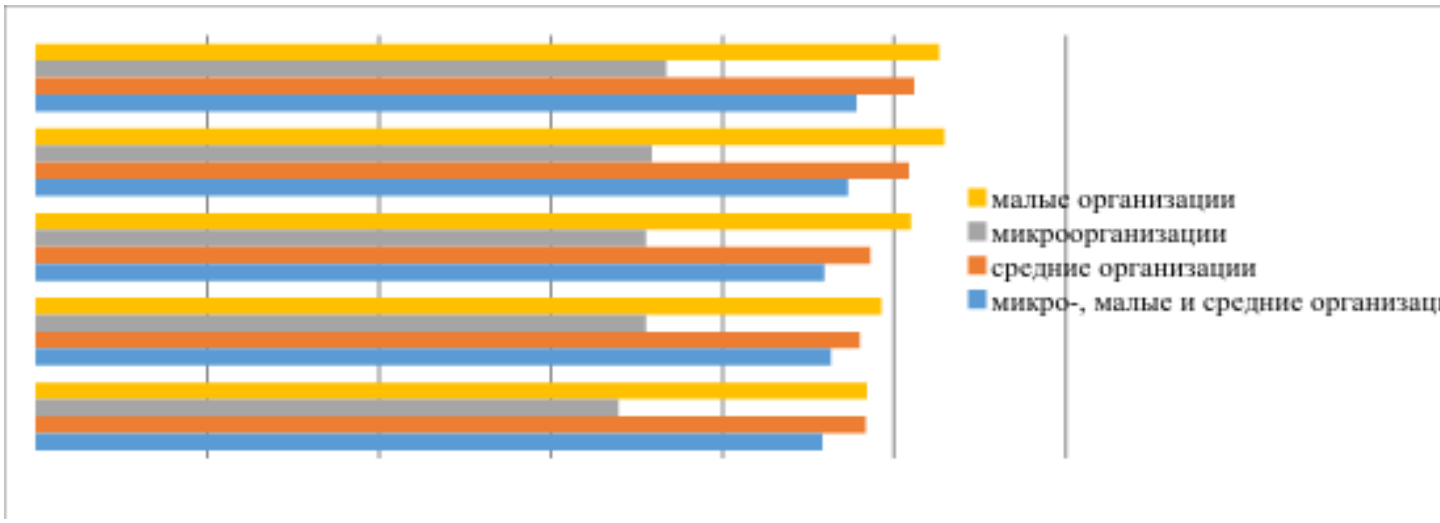


Рисунок В.3 - Номинальная начисленная заработная плата работников в отдельных странах с переходной экономикой, в долларах США

Таблица Г.1 – Реализация активных мер политики занятости в Республике Беларусь, 1995 – 2015 гг.

Год	Направлено на профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации, обучающие курсы, тыс. чел.	Оказано содействие безработным в организации предпринимательской деятельности, чел.	Направлено на оплачиваемые общественные работы, тыс. чел.	Переселено семей безработных
1995	15,6	211	57,7	38
2000	27,5	1572	120,8	279
2005	27,7	2446	112,9	318
2006	26,5	2823	110,4	380
2007	23,8	2837	101,1	332

2008	22,9	2685	97,5	346
2009	25,0	2736	94,8	408
2010	25,0	3050	96,1	386
2011	20,4	2931	96,7	363
2012	15,4	3064	80,7	345
2013	9,8	2571	64,5	309
2014	9,2	1979	53,3	252
2015	8,7	1822	55,3	168

Рисунок Г. 1 - Трудоустройство граждан Республики Беларусь, 1995 – 2015 гг.