

# **ИССЛЕДОВАНИЕ**

**SA #06/2016RU, 2 марта 2016**

Belarusian Institute  
for Strategic Studies 

## **РЕФОРМА СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ**

**Крыжановская Ольга Владимировна**

**Ветохин Сергей Сергеевич**

**Лаврухин Андрей Владимирович**

**Терешкович Павел Всеволодович**

**Граблевский Олег Валерьянович**

**Подготовлено в рамках проекта «РЕФОРУМ» при поддержке Европейского  
Союза**

## Оглавление

Введение.....	8
1. Основные проблемы управления в системе образования Республики Беларусь .....	10
1.1. Действующая в Республике Беларусь структура образования и система управления образованием (Ветохин С.С.).....	10
1.1.1. Институциональная структура системы основного образования .....	10
1.1.2. Управление системой образования Беларуси.....	17
1.1.3 Основные проблемы управления системой образования Беларуси .....	23
1.2. Взаимодействие со сторонами, заинтересованными в результатах образования. Общественная ответственность. Механизм представления общественных интересов.....	23
1.3. Образовательная политика в Республике Беларусь и международной практике. (Терешкович П.В.).....	29
1.3.1. Принципы и процедуры формирования образовательной политики.....	29
1.3.2. Обеспечение равного доступа к образованию: социальное измерение.....	31
1.3.3. Обеспечение интеграции в мировое образовательное пространство: интернационализация высшего образования.....	35
2. Проблемы связи образования с рынком труда, обеспечения качества образования, социального партнерства. ....	39
2.1. Национальная рамка квалификаций и профессиональные стандарты как регуляторы рынка труда и его связи с образованием. (Крыжановская О.В.) .....	39
2.1.1. Европейская рамка квалификаций .....	39
2.1.2. Национальная рамка квалификаций.....	41
2.1.3. Профессиональные стандарты.....	43
2.1.4. Национальная рамка квалификаций и профессиональные стандарты в Республике Беларусь.....	46
2.2. Международные и белорусские механизмы контроля качества. Проблемы гарантии качества образования. (Ветохин С.С.).....	50
2.3. Белорусский рынок труда и образования в межстрановой перспективе. (Лаврухин А.В.) .....	58
2.4. Социальное партнерство как фактор повышения качества образования и гарант его взаимосвязи с рынком труда. (Лаврухин А.В.).....	60
3. Основные проблемы автономии учреждений образования и гарантии академических прав и свобод в системе образования. ....	66

3.1. Современное состояние автономии учреждений образования в Беларуси. (Терешкович П.В.) .....	66
3.1.1. Основные измерения и индикаторы университетской автономии .....	66
3.1.2. Организационная автономия .....	68
3.1.4. Кадровая автономия .....	75
3.1.5. Академическая автономия .....	78
3.2. Проблемы обеспечения гарантии академических прав и свобод в системе образования Беларуси. (Ветохин С.С.).....	83
4. Обеспечение качества академической науки и исследований. (Лаврухин А.В.).....	89
4.1. Исследования в учреждениях высшего образования Беларуси: между советским наследием и европейской перспективой. ....	89
4.2. Финансирование высшего образования и исследовательских программ в странах ОЭСР, ЕС и Беларуси.....	93
4.3. Интеграция учреждений высшего образования в инновационную систему Беларуси.....	95
4.4. Студенты исследовательских программ в секторе третичного образования стран ОЭСР, ЕС, G20 и Беларуси. ....	96
4.5. Проблемы, замедляющие развитие университетской науки.....	98
5. Экономическая составляющая реформ системы образования. (Крыжановская О.В.) .....	101
5.1. Краткая характеристика системы финансирования сферы образования Республики Беларусь в сопоставлении со странами ОЭСР.....	101
5.2. Модели финансирования образования .....	104
5.3. Формы финансирования образовательной деятельности .....	106
5.4. Источники финансирования образования и их диверсификация в контексте международного опыта.....	108
5.5. Индикаторы финансирования образования, используемые в международной практике ...	110
6. Направлений реформ финансирования системы образования.....	111
6.1. Методика расчета финансирования учреждений образования на основе «подушевого» финансирования.....	111
6.2. Примерный расчет стоимости затрат на образование по консолидированному ВВП и ВВП на душу населения по паритету покупательной способности. ....	115
6.3. Примерный расчет затрат на основные статьи расходов высшего образования.....	115
Выводы.....	121

---

Рекомендации .....	124
Заключение .....	133
Приложение ИЗМЕНЕНИЯ И ДОПОЛНЕНИЯ В КОДЕКС РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «ОБ ОБРАЗОВАНИИ» .....	134

## Краткие выводы

Анализ системы образования позволил сформулировать следующие основные проблемы.

1. В системе образования Беларуси сложилась централизованная модель управления с избыточной регламентацией со стороны министерств и иных органов государственного управления образованием.
2. Нормативная правовая база системы образования в Беларуси характеризуется излишней регламентацией деятельности учреждений образования.
3. Обучающиеся не имеют возможности реального участия в управлении учреждениями образования.
4. Имеют место проблемы сотрудничества между заинтересованными сторонами.
5. Существуют достаточно серьезные ограничения для обеспечения реальных механизмов общественной ответственности за качество образования.
6. Система образования в Беларуси не в полной мере соответствует ситуации на рынке труда.
7. Ряд факторов указывают на необходимость укрепления социального измерения системы образования Беларуси.
8. Существуют тенденции игнорирования международного опыта на различных уровнях образования.
9. Не проведена полноценная гармонизация архитектуры высшего образования в соответствие с Болонской 3-хступенчатой моделью (бакалавриат – магистратура – докторантура).
10. Система гарантии (контроля) качества образования не соответствует европейским и международным подходам, малоэффективна, полностью контролируется Министерством образования и не нацелена на результаты обучения.
11. Невозможность признания результатов обучения по программам обмена из-за несопоставимости образовательных программ и систем оценки знаний.
12. В Беларуси существуют некоторые ограничения академической свободы и институциональной автономии.
13. Несмотря на то, что Кодекс об образовании включает понятие «международной мобильности», свобода передвижения преподавателей и обучающихся ограничена громоздкими процедурами получения разрешения на поездки за границу.
14. Инфраструктура высшей школы Беларуси слабо интегрирована в инновационную систему республики.
15. Финансирование системы образования недостаточно.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать общий вывод, что для изменения ситуации необходимо существенное изменение национальной образовательной политики, законодательства, концепции, структуры, содержания и финансирования системы

образования в Беларуси. Основными направлениями реформ системы образования должны быть следующие.

Изменение принципов формирования образовательной политики в системе образования и разработка механизмов государственного привлечения социальных партнеров к участию в определении основных направлений образовательной политики.

Децентрализация системы управления образованием.

Закрепление институциональной автономии учреждений образования.

Укрепление принципов академической свободы.

Усиление принципов самоуправления (коллегиального и студенческого) в учреждениях образования.

Привлечении заинтересованных сторон (стейкхолдеров) к управлению учреждениями образования.

Выработка механизмов для создания Национальной системы квалификаций и профессиональных стандартов.

Разработка Национальной системы оценки качества образования и соответствующих инструментов оценки эффективности и качества образования.

Приведение структуры высшего образования в соответствие с 3-х ступенчатой болонской моделью.

Совершенствование методологии и методов статистического анализа в соответствии с международными стандартами и методами анализа.



## Введение

Человеческий капитал является основой конкурентной экономики, главным фактором ускоренного осуществления институциональных реформ и модернизации экономики, обеспечивающим переход страны на инновационный путь развития. Согласно данным исследований Всемирного банка, 64% роста в странах с переходной экономикой обусловлены качеством человеческого капитала, и 40% валового национального продукта производится за счет развития эффективной системы образования.

Вместе с тем, в докладе Всемирного банка (2013) указывается, что в Беларуси при поразительных успехах в охвате населения всеми уровнями образования крайне низкими остаются актуальность и качество этого образования, что работодатели в Беларуси более чем в любой из соседних стран считают навыки работников основным или весьма существенным сдерживающим фактором экономического развития, что в Беларуси отмечаются более высокие, чем в соседних странах, темпы роста неудовлетворенности качеством подготовки специалистов и, следовательно, качеством человеческого капитала.

Все это свидетельствует о том, что белорусское образование нуждается в серьезных реформах.

Первоочередной задачей является необходимость реформирования законодательной базы системы образования. Вместе с тем, следует также очертить понятную и обоснованную программу действий (в виде конкретных рекомендаций), которая позволила бы нашей стране решительно продвинуться по пути модернизации системы образования, позволила бы обеспечить предпосылки значительного повышения качества подготовки специалистов и, следовательно, качества человеческого капитала, а также способствовала бы реальной интеграции Беларуси в Европейское пространство высшего образования.

Данное исследование направлено на проведение анализа проблем, существующих в системе образования Беларуси, а также разработку рекомендаций и изменений и дополнений в Кодекс Республики Беларусь «Об образовании», которые бы способствовали:

1. модернизации системы управления образованием в плане ее децентрализации: изменение порядка формирования образовательной политики, расширение полномочий представительных органов власти, академического самоуправления, сторон (стейкхолдеров), заинтересованных в результатах образования (например, работодателей), местных властей;
2. усилению связи образования с рынком труда, ориентации образовательной системы на национальную рамку квалификаций (профессиональные стандарты), созданию независимой системы контроля качества образования, формированию равноправного социального партнерства в сфере образования;
3. обеспечению гарантии академических прав и свобод в системе образования, в частности, позволяющих преодолеть препятствия для реальной интеграции Беларуси в Европейское пространство высшего образования;
4. стимулированию повышения качества академической науки и исследований;
5. совершенствованию системы финансирования сферы образования.



Отчёт является результатом коллективной работы группы экспертов, разделяющих европейские академические ценности, обладающих достаточным опытом работы, навыками разработки и реализации проектов и программ в сфере образования, практическим опытом разработки законодательных и иных нормативных правовых актов системы образования, опытом интернационализации высшего образования. Основные усилия были направлены на проработку проблем, которые существуют в системе образования Беларуси, а также в системах общего среднего, профессионально-технического, среднего специального, высшего и послевузовского образования, и которые закреплены статьями действующего Кодекса Республики Беларусь «Об образовании». В результате проделанной работы нами подготовлен ряд рекомендаций по реформированию системы образования республики и внесены изменения и дополнения в действующий Кодекс Республики Беларусь «Об образовании», отражающие основные направления модернизации отрасли.

## 1. Основные проблемы управления в системе образования Республики Беларусь

### 1.1. Действующая в Республике Беларусь структура образования и система управления образованием (Ветохин С.С.)

#### 1.1.1 Институциональная структура системы основного образования

В соответствии с Кодексом Республики Беларусь «Об образовании» (далее – Кодекс) система образования Беларуси включает в себя следующие уровни: систему дошкольного образования, систему общего среднего образования, систему профессионально-технического образования, систему среднего специального образования, систему высшего образования, систему послевузовского образования. На всех уровнях образования функционирует более 10 000 учреждений, в которых учится 1 947 121 человек и работают более 400 тыс. педагогических работников<sup>1</sup>. Частные образовательные организации оказывают образовательные услуги менее 1% учащихся на уровне начальных и средних школ и 10% на уровне высшего образования. Средним образованием охвачены практически все дети школьного возраста.

Согласно данным ЮНЕСКО за 2014 г. по количеству получающих среднее специальное, высшее и послевузовское образование на 10 тыс. жителей Беларусь занимает 4 место в мире (641 человек), уступая лишь Республике Корея (699), США (683) и Чили (657).<sup>2</sup> Этот результат свидетельствует о высоком уровне охвата населения послешкольным образованием и обеспечении доступности к нему.

**Дошкольное образование.** Согласно статье 141 Кодекса в Республике Беларусь дошкольное образование<sup>3</sup> представляет собой «уровень основного образования, направленный на разностороннее развитие личности ребенка раннего и дошкольного возраста в соответствии с его возрастными и индивидуальными возможностями, способностями и потребностями, формирование у него нравственных норм, приобретение им социального опыта». Цель программ – развитие социоэмоциональных навыков, необходимых для обучения в школе и жизни в обществе, развитие некоторых навыков, необходимых для подготовки к учебной деятельности и к поступлению на обучение по программам начального образования. Программы данного уровня обычно проводятся на базе школы или на базе другого учреждения для группы детей.

*Актуальное состояние.* Согласно данным Белстата в 2013 г. в Республике Беларусь функционировало 4027 учреждений дошкольного образования (далее – дошкольные учреждения), которые посещали более 407 тысяч детей или 20,9% от всех обучающихся в системе образования страны. Охват детей от 1 до 6 лет дошкольными учреждениями составил 74,6 %. Основным акцентом образовательной политики Беларуси на этом уровне является создание эффективной здоровьесберегающей системы в дошкольных учреждениях. Позитивным результатом здоровьесберегающей системы в дошкольных учреждениях является устойчивая тенденция снижения уровня заболеваемости детей. Так, в 2013 г. количество случаев заболеваний по сравнению с 2012 г. снизилось на 12 % (434 и 508 случаев на 1000 чел., соответственно).

<sup>1</sup>Из них штатных педагогических работников – 219 800, с учётом штатных совместителей государственных учреждений высшего образования.

<sup>2</sup>Источник: [http://www.belta.by/ru/all\\_news/society/belarus-zanimaet-4-e-mesto-v-mire-po-chislu-poluchajuschix-srednee-spetsialnoe-vysshee-obrazovanie-na-10-tys-zhitelej\\_i\\_679173.html](http://www.belta.by/ru/all_news/society/belarus-zanimaet-4-e-mesto-v-mire-po-chislu-poluchajuschix-srednee-spetsialnoe-vysshee-obrazovanie-na-10-tys-zhitelej_i_679173.html)

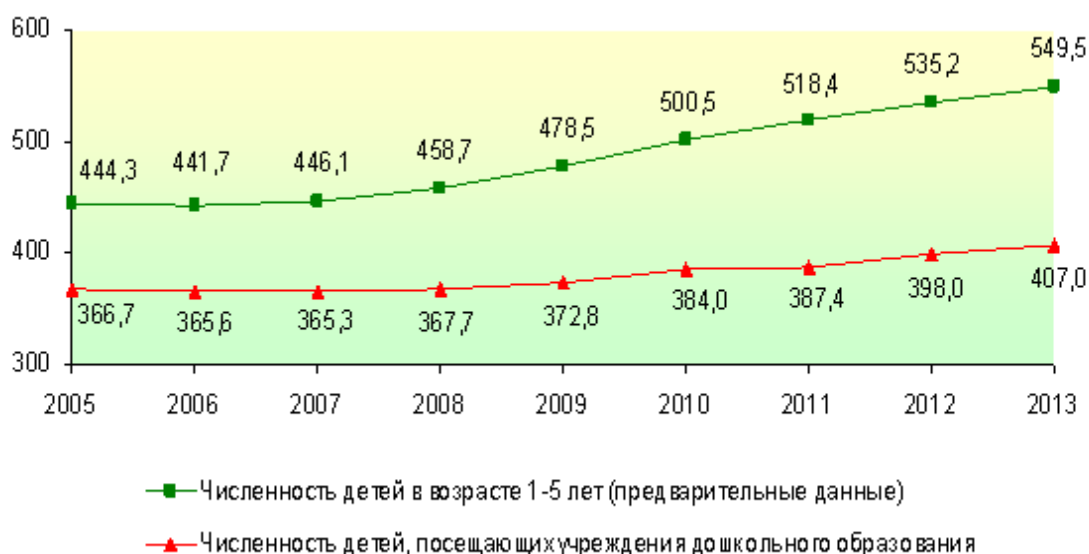
<sup>3</sup>Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013. Ст. 7.

В дошкольных учреждениях республики работает 53 531 педагогический работник, что составляет 24,4% от их общей численности в Беларуси. Из них высшее образование имеют 56,1% (в 2012 г. – 55,4 %) чел., среднее специальное образование – 40,4 % (в 2012 г. – 41,6 %), общее среднее образование – 3,5 % (в 2012 г. – 3,0 %) человек.

Демографический кризис середины первого десятилетия текущего века к настоящему моменту преодолен и в стране наблюдается устойчивый рост числа учащихся на уровне дошкольного образования:

### Диаграмма 1. Численность детей дошкольного возраста и детей, посещающих учреждения дошкольного образования

(на конец года; тысяч человек)



**Общее среднее образование.** В Беларуси общее среднее образование представляет собой «уровень основного образования, направленный на духовно-нравственное и физическое развитие личности учащегося, подготовку его к полноценной жизни в обществе, овладение учащимся основами наук, государственными языками Республики Беларусь, навыками умственного и физического труда, формирование нравственных убеждений, культуры поведения, эстетического вкуса и здорового образа жизни, готовности к самостоятельному жизненному выбору, началу трудовой деятельности и продолжению образования» (Ст. 152).

Общее среднее образование включает в себя три ступени: I ступень (соответствует по классификации ЮНЕСКО уровню МСКО-1) – начальное образование (I – IV классы); II ступень (МСКО-2) – базовое образование (V – IX классы); III ступень (МСКО-3) – среднее образование (X – XI классы, в вечерних школах – X – XII классы, вечерние классы – X – XII классы).

I и II ступени общего среднего образования составляют общее базовое образование. I, II и III ступени общего среднего образования составляют общее среднее образование.

На I ступени общего среднего образования реализуется образовательная программа начального образования, которая обычно предусматривает 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 Республике Беларусь осуществляется подготовка детей к обучению на I ступени общего среднего образования. Такая подготовка осуществляется в учреждениях дошкольного образования, учреждениях общего среднего образования в порядке, определяемом положением о соответствующем типе учреждения образования или его виде.

Начальное образование дает право на продолжение образования на II ступени общего среднего образования.

На II ступени общего среднего образования реализуется образовательная программа базового образования (базовая школа), содержание которого на этом этапе обычно нацелено на завершение базового образования, которое начинается на ступени I. 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.

Общее базовое образование дает право на продолжение образования на III ступени общего среднего образования, а также на уровнях профессионально-технического, среднего специального образования. Освоение содержания образовательной программы базового образования является обязательным.

На III ступени общего среднего образования реализуется образовательная программа среднего образования. На этой ступени можно наблюдать большую специализацию, чем на ступени II; зачастую учителя должны иметь более высокую квалификацию или специализацию, чем для ступени II. 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»<sup>4</sup>.

Общее среднее образование дает право на продолжение образования на уровнях профессионально-технического, среднего специального, высшего образования.

*Актуальное состояние.* По данным Белстата по состоянию на 1 сентября 2013/2014 учебного года в Республике Беларусь действует 3395 учреждений общего среднего образования (включая учреждения специального образования) в том числе 10 учреждений образования частной формы собственности. В общей численности учреждений общего среднего образования (далее – общеобразовательных учреждений) удельный вес начальных школ составляет 4,68%, базовых школ – 11,72%, средних школ – 74,4%, гимназий – 6,8%, лицеев – 0,9%, кадетских училищ – 0,3%, учебно-педагогических комплексов – средняя школа (гимназия)-колледж – 0,2%, вечерних школ – 0%.

---

<sup>4</sup>Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013. Ст. 5-6.

В общеобразовательных учреждениях обучались 931300 учащихся (47,8% от общей численности), из которых 926997 человек – учащиеся общеобразовательных учреждений Министерства образования, включая: 10487 – начальных школ, 20245 – базовых школ, 737305 – средних школ, 135596 – гимназий и гимназий-интернатов, 7657 – лицеев, 1654 – кадетских училищ, 2219 – комплексов «средняя школа (гимназия)-колледж», 9425 – учреждений для учащихся с особенностями психофизического развития, 2409 – вечерних классов. 3609 человек проходили обучение в общеобразовательных учреждениях других министерств. В 10 общеобразовательных учреждениях частной формы собственности обучались 694 учащихся.

В общеобразовательных учреждениях работает 121880 педагогических работников, что составляет 55,5% от их общей численности в Беларуси. Из них высшее образование имеют 90,7%, среднее специальное – 8,8%, общее среднее – 0,5%.

**Профессионально-техническое образование.** В Республике Беларусь профессионально-техническое образование»<sup>5</sup> (МСКО-4) – «уровень основного образования, направленный на развитие личности учащегося, его профессиональное становление, получение специальной теоретической и практической подготовки, завершающийся присвоением квалификации рабочего с профессионально-техническим образованием, служащего с профессионально-техническим образованием» (Ст.168). Эти программы направлены на приобретение учебного опыта учащимися на базе среднего образования (имеют профессионально-техническую направленность) и на подготовку к выходу на рынок труда.

*Актуальное состояние.* По данным Белстата на начало 2013/2014 уч. г. в Беларуси было 219 учреждений профессионально-технического образования, из которых 6 – частной формы собственности. 203 из их числа имеют статус учреждений профессионально-технического образования (далее – УПТО), в том числе: 16 профессионально-технических училищ (7%) (ПТУ), 68 профессионально-технических колледжей (33%) (далее – ПТК) и 119 профессиональных лицеев (60%) (далее – ПЛ). 7 учреждений Министерства образования и 3 Управления Белорусской железной дороги имеют статус учреждений среднего специального образования. Все учреждения частной формы собственности также имеют статус учреждений среднего специального образования. 202 УПТО подчинены Министерству образования и одно – Министерству сельского хозяйства и продовольствия. Все учреждения частной формы собственности подчинены Белкоопсоюзу. Только 15 УПТО находятся в сельской местности.

Общая численность обучающихся в учреждениях, реализующих образовательные программы профессионально-технического образования, составляет 74559 человек (3,8% от общей численности обучающихся в учреждениях образования Беларуси) из них: 73604 человека (98,7%) – учащиеся учреждений системы Министерства образования, 383 человека (0,5%) – учащиеся учреждений системы Белкоопсоюза, 423 человека (0,6%) – учащиеся учреждений системы Министерства сельского хозяйства и продовольствия, 149 человек (0,2%) – учащиеся учреждений Управления Белорусской железной дороги. Из 35428 выпускников 90,5% подлежали распределению, из них получили направление на работу 97,8%. Самостоятельно трудоустроились 2,2%.

В УПТО работает 10 415 штатных педагогических работников, что составляет 4,7% от их общей численности в Беларуси. Из них высшее образование имеют 67,9%, среднее

---

<sup>5</sup>Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013. Ст. 6.

специальное – 31,1%, общее среднее – 1%<sup>6</sup>. В среднем на 1 преподавателя в учреждениях ПТО приходится 7 учащихся.

**Среднее специальное образование.** В Республике Беларусь среднее специальное образование<sup>7</sup> (МСКО-5) – «уровень основного образования, направленный на развитие личности учащегося, курсанта, получение ими специальной теоретической и практической подготовки, завершающийся присвоением квалификации специалиста со средним специальным образованием, рабочего со средним специальным образованием» (Ст. 186). Эти программы предназначены 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.

**Актуальное состояние.** По данным Белстата на начало 2013/2014 уч. г. в Республике Беларусь действовало 221 учреждение среднего специального образования (далее – ССО), из которых 209 (94,6%) были в государственной и 12 (5,4%) – в частной собственности. Из 209 учреждений государственной формы собственности 109 имеют статус колледжа, 9 – училища, 4 – высших колледжа, 9 – учреждений высшего образования (УВО), 67 – профессионально-технических колледжей, 7 – учебных комплексов «школа (гимназия)-колледж», 3 – учебного комплекса «средняя школа – училище олимпийского резерва», 1 – филиала «Индустриально-педагогический колледж» учреждения образования «Республиканский институт профессионального образования». 14 учреждений осуществляют образование уровня МСКО 5А, 207 – уровня МСКО 5В. Из всех учреждений ССО 28 подчинены Министерству образования, 3 – Министерству культуры, 27 – Министерству сельского хозяйства и продовольствия, 1 – Министерству финансов, 1 – Министерству связи и информатизации, 3 – Управлению Белорусской железной дороги, 1 – Белорусскому ГПО Электроэнергетики «Белэнерго», 2 – концерну «Беллепром», 1 – Министерству промышленности, 1 – Министерству внутренних дел, 1 – Министерству спорта и туризма, 1 – Департаменту по авиации Министерства транспорта и коммуникаций, 19 – Брестскому облисполкому, 20 – Витебскому облисполкому, 18 – Гродненскому облисполкому, 20 – Гомельскому облисполкому, 17 – Минскому горисполкому, 19 – Минскому облисполкому, 26 – Могилёвскому облисполкому.

Общая численность обучающихся в учреждениях ССО составляет 138 382 человек (7,1% от общей численности обучающихся в учреждениях образования Беларуси), из них 124,1 тыс. (89,7%) – в государственных, 14 268 (10,3%) – в частных учреждениях. 81940 человек (66%) от общей численности обучались в государственных учреждениях за счёт бюджетных средств, 42174 человек (34%) – на договорных условиях. С учётом обучающихся в учреждениях ССО частной формы собственности удельный вес обучающихся на платной (договорной) основе составляет 45,5% от всех обучающихся. Удельный вес обучающихся на дневной форме составляет 72,3%, на заочной – 27,4%, вечерней – 0,3%. В учреждениях государственной формы собственности учится 659 человек из зарубежных стран, что составляет 0,5 % от общей численности обучающихся.

В учреждениях, реализующих образовательные программы ССО работает 10 112 штатных педагогических работника, что составляет 4,6% от их общей численности в Беларуси. В среднем на 1 преподавателя в учреждениях ПТО приходится 13,6

<sup>6</sup>Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013. Ст. 50

<sup>7</sup>Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013. Ст. 8.

учащихся, при этом: 20,0 – в учреждениях частной формы собственности, 13,1 – государственной формы собственности.

В отраслях экономики и социальной сфере занято свыше 900 тыс. работников со средним специальным образованием, или около 23% от общего количества работающего населения, в том числе в сферах здравоохранения, физической культуры и социального обеспечения – 43,8%, культуры – 38%, промышленности – 20,2%, строительстве – 17,6%, сельском хозяйстве – 17%.

**Высшее и послевузовское образование.** Высшее образование – «уровень основного образования, направленный на развитие личности студента, курсанта, слушателя, их интеллектуальных и творческих способностей, получение ими специальной теоретической и практической подготовки, завершающийся присвоением квалификации специалиста с высшим образованием, степени магистра» (Ст. 202) . Высшее образование подразделяется на две ступени.

На I ступени высшего образования (МСКО-6) обеспечивается подготовка специалистов, обладающих фундаментальными и специальными знаниями, умениями и навыками, с присвоением квалификации специалиста с высшим образованием. Высшее образование I ступени дает право на продолжение образования на II ступени высшего образования и на трудоустройство по полученной специальности (направлению специальности, специализации) и присвоенной квалификации.

На II ступени высшего образования (магистратура – МСКО-7) обеспечиваются углубленная подготовка специалиста, формирование знаний, умений и навыков научно-педагогической и научно-исследовательской работы с присвоением степени магистра. На II ступени высшего образования реализуются образовательная программа высшего образования II ступени, формирующая знания, умения и навыки научно-педагогической и научно-исследовательской работы и обеспечивающая получение степени магистра, и образовательная программа высшего образования II ступени с углубленной подготовкой специалиста, обеспечивающая получение степени магистра.

Высшее образование II ступени дает право на продолжение образования на уровне послевузовского образования и на трудоустройство по полученной специальности (направлению специальности, специализации) и присвоенной квалификации.

Высшее образование Беларуси в настоящее время наиболее сильно испытывает последствия демографического кризиса начала века, проявляющиеся в снижении численности студентов (см. График 1).

При этом восполнение трудовых ресурсов с высшим образованием в процентном исчислении оказалось не подверженным демографическому кризису. Напротив, возможное снижение спроса на специалистов в связи с мировым экономическим кризисом оказалось в некоторой степени демпфировано объективным уменьшением выпуска из УВО. Не снижается и охват молодежи соответствующего возраста высшим образованием, который составил 72,8%.

**Диаграмма 2. Численность студентов и выпускников**

Послевузовское образование (МСКО-8) в Республике Беларусь<sup>8</sup> – «уровень основного образования, направленный на развитие личности аспиранта, адъюнкта, докторанта, соискателя и реализацию их интеллектуального и творческого потенциала, формирование профессиональных навыков организации и проведения научных исследований, в том числе завершающийся присвоением научной квалификации «Исследователь» (Ст. 218)».

Послевузовское образование включает в себя две ступени:

**аспирантура (адъюнктура)** — I ступень послевузовского образования, направленная на подготовку специалистов, обладающих навыками планирования и самостоятельного проведения научных исследований, глубокими теоретическими знаниями, позволяющими подготовить квалификационную научную работу (диссертацию) на соискание ученой степени кандидата наук. На I ступени послевузовского образования реализуется образовательная программа аспирантуры (адъюнктуры), обеспечивающая получение научной квалификации «Исследователь»;

**докторантура** — II ступень послевузовского образования, направленная на подготовку специалистов, обладающих навыками организации научно-исследовательской работы по новому направлению научных исследований или в развитие существующих актуальных направлений научных исследований, аналитического обобщения результатов научной деятельности, позволяющими подготовить квалификационную научную работу (диссертацию) на соискание ученой степени доктора наук. На II ступени послевузовского образования реализуется образовательная программа докторантуры.

<sup>8</sup>Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013. Ст. 8.



Послевузовское образование относится к категории научного образования и может быть реализовано не только в учреждениях высшего образования, но и в научно-исследовательских институтах, отвечающих аттестационным критериям.

*Актуальное состояние.* По данным Белстата в Республике Беларусь действует 54 учреждения высшего образования (далее – УВО), из которых 45 государственной формы собственности (83,3%) и 9 – частной (16,7%). Из общего числа учреждений государственной формы собственности 31 имеет статус университета, 7 – академий, 3 – института, 4 – высших колледжа. Из общего числа учреждений частной формы собственности 8 имеют статус института, 1 – университета. 45 государственных УВО находятся в подчинении 13 органов государственного управления и государственных органов, из них 23 – в подчинении Министерства образования.

На начало 2013-2014 уч. г. общая численность обучающихся в УВО составляет 395 831 человек: (354 587 в государственных (89,6%), 41 244 (10,4%) – в негосударственных вузах) или 20,3% от всех обучающихся в учреждениях образования Беларуси. На условиях оплаты обучаются 250 637 человек или 63,3% от общей численности студентов, из них в государственных УВО – 209 393 человека или 59,1% от всех обучающихся в государственных УВО. 13 505 человек (3,4% от общей численности студентов) – иностранные студенты, среди которых гражданами Туркменистана являются 7867 человека (58,3% от общей численности иностранных студентов), России – 1588 человек (11,8%), Китая – 1399 человек (10,4%), Нигерии – 342 человека (2,5%), Азербайджана – 263 человека (1,9%), Ирана – 258 человек (1,9%), Казахстана – 177 человек (1,3%), Ливана – 139 человек (1,0%), Турции – 129 человек (0,95%), Литвы – 127 человек (0,95%) и др.

Численность магистрантов составила 6,1 тыс. человек, т. е. примерно 1,5% от численности студентов первой степени. Численность аспирантов при этом при значительных ежегодных колебаниях находится на уровне 5 тыс. человек. Отсев составляет до 30%, а число аспирантов, защитивших в срок кандидатские диссертации, составляет 10-15%.

Численность преподавателей, работающих в УВО, составляет 23 862 человек (22 699 – в государственных УВО с учётом штатных совместителей и 1163 – в частных УВО) или 10,9% от всех педагогических работников. Из них: 1349 докторов наук (1303 в государственных и 46 – в частных УВО) и 8 958 кандидатов наук (8553 – в государственных, 405 – в частных УВО). В среднем на 1 преподавателя в УВО приходится 16,6 человек, при этом: в государственных – 15,6 человек, в частных – 30,3 человека.

### **1.1.2. Управление системой образования Беларуси**

**Принципы управления.** Согласно Кодексу управление в сфере образования в Республике Беларусь носит государственно-общественный характер и «...осуществляется на принципах законности, демократии, гласности, учета общественного мнения и системности управления образованием» (Ст. 105). Вместе с тем, все вышеуказанное носит во многом декларативный характер и не всегда соответствует существующим реалиям.

Государственное управление в сфере образования осуществляют Президент Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, государственные органы, подчиненные и (или) подотчетные Президенту Республики Беларусь, Национальная

академия наук Беларуси, республиканские органы государственного управления, иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы в пределах их полномочий.

Кодексом не предусмотрено органов общественного управления, наделенных конкретными полномочиями в сфере образования на национальном уровне.

**Президент Республики Беларусь.** Согласно статье 107 Кодекса «Президент Республики Беларусь является гарантом реализации права граждан на образование, определяет государственную политику в сфере образования, гарантирует реализацию основных направлений государственной политики в сфере образования, обеспечение преемственности и взаимодействия государственных организаций в сфере образования и осуществляет иные полномочия в сфере образования, определяемые Конституцией Республики Беларусь, настоящим Кодексом и иными законодательными актами», т.е. обладает всей полнотой власти определять политику в сфере образования. Остальные государственные органы обладают ограниченной компетенцией и осуществляют управление только «... в пределах предоставленных им полномочий».

Президентом Республики Беларусь (Ст.124) устанавливаются также государственные органы, уполномоченные осуществлять контроль качества образования, его порядок и периодичность.

**Правительство.** Правительство Республики Беларусь обеспечивает проведение государственной политики в сфере образования, осуществляет общее управление системой образования, «определяет направления взаимодействия республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, и местных исполнительных и распорядительных органов в сфере образования» и т.п., а также «осуществляет иные полномочия в сфере образования, определяемые ... иными законами и актами Президента Республики Беларусь» (Ст. 108).

**Министерство образования.** Министерство образования Республики Беларусь обеспечивает исполнение и контроль реализации государственной политики в сфере образования, функционирование системы образования, осуществляет через свои структурные подразделения контроль качества образования, проводит государственную кадровую политику в сфере образования, выдает специальные разрешения (лицензии) на образовательную деятельность, организует разработку образовательных стандартов, учебников и иной учебно-программной документации образовательных программ, программ воспитания и утверждает их, участвует в разработке проектов нормативных правовых актов, программы развития системы образования, утверждает положения об организациях, структурных подразделениях местных исполнительных и распорядительных органов, осуществляющих координацию учреждений образования и др. (Ст.109).

**Иные государственные органы.** В управлении сферой образования в пределах предоставленных им полномочий участвуют и иные государственные органы, подчиненные и (или) подотчетные Президенту Республики Беларусь. Национальная академия наук Беларуси и другие республиканские органы государственного управления участвуют в разработке программы развития системы образования, в работе межведомственных советов по разным направлениям в сфере образования, в разработке отраслевых программ кадрового обеспечения, прогнозных потребностей отрасли в кадрах на основе программы социально-экономического развития Республики Беларусь. Они также доводят до Министерства образования Республики Беларусь,

учреждений образования, организаций, заинтересованных в подготовке специалистов, рабочих, служащих, количество мест для получения образования на условиях целевой подготовки и др.. (Ст. 110).

**Местные исполнительные и распорядительные органы.** Министерство образования исполнение и контроль на уровне областей осуществляет через 6 областных управлений образования и Комитет по образованию Минского городского исполнительного комитета. В свою очередь, областные управления координируют работу районных отделов образования.

Местные исполнительные и распорядительные органы: осуществляют управление в сфере образования на территории соответствующей административно-территориальной единицы, разрабатывают и вносят на утверждение в местные Советы депутатов программы развития образования в пределах соответствующей административно-территориальной единицы, принимают меры по их реализации, доводят до Министерства образования Республики Беларусь, учреждений образования, организаций, заинтересованных в подготовке кадров, количество мест для получения образования на условиях целевой подготовки и др.

**Самоуправление в учреждениях образования.** Управление внутри учреждений образования определяется Кодексом и является централизованным. Во главе учреждения стоит назначенный учредителем и согласованный с Министерством образования и/или государственным органом власти руководитель (заведующий, директор, начальник). Назначение ректоров учреждений высшего образования проводится Министерством образования после согласования с Администрацией Президента.

Учредителями учреждений образования могут быть: Президент Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, государственные органы, подчиненные и (или) подотчетные Президенту Республики Беларусь, Национальная академия наук Беларуси, республиканские органы государственного управления и иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь; местные исполнительные и распорядительные органы; юридические лица и граждане Республики Беларусь; иностранные государства, если иное не установлено законодательными актами, международными договорами Республики Беларусь.

Основным органом самоуправления учреждения образования является совет, возглавляемый руководителем учреждения образования. Компетенция, состав и организация деятельности совета учреждения образования определяются Положением о совете учреждения образования, утверждаемым Министерством образования Республики Беларусь.

Решения совета вступают в силу только после утверждения их руководителем. Совет является выборным органом. Его количественный состав и нормы представительства фактически определяются руководителем учреждения, который утверждает и результаты выборов. Часть членов совета входит в его состав по должности. Например, в учреждениях высшего образования в их число входят проректоры и руководители крупнейших структурных подразделений (деканы факультетов). Имеется обязательная норма 25-процентного представительства обучаемых, которая в настоящее время не выполняется.

Согласно Кодексу, в учреждении образования создаются и (или) могут создаваться иные органы самоуправления: педагогический совет, попечительский совет, роди-

тельский комитет, например, в школах и детских садах, положения о которых утверждаются Министерством образования Республики Беларусь.

По решению Президента Республики Беларусь в учреждениях высшего образования могут создаваться иные органы самоуправления.

**Управление в системе общего среднего образования.** Управление в системе общего среднего образования строится по территориальному принципу, но в нормативном и методическом отношении школы подчинены Министерству образования. Управление имеет централизованный характер. Школы возглавляются директорами, назначаемыми местными администрациями.

Для руководства системой базового образования в районах, областях и некоторых крупных городах созданы специальные структурные подразделения местной администрации (отделы, управления). Министерство образования обеспечивает координацию деятельности этих подразделений, методическое и научное руководство и обеспечение уровня общего среднего образования, в том числе через Национальный институт образования.

В качестве совещательного органа учреждения общего среднего образования предусмотрены педагогические советы<sup>9</sup>. В соответствии с п. 2 «Педагогический совет является органом самоуправления учреждения общего среднего образования, в его состав входят все педагогические работники данного учреждения образования». Непосредственное руководство деятельностью педагогического совета осуществляет председатель педагогического совета, которым является руководитель учреждения образования (п. 5). Решения педагогического совета вступают в силу после утверждения их приказом руководителя учреждения образования (п. 12).

Еще одним важным органом школьного самоуправления являются родительские комитеты, действующие на основе республиканского Положения<sup>10</sup>. Родительский комитет создается из числа законных представителей учащихся данного учреждения образования (п. 2). Состав родительского комитета определяется на общем родительском собрании учреждения образования из представителей родителей (по одному от каждого класса) сроком на один год (п. 5). В соответствии с п. 7 Положения «Под руководством членов родительского комитета в учреждении образования могут создаваться постоянные или временные комиссии по отдельным направлениям работы». «Решения родительского комитета носят рекомендательный характер» (п.14).

**Управление в системе профессионально-технического образования.** Непосредственное руководство учреждением профессионально-технического образования осуществляет директор. Директор назначается на должность и освобождается от должности его учредителем по согласованию с Министерством образования Республики Беларусь.

Основным органом самоуправления учреждения профессионально-технического образования является совет, возглавляемый директором.

В учреждении профессионально-технического образования создается педагогический совет и может создаваться попечительский совет.

<sup>9</sup>Положение о педагогическом совете учреждения общего среднего образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 28.06.2011 № 47.

<sup>10</sup> Положение о родительском комитете учреждения общего среднего образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 28.06.2011 № 47.

**Управление в системе среднего специального образования.** Основным документом, построенном на основе Кодекса об образовании, для сектора ССО является Положение об учреждении среднего специального образования<sup>11</sup>. В Положении подтверждается централизованное управление учреждением, которое возглавляется руководителем, «который назначается на должность и освобождается от должности его учредителем по согласованию с Министерством образования Республики Беларусь» (п. 19). «Основным органом самоуправления учреждения образования является совет учреждения образования, возглавляемый его руководителем» (п. 20). «В целях совершенствования качества образования, повышения педагогического мастерства педагогических работников, научно-методического обеспечения среднего специального образования в колледже создаются педагогический совет и предметные (цикловые) комиссии» (п. 21). Предметные комиссии назначаются и контролируются администрацией.

Деятельность советов учреждений ССО регулируется Положением о педагогическом совете учреждения среднего специального образования<sup>12</sup>. Состав педсовета утверждается руководителем учреждения среднего специального образования сроком на один учебный год. В него включаются педагогические работники учреждения среднего специального образования (п. 4). Непосредственное руководство деятельностью педсовета осуществляет председатель педсовета, которым является руководитель учреждения среднего специального образования (п. 5). На заседание педсовета могут приглашаться представители государственных и общественных организаций, педагогические работники других учреждений образования, представители организаций – заказчиков кадров и иные заинтересованные лица (п. 7). Решения совета для вступления в силу подлежат утверждению руководителем учреждения (п. 9).

В 2011 г. Министерством образования введены два вида координирующих органов: областные Советы руководителей учреждений ССО<sup>13</sup> и учебно-методические объединения по специальностям ССО<sup>14</sup>. Эти органы формируются административно: первые – по должности, вторые – из числа назначенных Министерством образования специалистов.

Колледжи и лицеи (ССО) имеют ведомственную принадлежность, но курируются непосредственно и Министерством образования. Часть колледжей интегрирована в настоящее время в состав университетов с сохранением высокой степени самостоятельности. Другая их часть действует в форме высших колледжей, которые предлагают всем своим студентам плавный переход на первую ступень высшего образования, на реализацию которой они аттестованы. Однако наибольшая группа колледжей сохраняет самостоятельность в рамках своей отрасли.

**Управление в системе высшего образования.** Непосредственное руководство учреждением высшего образования осуществляет его руководитель (ректор, начальник), который назначается на должность и освобождается от должности в порядке, определяемом Президентом Республики Беларусь.

---

<sup>11</sup> Положение об учреждении среднего специального образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 22.07.2011 № 106.

<sup>12</sup> Положение о педагогическом совете учреждения среднего специального образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 22.07.2011 № 106.

<sup>13</sup> Положение о Совете руководителей колледжей. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 22.07.2011 № 106.

<sup>14</sup> Положение об учебно-методическом объединении в сфере среднего специального образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 22.07.2011 № 106.

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

Основным органом самоуправления учреждения высшего образования является совет, возглавляемый его руководителем.

Совет университета в Беларуси:

- является коллегиальным совещательным органом и не осуществляет непосредственное управление университетом;
- не имеет полномочий принимать окончательные решения по вопросам учебной, учебно-методической, научно-исследовательской и информационно-аналитической работы, подготовки кадров, осуществления международных связей;
- не принимает окончательных решений о создании, реорганизации и ликвидации факультетов и кафедр, хотя эти вопросы на совет выносятся и голосуются;
- не формирует собственную повестку дня. Повестку, как правило, предлагает ректор, при этом включение в повестку дополнительных вопросов на практике невозможно, т.к. они воспринимаются как не подготовленные;
- не принимает решения по финансовым вопросам<sup>15</sup>.

В учреждении высшего образования может создаваться попечительский совет и по решению Президента Республики Беларусь могут создаваться иные органы самоуправления.

Одной из форм участия студентов в управлении университетами является деятельность Белорусского республиканского союза молодежи (БРСМ), ячейки которого действуют во всех учреждениях высшего образования страны. При этом, БРСМ является примером государственно-общественной организации, то есть, формально является общественным объединением, он полностью контролируется и поддерживается государством<sup>16</sup>. Из целей и задач Устава БРСМ не вытекает направленность организации на развитие студенческого самоуправления. Многие факты свидетельствуют о том, что БРСМ не является независимым общественным объединением, а встроен в структуру государственного аппарата, поэтому не может считаться полноценными органами студенческого самоуправления. Однако в учреждениях высшего образования Беларуси БРСМ часто позиционируется в виде организации студенческого самоуправления<sup>17</sup>.

Учреждения высшего образования в Республике Беларусь существуют в форме классических и профильных университетов (к последним приравниваются академии) и институтов. Большая часть из них входит непосредственно в систему Министерства образования, другие в финансово-хозяйственном отношении подчиняются отраслевым министерствам, но контроль учебного процесса остается за Министерством образования. Имеется несколько не принадлежащих государству учреждений высшего образования, в том числе частные и принадлежащие профсоюзам и потребительской

<sup>15</sup> Есть ли самоуправление в белорусских вузах?: [http://www.zautra.by/cont/print.php?sn\\_nid=12353](http://www.zautra.by/cont/print.php?sn_nid=12353).

<sup>16</sup> Александр Лукашенко о БРСМ: «Кому-то он нравится, кому-то не нравится, но поддержку от государства союз будет получать»: <http://dengi.onliner.by/2012/12/10/brsm-9>.

<sup>17</sup> В успехах БГУ велика заслуга студенческого самоуправления: <http://www.ng.by/ru/news?id=5131>.

кооперации. Лицензирование и аккредитация всех таких учреждений находится в компетенции Министерства образования.

**Управление в системе послевузовского образования.** Белорусская аспирантура, согласно международным договорам, приравнивается к III уровню высшего образования (например, Польши). Однако в Беларуси высшее образование находится в ведении Министерство образования, тогда как правом конечной экспертизы диссертаций наделена Высшая аттестационная комиссия (ВАК). Данное распределение ролей не было изменено Кодексом об образовании 2011 года, что говорит о декларативности заявленного перехода на трехуровневую систему образования. Послевузовское образование в Беларуси находится под дополнительным контролем исполнительных органов. С целью улучшить качество диссертационных исследований фактически создан механизм ограничения прав академического сообщества в процессе аттестации научных кадров и оценки содержания научных исследований. Часть нормативных правовых актов, регламентирующих систему подготовки научных кадров, утверждаются Президентом Беларуси а исполняются и контролируются Высшей аттестационной комиссией (ВАК).

### **1.1.3 Основные проблемы управления системой образования Беларуси**

- 1) Централизованная модель управления не способна гибко реагировать на возникающие вызовы. Пользуясь устаревшими техниками и ценностями, она замедляет развитие на системном уровне и ограничивает творческую инициативу участников образовательного процесса.
- 2) Назначение руководителей учреждений образования без учета мнения коллектива ведет к разрыву интересов коллектива и руководства, незначительной возможности влиять на принятие решений.
- 3) Главным образом формальное участие обучающихся в управлении формирует слабую гражданскую позицию, обуславливает отсутствие надежной обратной связи.
- 4) Самоизоляция учреждений образования от социальных партнеров (отсутствие их представителей в органах самоуправления, слабое участие в учебном процессе и разработке содержания образования) не позволяет своевременно актуализировать содержание учебного материала, с одной стороны, и пользоваться материальными возможностями заказчиков кадров – с другой, например, через механизм попечительских советов и использование налоговых льгот.
- 5) Необоснованное внедрение через Кодекс об образовании одинаковых моделей управления для всех ступеней образования и видов учреждений образования. Это ведет к избыточности в одних случаях (советы в детских садах) и неприменимости некоторых норм в других.

### **1.2. Взаимодействие со сторонами, заинтересованными в результатах образования. Общественная ответственность. Механизм представления общественных интересов.**

Система образования в Республике Беларусь состоит из государственного и частного секторов при доминировании государственного сектора на всех уровнях. Законодательство не различает, как правило, эти два сектора, однако частные

учреждения образования не получают дотаций из местных или республиканского бюджетов, для них фактически недоступны средства, выделяемые государственными учреждениями и предприятиями, например для научной деятельности.

Принадлежность государственных дошкольных, средних и большинства профессионально-технических учебных заведений к объектам местной собственности определяет доминирующую роль местных администраций в их управлении. На более высоких уровнях учреждения отнесены чаще к республиканской собственности и управляются в рамках отраслей-собственников с учетом управленческой доли Министерства образования. Однако ответственность за качество подготовки выпускников учреждений образования в соответствии с Кодексом об образовании возлагается на сами учреждения образования при их крайне низкой самостоятельности как во внешних связях, так и внутренних делах. В частности, на всех уровнях образования руководители учреждений назначаются «сверху» и без учета мнения коллективов. Поэтому связь учреждений образования с органами управления – их владельцами и учредителями имеет характер иерархического подчинения.

При этом на уровнях среднего специального и высшего образования имеются структуры, позволяющие оказывать влияние на исполнительные органы. В первую очередь к ним нужно отнести Республиканский совет ректоров учреждений высшего образования, предусмотренный Ст. 17 Кодекса и существующий с 2001 г. на основании Указа Президента Республики Беларусь<sup>18</sup>, которым было утверждено и Положение об этом Совете. В соответствии с п. 4 Указа предписано «Местным исполнительным и распорядительным органам взаимодействовать в работе с Республиканским советом ректоров учреждений высшего образования и оказывать содействие высшим учебным заведениям в укреплении их материально-технической базы». Этот пункт весьма важен в установлении партнерских отношений между учреждениями высшего образования и местными органами власти.

При этом Совет позиционируется как «высшим консультативным органом в системе высшего образования»<sup>19</sup>.

К функциям Совета отнесены среди других:

подготовка предложения по обеспечению эффективного управления высшим образованием и научной деятельностью, осуществляемого республиканскими органами государственного управления, совершенствованию государственной политики и ее реализации в сфере высшего образования и науки, направленные на повышение эффективности использования материальных и финансовых ресурсов в сфере высшего образования и науки и повышение качества подготовки специалистов;

проведение анализа и экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе образовательных стандартов, международных договоров Республики Беларусь, регулирующих деятельность высшей школы и науки;

внесение предложений в республиканские органы государственного управления о награждении руководителей системы высшего образования республики государственными наградами;

---

<sup>18</sup> Указ Президента Республики Беларусь от 8 февраля 2001 г. № 71

<sup>19</sup><http://srrb.niks.by/>



рассмотрение кандидатур на должности руководителей учреждений высшего образования республики, формирование резерва на замещение должностей руководителей учреждений высшего образования;

укрепление связи учреждений высшего образования с научными организациями, объединениями предпринимателей по вопросам подготовки студентов, обеспечения занятости выпускников, внедрения научных достижений в производство.

В результате работы этого ежеквартально собирающегося органа к работе по подготовке его решений привлекаются и специалисты учреждений высшего образования, что в некоторой мере обеспечивает обратную связь управления и академической общественности. Например, в 2015 г. запланировано заслушивание вопроса о формировании и внедрении Национальной системы квалификаций. К активу деятельности Совета необходимо отнести и проведенное в ноябре 2009 г. на базе Белорусского государственного университета информатики и радиоэлектроники (БГУИР) заседание по участию бизнес-сообщества Беларуси в образовательной политике государства, развитие баз учебных практик.

Однако весьма пассивная позиция Совета, состоящего из назначенных и, в силу этого, несамостоятельных в образовательно-политических инновациях ректоров, делает эту связь мало эффективной.

Другим промежуточным органом, созданным Министерством образования, является набор республиканских учебно-методических объединений по направлениям, которые являются рекомендательными общественными органами, организующими и координирующими научно-методическую деятельность учреждений образования Республики Беларусь, обеспечивающих получение высшего образования, по закрепленным за ними специальностям. Положение о таких объединениях действует в редакции 2011 г.<sup>20</sup> Для их координации введен Координационный совет<sup>21</sup>. Привлечение академической общественности здесь достаточно широкое, хотя возглавляются советы исключительно ректорами ведущих в отрасли учреждений высшего образования, что существенно ограничивает их инициативу и самостоятельность.

Наиболее важные функции учебно-методических объединений связаны с экспертизой образовательных стандартов специальностей, типовых учебных планов и программ учебных дисциплин. При этом стандарты<sup>22</sup> и учебные планы<sup>23</sup> подлежат согласованию с основными заказчиками кадров на уровне заместителя Министра соответствующей отрасли, что обеспечивает определенное участие стейкхолдеров в формировании учебных траекторий. Требование согласования дублируется и в п. 2.3 Порядка разработки учебных планов<sup>24</sup> и п. 2.1 Порядка разработки учебных программ<sup>25</sup>. При

---

<sup>20</sup> Положение об учебно-методическом объединении в сфере высшего образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 26.07.2011 № 170.

<sup>21</sup> Положение о Координационном научно-методическом совете учебно-методических объединений в сфере высшего образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 26.07.2011 № 170.

<sup>22</sup> Макет образовательного стандарта высшего образования I ступени. Утверждено Приказом Министра образования Республики Беларусь 07.03.2013 № 143.

<sup>23</sup> Типовой учебный план. Утверждено Приказом Министра образования Республики Беларусь 07.03.2013 № 143.

<sup>24</sup> Порядок разработки и утверждения учебных планов для реализации содержания образовательных программ высшего образования I ступени. Утвержден Приказом Министра образования Республики Беларусь 27.05.2013 № 405.

<sup>25</sup> Порядок разработки и утверждения учебных программ и программ практики для реализации содержания

этом очевиден формальный подход к согласованию, поскольку в отраслевых министерствах нет структур, занимающихся образованием, а получение отзывов от предприятий представляется сложным и, по-видимому, редко реализуется на практике.

Аналогичные промежуточные органы созданы для системы среднего специального образования, в числе которых не только объединяющие разные специальности, но и «синтетические», относящиеся к различным сторонам учебной и воспитательной работы. Например, объединение по социально-педагогической поддержке и формированию психологической культуры обучающихся или объединения заместителей директоров по учебно-воспитательной (воспитательной) работе<sup>26</sup>.

В области профессионально-технического образования объединения создаются по территориальному принципу в областях.

Участие отраслей-заказчиков кадров в подготовке специалистов в секторах высшего (Ст. 215 Кодекса об образовании, Правила<sup>27</sup>) и среднего специального образования (Правила<sup>28</sup>), профессионально-технического образования (Ст. 183 Кодекса об образовании) обеспечивается и в рамках проведения итоговой аттестации (государственные экзамены и защита выпускных работ): в состав государственных экзаменационных комиссий обязательно включаются их представители, в том числе в качестве председателя комиссии.

Отсутствуют органы и комиссии, которые осуществляли бы на постоянной основе взаимодействие стейкхолдеров-заказчиков кадров, социальных партнеров и гражданского общества с учреждениями образования.

На внутреннем уровне в учреждениях образования взаимодействие с партнерами строится на основании положений о соответствующем типе учреждения образования и их уставах. В этих положениях и уставах встречаются лишь эпизодические упоминания о взаимодействии. Столь же фрагментарна информация, представленная учреждениями образования на их сайтах, по которым невозможно определить широту и глубину отношений. Правда, в последнее время ситуация начинает меняться под влиянием вебометрики, требующей повышения интернет-активности для получения более высоких рейтингов. В частности, это привело к появлению ссылок на партнерские сайты в большинстве учреждений высшего образования. Практически не выполняется нормативно предоставленная возможность вводить представителей организаций-заказчиков кадров в состав советов учреждений образования, что обозначает отсутствие оперативного влияния таких организаций на учебный процесс.

Для учреждений высшего образования взаимодействие с заказчиками все же осуществляется через механизм научно-технического сотрудничества в рамках государственных научно-технических программ, требующих и финансового участия и внедрения разработок, и прямых контрактов (хоздоговоров). К сожалению, недостаток

---

образовательных программ высшего образования I ступени. Утвержден Приказом Министра образования Республики Беларусь 27.05.2013 № 405.

<sup>26</sup> <http://ripo.unibel.by/index.php?id=35>.

<sup>27</sup> Правила проведения аттестации студентов, курсантов, слушателей при освоении содержания образовательных программ высшего образования. Утверждены Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 29.05.2012 № 53.

<sup>28</sup> Правила проведения аттестации учащихся, курсантов при освоении содержания образовательных программ среднего специального образования. Утверждены Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 22.07.2011 № 106.

средств на предприятиях делает хоздоговора малобюджетными, направленными на решение небольших текущих проблем. В научном бюджете учреждений высшего образования доля хоздоговоров не превышает 20 %. Однако сами контакты с предприятиями имеют большое значение для трудоустройства выпускников и дальнейшего перспективного развития.

Общественный контроль в учреждениях образования ограничивается, главным образом, деятельностью официальных профсоюза, которые сильно зависят от исполнительных структур и редко занимают самостоятельную позицию в конфликтных ситуациях.

Самоуправление, как мера учета мнения профессионального сообщества учреждения образования, также не обладает высокой эффективностью.

В соответствии со Ст. 25 Кодекса об образовании «Основным органом самоуправления учреждения образования является совет, возглавляемый руководителем учреждения образования». В соответствии с п. 5, 6 Положения о совете учреждения образования<sup>29</sup> состав совета формируется из представителей обучающихся (их законных представителей), руководителей структурных подразделений, педагогических и иных работников учреждения образования. В состав совета могут входить представители местных исполнительных и распорядительных органов, иных государственных органов, организаций – заказчиков кадров, общественных объединений и иных организаций. Следует отметить, что в советы практически всегда входят представители профсоюза. Количественный состав совета формируется в следующей пропорции:

25 % – представители обучающихся учреждения образования, их законных представителей;

75 % – представители руководителей структурных подразделений учреждения образования, педагогических и иных работников учреждения образования, местных исполнительных и распорядительных органов, иных государственных органов, организаций – заказчиков кадров, общественных объединений, иных организаций.

Как уже отмечалось, стейкхолдеры практически не входят в состав органов самоуправления. Причем для них предусмотрен заявительный принцип и отсутствуют квоты. Отсутствие активности со стороны работодателей отражает их неверие в возможность добиться от учреждения образования требуемого результата при выполнении минимальных ожиданий от выпускников. В условиях отсутствия дефицита кадров и перепроизводства специалистов по ряду специальностей такая позиция вполне понятна. Исследование Общественного болонского комитета показало, что и норма 25-процентного представительства студентов не выполняется<sup>30</sup>. Министерство образования признало нарушение и сообщило о начале работ по приведению ситуации в соответствие с законодательства в нескольких учреждениях высшего образования<sup>32</sup>.

Как указывалось ранее в разделе Отчета 1.1. Ст. 25 Кодекса дает возможность создавать и другие органы самоуправления: «педагогический совет, попечительский совет, родительский комитет», а Президенту предоставлено право создавать «в учреждениях высшего образования ... иные органы самоуправления». Следует

<sup>29</sup> Положение о совете учреждения образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 18 июля 2011 г. № 84.

<sup>30</sup> Методика и результаты рейтинга прозрачности информации на сайтах вузов Беларуси. Электронный ресурс [http://bolognaby.org/?attachment\\_id=1716](http://bolognaby.org/?attachment_id=1716).

<sup>32</sup> <http://bolognaby.org/?p=1902>.

отметить, что попечительские советы создаются редко. По крайней мере, на сайтах учреждений высшего образования обнаружен такой совет в только Международном экологическом университете<sup>33</sup>, где он существует с момента создания университета. Президент своим правом пока не воспользовался.

Педагогические советы и родительские комитеты создаются в средних школах, учреждениях профессионально-технического и дошкольного образования. На уровне общего среднего образования педагогические советы<sup>34</sup> предусмотрены в качестве совещательного органа. В соответствии с п. 2 Положения «Педагогический совет является органом самоуправления учреждения общего среднего образования, в его состав входят все педагогические работники данного учреждения образования». Непосредственное руководство деятельностью педагогического совета осуществляет председатель педагогического совета, которым является руководитель учреждения образования (п. 5). Решения педагогического совета вступают в силу после утверждения их приказом руководителя учреждения образования (п. 12). В соответствии с п. 10 Положение допускает приглашение на педсовет представителей государственных и общественных организаций, законных представителей учащихся и других заинтересованных лиц с правом совещательного голоса. Эффективность использования этой нормы по открытым источникам установить не удалось.

Педагогические советы в учреждениях профессионально-технического<sup>35</sup> и дошкольного образования создаются и функционируют подобным образом<sup>36,37</sup>.

Педсоветы призваны быть голосом педагогического коллектива, но по сложившейся практике являются консультативными и информационными собраниями, которые, как правило, утверждают решения руководства. Спорные проблемы руководители избегают включать в повестку дня. При этом вариативный компонент в содержании образования незначителен, отступления от утвержденных программ не является желательным. Хотя у учителей есть возможность использования своих методических разработок, привлекать дополнительные и доступные литературные источники.

Родительские комитеты в учреждениях дошкольного и среднего образования создаются на основе республиканских положений<sup>38, 39</sup>. В школах родительский комитет создается из числа законных представителей учащихся данного учреждения образования (п. 2). Состав родительского комитета определяется на общем родительском собрании учреждения образования из представителей родителей (по одному от каждого класса) сроком на один год (п. 5). В соответствии с п. 7 Положения «Под руководством членов родительского комитета в учреждении образования могут создаваться постоянные или временные комиссии по отдельным направлениям работы». «Решения родительского комитета носят рекомендательный характер» (п.14). Поэтому в функции комитетов

<sup>33</sup> Международный попечительский совет (МПС) МГЭУ им. А.Д.Сахарова. Электронный ресурс <http://www.iseu.by/online/showpage.jsp?PageID=90205&resID=100229&lang=ru&menuItemID=115844>.

<sup>34</sup> Положение о педагогическом совете учреждения общего среднего образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 28.06.2011 № 47.

<sup>35</sup> Положение об учреждении профессионально-технического образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 05.08.2011 № 216.

<sup>36</sup> Положение о педагогическом совете учреждения профессионально-технического образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 05.08.2011 № 216.

<sup>37</sup> Положение о педагогическом совете учреждения дошкольного образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 11.07.2011 № 65.

<sup>38</sup> Положение о родительском комитете учреждения дошкольного образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 11.07.2011 № 65.

<sup>39</sup> Положение о родительском комитете учреждения общего среднего образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 28.06.2011 № 47.

сводятся преимущественно к сбору денежных средств на текущую деятельность или организацию праздничных торжеств. Сколько-нибудь существенное влияние на администрацию они не оказывают.

Важным элементом взаимодействия учреждений послешкольного образования и работодателей представляются производственные практики на предприятиях. Значение таких практик подчеркивается утверждением соответствующего Положения<sup>40</sup> Советом Министров Республики Беларусь. Руководитель практики от предприятия поощряется материально от учреждения образования, лучше узнает студентов и их академические проблемы и может, следовательно, давать рекомендации по совершенствованию учебного процесса. При этом представитель учреждения образования обязательно посещает места практики и обсуждает с руководителем возникающие проблемы. Для мест практики выбираются наиболее передовые предприятия и организации, из числа которых учреждение образования формирует т.н. базу практик.

Для укрепления связей с наиболее востребованными предприятиями учреждениями высшего образования применяются различные формы: договора о сотрудничестве, создание учебно-научно-производственных комплексов, организация филиалов кафедр<sup>41</sup> на производстве, проведение защит выпускных работ в организациях-заказчиках кадров. В настоящее время эта работа постепенно усиливается при большой доле формализма, например, при необоснованных попытках сделать это во всех учреждениях высшего образования и по всем специальностям.

В последнее время высшие и средние специальные учреждения образования резко усилили взаимодействие с местными органами управления образованием и средними школами по привлечению абитуриентов, что вызвано демографическими причинами, приведшими к спаду числа выпускников школ. Учреждения образования не могут себе позволить невыполнение утвержденных планов набора, что ведет к сокращению этих планов и обеспечивающего их финансирования. Весьма негативно сказывается на бюджете учреждения образования и снижение числа студентов, обучающихся за плату. Однако даже при этом четкое взаимодействие с бюро райисполкомов по трудоустройству выпускников отсутствует. Нормативное резервирование рабочих мест для выпускников с целью выполнения законодательной нормы о предоставлении первого рабочего места практически не осуществляется.

### **1.3. Образовательная политика в Республике Беларусь и международной практике. (Терешкович П.В.)**

#### **1.3.1. Принципы и процедуры формирования образовательной политики**

Под образовательной политикой понимается совокупность целей, ценностей, правил и процедур, определяющих развитие системы образования. Исходя из того, что образование в той или иной степени затрагивает интересы практически всех

---

<sup>40</sup>Положения о практике студентов, курсантов, слушателей. Утверждено Постановлением Совета министров Республики Беларусь 3 июня 2010 г. № 860.

<sup>41</sup>Типовое положение о филиале, представительстве и ином обособленном подразделении учреждения образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 26 июля 2011 г. № 168

социальных групп и государственных институтов, политика в этой сфере должна быть выражением общественного договора.

Хотя Кодекс об образовании декларирует «государственно-общественного характер управления образованием» (ст. 2, 1.9.), вследствие чрезвычайно высокой степени финансовой и административной централизации и иерархизации сферы образования приоритет в определении содержания образовательной политики принадлежит государственным структурам.

Как указывалось ранее в разделе 1.1. настоящего Отчета Государственная образовательная политика определяется Президентом, а исполняется и контролируется Министерством образования. На законодательном уровне закреплена жесткая регламентация образовательных программ (образовательных стандартов) вплоть до структуры и содержания учебных планов, перечня и содержания программ учебных дисциплин, последовательности их изучения.

Вместе с тем, основой государственной политики и реформ в области образования должны являться концепция и программа развития образования (долгосрочная, среднесрочная), которая принимается законом. Программа развития образования должна разрабатываться на конкурсной основе. Конкурс объявляется Правительством. В конкурсе могут участвовать как государственные, так и негосударственные учреждения и организации. Проект программы после общественного обсуждения должен вноситься Правительством в Национальное Собрание для утверждения. Программа приобретает силу после подписания закона Президентом Республики Беларусь.

На настоящий момент базовые принципы государственной политики зафиксированы в Статье 2 Кодекса. Целесообразность и корректность их формулировок не вызывает сомнения. Они включают в себя обозначение приоритетности сферы образования и построение его на основе общечеловеческих ценностей, прав человека, гуманизма; гарантируют право и равный доступ к получению образования; обязательность общего базового образования; его экологическую и светскую направленность, ориентацию на интеграцию в мировое образовательное пространство и т.д.

Вместе с тем в Кодекс не включены такие немаловажные принципы, как автономия учреждений образования и академическая свобода; сохранение, распространение и развитие национальной культуры; социальное партнерство в образовании; учет международных стандартов при выработке государственной политики.

Анализ реализации образовательной политики свидетельствует, что в ряде случаев принципы остаются декларациями, не подкрепленными реальными достижениями. Ярким примером этого может служить практика бюджетного финансирования системы образования, которая, по определению, должна обеспечивать его приоритетность. Состояние дел в этой сфере скорее свидетельствует об обратном: в последнее десятилетие в Беларуси наблюдалась тенденция сокращения бюджетной поддержки образования более чем на 20%, в то время, как в странах ОЭСР финансирование образовательной сферы постоянно увеличивается. И если на третьем Всебелорусском народном собрании в 2006 г. Александр Лукашенко обещал к 2010 г. довести финансирование до нормативных 10% от ВВП, то в 2011 г. законодатель изъяли из нового Кодекса саму эту норму. Подробнее эта проблема рассмотрена в разделе 5 «Экономическая составляющая реформ системы образования»..

### 1.3.2. Обеспечение равного доступа к образованию: социальное измерение

Социальное измерение образования характеризует равенство в доступе к образованию для всех физических лиц.

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

Кодекс об образовании декларирует «обеспечение равного доступа к получению образования» (статья 2.1.4.). Вместе с тем, на уровне дошкольного образования вызывает тревогу устойчивая тенденция снижения численности дошкольных учреждений на фоне роста численности детей в возрасте от 1 до 5 лет. Так, если в 1990г. число дошкольных учреждений составляло 5350 ед., то в 2000г. их стало уже 4423 (82,7% к 1990г.), а в 2013г. – 4027 (75,3% к 1990г.). В то же время, только по сравнению с 2005г. численность детей увеличилась на 41 тыс. чел. (на 109,2% к 2005г.). В результате с каждым годом увеличивается дефицит мест в дошкольных учреждениях. Так, в 2013-14 уч.г. в сравнении с 2012-2013уч.г., сокращение числа дошкольных учреждений на 37 единиц (0,9%) произошло на фоне роста численности детей, посещающих эти учреждения, на 9 тыс. человек (2,3%). В целом за период с 2005 по 2013 гг. обеспеченность детей дошкольного возраста местами в дошкольных учреждениях сократилась с 703 до 694 мест на 1 000 детей. Стоит, правда, отметить, что сокращение происходит за счёт дошкольных учреждений в сельской местности, а с 2010 г. власти начали увеличивать численность городских дошкольных учреждений. Однако, эти меры явно недостаточны и не соразмерны динамике роста численности воспитанников в городе. Только за 1 год с сентября 2012 по сентябрь 2013 в городах количество воспитанников увеличилось на 9 426 человек (при открытии 18 учреждений), а в сельской местности уменьшилось на 412 человек (при закрытии 55 учреждений).<sup>42</sup> Многолетние очереди в детские сады крупных городов Беларуси являются типичным явлением.

Совершенно очевидно, что недостаточный охват городских детей дошкольными учреждениями нарушает фундаментальные права граждан на доступ к бесплатному дошкольному образованию, зафиксированные в Конституции Республики Беларусь (ст. 49) и Кодексе об образовании (ст. 3, п.2).

Недостаточная финансовая, материальная и кадровая обеспеченность дошкольных учреждений, а также низкое качество предоставляемых образовательных услуг негативно сказываются на результатах образовательной деятельности дошкольных учреждений. Сегодня подавляющее большинство родителей, стремящихся развивать своих детей с ранних лет, вынуждены отдавать их в платные кружки и секции, поскольку дошкольные учреждения не обеспечивают физического и духовного развития детей на должном уровне (в том числе заявленном в ряде официальных программных документов). Таким образом, развитие ребенка этого возраста во многом определяется финансовыми возможностями родителей, что способствует усугублению социального неравенства.

<sup>42</sup> Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013  
./www.edu.gov.by/sm.aspx?guid=1311473

На уровне среднего образования существует устойчивая тенденция снижения результатов централизованного тестирования (ЦТ) на протяжении ряда лет, несмотря на постоянное занижение уровня требований и проходных баллов по ЦТ. Как правило, 20 баллов и ниже из возможных 100 набирают 70% абитуриентов по физике и 60% - по математике. Провальными стали итоги тестирования в 2014г., согласно которым испытание по математике с максимальным результатом в 100 баллов прошли лишь 16 абитуриентов, а 0 баллов набрали 132 человека. Для сравнения: в 2013г. результат в 100 баллов получили 146 абитуриентов, а 0 баллов – 111 человек.

В результате снижения уровня образования школьников родители вынуждены восполнять пробелы школьного образования за счёт платного репетиторства. Учитывая, что сегодня 90-95% выпускников планируют поступление в учреждения высшего образования, масштабы репетиторства трудно переоценить. Вольно или невольно снижая качество, государство способствует массовому развитию и популяризации института репетиторства и перекладывает расходы на общее среднее образование на родителей. Репетиторство в свою очередь порождает социальное неравенство. Возможность получить качественное и престижное образование зависит от средств, которые могут быть вложены в репетиторов. Семьи с высокими доходами получают доступ к более престижным специальностям, чем семьи с низкими доходами.

Низкое качество обучения является стимулом для репетиторства. В результате конституционная норма о бесплатности среднего образования не выполняется в полной мере.

Расширение доступа к образованию осуществляется не через механизмы расширения списка образовательных услуг и диверсификацию образовательной деятельности, а через установление особых правил приема, методов стимулирования учебной деятельности (стипендии, льготы на проезд, установление социальных минимальных стандартов в образовании), методов социального поощрения для молодых специалистов, получивших распределение по окончании профессионального учебного заведения и т.д. Такая политика долгое время себя оправдывала в плане создания особой социальной страты молодых людей, которые живут, главным образом, за счет государства. Но такая социальная политика в области образования может приводить к неравенству. Расширение прав для одних слоев населения может автоматически приводить к ущемлению прав других (права на труд, на свободное перемещение и т.д.).

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

При поступлении в учреждение высшего образования абитуриенты должны проходить централизованное тестирование и психологическое собеседование при одновременном конкурсе аттестатов. Некоторые учреждения образования по многим специальностям (художественного, гуманитарного и естественнонаучного профиля) могут вводить свои, дополнительные, экзамены и испытания. Усложненная процедура поступления, к тому же занимающая довольно большой промежуток времени (с апреля по август), создает ажиотаж среди абитуриентов и не может гарантировать объективность в оценке знаний и эффективность отбора.



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

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

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

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

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

Частично социальное расслоение снимается внедрением государством системы льгот при поступлении в учреждения высшего образования для ряда категорий граждан. К таким категориям относятся победители международных и республиканских олимпиад, дети-сироты, инвалиды, дети военнослужащих, лица, пострадавшие от Чернобыльской катастрофы, дети из многодетных семей и др. По отдельному конкурсу идет поступление *и зачисление на бюджетные места сельских жителей*. Правительство утверждает, что уровень подготовки сельских школьников вырос, поэтому возможна отмена таких льгот. Однако точных подтверждающих данных на основе системных исследований по этому факту нет. Правила приема остаются без изменений.

Дифференциация по имущественному признаку фактически закрепляется и системой стипендиального обеспечения в учреждениях высшего образования уже в период обучения. Стипендии получают только студенты *государственных учреждений высшего образования*, которые обучаются за счет *республиканского бюджета*. Сейчас более 90% белорусских студентов этого потока получают стипендию, размер которой зависит

от успеваемости, специальности и учреждения высшего образования. Студенты платной формы обучения стипендий не получают.

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

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

Одной из важных проблем образования является его доступность для ряда социальных групп, имеющих невыгодные стартовые условия. Среди них особое место занимают инвалиды. Образование граждан с особенностями психофизического развития регулируется Законом Республики Беларусь «Об образовании лиц с особенностями психофизического развития (специальном образовании)» № 285-З от 18 мая 2004 года, который определяет правовые, экономические, социальные и организационные основы специального образования. Закон гарантирует создание необходимых условий для получения образования лицами с особенностями психофизического развития, их социальной адаптации и интеграции в обществе. Аналогичные положения зафиксированы в Кодексе об образовании (ст. 2.2.1 и 2.2.2.).

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

Однако в Беларуси инклюзивная образовательная практика достаточно ограничена, во многом экспериментальна и неустойчива. Это обусловлено тем, что система инклюзивного образования находится на стадии формирования. Важнейшим барьером на пути к независимой жизни инвалидов является неготовность системы образования разрабатывать и реализовывать индивидуальные образовательные программы в рамках

инклюзивной модели. По данным Министерства образования, только единичные учреждения образования оснащены специализированным программно-аппаратным оборудованием. В 60% учреждений образования состояние стандартного программного обеспечения не позволяет использовать современные информационно-компьютерные технологии, только 47% учреждений специального образования подключены к сети Интернет. Обучение многих инвалидов затруднено в связи с отсутствием специально подготовленной для них «безбарьерной среды» в учреждениях образования, недостаточно развитой инфраструктурой, физической недоступностью учебных учреждений. Многие учреждения образования все еще не оборудованы для передвижения и обучения инвалидов. Одна из наиболее острых проблем вызвана сложностью передвижения инвалидов с места жительства на место учебы.

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

Кодекс об образовании декларирует в качестве одного из основных направлений государственной политики в сфере образования «обеспечение равенства белорусского и русского языков» (ст.2.2.9). По результатам переписи населения в качестве своего родного языка указали белорусский около 53,2 % населения, 41,5 % - русский язык. В повседневной жизни разговаривают на белорусском 23,4 % от общей численности населения. По данным Белстата, в 2013/14 уч.г. в учреждениях дошкольного образования на белорусском языке общались с воспитателями 11% воспитанников. В учреждениях общего среднего образования все предметы на белорусском языке изучали 15% обучающихся. В учреждениях среднего специального образования на белорусском языке получали образование менее 1% обучающихся, на русском и белорусском – менее 15% обучающихся. В учреждениях высшего образования на белорусском языке получали образование 0,2 % обучающихся, на русском и белорусском – 38% обучающихся.<sup>43</sup>

Данные цифры ярко свидетельствуют о том, что программа распространения белорусского языка в системе образования за период независимости страны так и не была развернута в полной мере, и неизвестно, будет ли она внесена в повестку дня в ближайшей перспективе. Обучение в учреждениях высшего образования ведется почти исключительно на русском языке.

### **1.3.3. Обеспечение интеграции в мировое образовательное пространство: интернационализация высшего образования.**

Кодекс об образовании декларирует принцип «интеграции в мировое образовательное пространство при сохранении и развитии традиций системы образования» (ст. 2.1.6).

Одним из важнейших показателей интеграции в международной статистике высшего образования считается студенческая мобильность, отражающая одновременно уровень качества национальной высшей школы. Страны ОЭСР принимают, как правило, больше студентов, чем отправляют учиться за рубеж. В 2010 г. эти страны приняли в 2,9 раза

<sup>43</sup> Режим доступа: [http://www.belta.by/ru/all\\_news/society/Okolo-15-shkolnikov-izuchajut-vse-predmety-na-beloruskom-jazyke---Belstat\\_i\\_660262.html](http://www.belta.by/ru/all_news/society/Okolo-15-shkolnikov-izuchajut-vse-predmety-na-beloruskom-jazyke---Belstat_i_660262.html)

больше иностранных студентов, чем отправили на учебу в иностранные учебные заведения. При этом 93% студентов-граждан стран ОЭСР обучаются за границей, выбирают учебные заведения других стран ОЭСР. Баланс студенческой мобильности в разных странах ОЭСР отличается, но положительный чистый показатель мобильности (разность долей въездной и выездной мобильности) рассматривается как показатель успехов высшей школы.

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

В Государственной программе развития высшего образования на 2011-2015 г. международное сотрудничество занимает последнее место из семи задач его развития (после обеспечения студентов местами в общежитиях).<sup>44</sup> Сама задача сводится к «повышению международного престижа белорусской высшей школы и увеличению в три раза объема экспорта образовательных услуг». Программа констатирует, что «университеты имеют развитую сеть международных связей». Никаких серьезных проблем в этой сфере активности не обозначено. Программой предусмотрена возможность стажировок белорусских преподавателей в передовых организациях и научных центрах, участие в международных докторских программах, а так же приглашение для чтения инновационных курсов преподавателей зарубежных университетов. Очевидно, что студенты вообще не учитываются Программой как потенциальные участники программ академической мобильности.

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

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

---

<sup>44</sup> [www.government.by/.../file4be2eb5d8d5d283a.PDF](http://www.government.by/.../file4be2eb5d8d5d283a.PDF)

Следствием этого является то, что академическая мобильность является скорее исключением, чем массовой практикой. Согласно официальной статистике в 2012 г. на учебу за рубеж выезжали 3554 студента (0,9 % всех студентов) и 3700 педагогических работников (16% от всех преподавателей).<sup>45</sup> Эти показатели, особенно, по мобильности студентов весьма далеки от целей Европейского пространства высшего образования. Более того, даже они вызывают сомнения в достоверности, в частности, что понимается чиновниками Министерства образования как «выезд на учебу за рубеж». Судя по всему, любой выезд за пределы страны, включая участие в конференциях или семинарах, рассматривается как «выезд на учебу». Даже в наиболее передовых в плане международного сотрудничества Белорусском Государственном Университете (БГУ) и Белорусском Национальном Техническом Университете (БНТУ) возможности обучения или прохождения стажировок за рубежом крайне ограничены. В БГУ 2455 преподавателям предлагается порядка 18 - 25 стажировок в год, 34000 студентов – 170—200,<sup>46</sup> в БНТУ, где численность преподавателей и студентов еще больше, соответственно 6 и 21.<sup>47</sup>

Необходимо отметить, что с 2012 г. в Беларуси началась реализация государственной программы мобильности, предполагающая отправку за рубеж ежегодно до 50 белорусских студентов. Она ориентирована главным образом на магистрантов и аспирантов и не принимает во внимание наиболее представительную группу студентов, обучающихся на 2-4 курсах. Количество участников этой программы растет: в 2013 г. на обучение в зарубежные университеты было направлено 109 студентов. Однако и при этом ее участники составляют лишь 0,05% от всех обучающихся в системе высшего образования. При этом большая часть из них было направлено в Китай (38%) и Россию (14%).<sup>48</sup>

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

Важнейшими причинами сдерживания академической мобильности является ограниченное количество мест для белорусских участников; непрозрачность процесса отбора участников, обусловленная полным контролем процесса Министерством образования и подотчетными ему административными структурами; достаточно низкий уровень владения иностранными языками студентами, преподавателями и сотрудниками учреждений высшего образования. Количество европейских программ обмена и число западных иностранных студентов, обучающихся в белорусских

<sup>45</sup> Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013.//www.edu.gov.by/sm.aspx?guid=1311473

<sup>46</sup> <http://www.bsu.by/Cache/Page/207933.pdf>

<sup>47</sup> <http://www.bntu.by/activeerasmusmundus.html>

<sup>48</sup> Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013.//www.edu.gov.by/sm.aspx?guid=1311473

учреждениях высшего образования, очень ограничено, поскольку мобильность и программы стажировок необходимо утверждать в Министерстве образования.

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

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

Государственная программа развития высшего образования на 2011 – 2015 гг. подчеркивает важность дальнейшего развития международного сотрудничества в первую очередь с точки зрения расширения «экспорта образовательных услуг», объемы которого предполагается значительно увеличить. Она предполагает открытие новых программ для обучения студентов с английским языком как основным языком преподавания и приглашение иностранных преподавателей для ведения курсов. В 2013 г. в государственных учреждениях высшего образования Беларуси обучалось 13 505 иностранных студентов и магистрантов. Из них 58,2% составляли студенты из Туркменистана, 10,3% -- из Китая, 11,7% -- России, 2,5% -- Нигерии, по 1,9% -- Ирана и Азербайджана.<sup>49</sup>

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

---

<sup>49</sup> Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013.  
[//www.edu.gov.by/sm.aspx?guid=1311473](http://www.edu.gov.by/sm.aspx?guid=1311473)

## **2. Проблемы связи образования с рынком труда, обеспечения качества образования, социального партнерства.**

### **2.1. Национальная рамка квалификаций и профессиональные стандарты как регуляторы рынка труда и его связи с образованием. (Крыжановская О.В.)**

Экономический рост, наблюдавшийся перед кризисом в мировой экономике, остро выявил проблему нехватки высококвалифицированной рабочей силы, соответствующей требованиям рынка труда, что стало в определенном смысле тормозом экономического развития отраслей экономик разных стран. Поэтому необходимость создания и внедрения в практику новых, более эффективных и надежных подходов и методов действия и регулирования в сфере подготовки специалистов новой формации очевидна. Такими механизмами, как показывает международный опыт, должны стать Национальная система квалификации (НСК)<sup>50</sup>, Национальная рамка квалификаций (НРК)<sup>51</sup>, сопоставимая с Европейской рамкой квалификаций для обучения на протяжении всей жизни, и разрабатываемые на их основе профессиональные стандарты.

#### **2.1.1. Европейская рамка квалификаций**

В 2003 году в Берлине на проведенной конференции Министров образования стран-участников Болонского процесса было принято Коммюнике, которое положило начало разработке «...структуры согласованных и соизмеримых/сопоставимых квалификаций для системы высшего образования, которая бы стремилась дать определение квалификациям, учитывая показатели объема работы, уровня, результаты учебного процесса, компетенции и профиль», а также «обобщенной структуры квалификаций для общеевропейского пространства высшего образования.»<sup>52</sup>

Первая, вторая и третья ступени высшего образования, созданные в Болонском процессе, являются ключевыми элементами рамочного описания квалификаций для стран-участников. Эти описания квалификаций были разработаны европейскими экспертами в рамках Совместной инициативы качества (2002 г.) и получили международное признание как Дублинские дескрипторы (Dublin Descriptors<sup>53</sup>), которые представляют собой намеренно общие описания типичных ожиданий или уровней компетенций, относящихся к достижениям и умениям по каждому Болонскому циклу, что позволяет не только использовать их для широкого спектра дисциплин, но и учитывать особенности систем образования в разных странах. Они базируются на результатах обучения (learning outcomes) и компетенциях. Дублинские дескрипторы были приняты до Европейской квалификационной рамки и привязаны по родовому принципу к соответствующей степени квалификации (бакалавр – магистр – доктор).

---

<sup>50</sup> Болонский процесс как путь модернизации системы высшего образования Беларуси. //Минск. «Медисонт» - 2014. - С.41

<sup>51</sup> Там же.

<sup>52</sup> Realising the European Higher Education Area. Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education Berlin, 19 September 2003. - Режим доступа: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/Berlin\\_Communique1.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/Berlin_Communique1.pdf)

<sup>53</sup> Shared 'Dublin' descriptors for Short Cycle, First Cycle, Second Cycle and Third Cycle Awards. A report from a Joint Quality Initiative informal group (contributors to the document are provided in the Annex). 18 October 2004. Режим доступа: [http://www.nvao.net/page/downloads/Dublin\\_Descriptors.pdf](http://www.nvao.net/page/downloads/Dublin_Descriptors.pdf)

В контексте Болонского процесса в 2005 г. в Бергене<sup>54</sup> европейские министры образования приняли Всеобъемлющую Рамку квалификаций Европейского Пространства Высшего Образования (FQ-EHEA, EQF)<sup>55</sup>, а также договорились о разработке к 2007 г. национальных рамок квалификаций и об их внедрении к 2010 г. во всех странах, подписавших Болонскую декларацию. Эти НРК для высшего образования должны были отражать Болонскую структуру трех циклов и использовать общие дескрипторы, основанные на результатах обучения, компетенциях и зачетных единицах. Европейская рамка квалификаций вступила в силу в 2008 году и было рекомендовано странам ЕС привязать профессиональные системы квалификаций к FQ-EHEA до 2010 года, а к 2020 году обеспечить, чтобы индивидуальные свидетельства о квалификации содержали данные о соответствии квалификации определенному уровню EQF.

EQF (FQ – EHEA)<sup>56</sup> основывается на Дублинских дескрипторах и устанавливает рамочные требования к результатам обучения на трех циклах высшего образования, предназначенные для облегчения сравнимости и переносимости квалификаций между странами, системами, учреждениями образования, что позволяет развить транснациональную мобильность работающих и учащихся. Термин компетенция в данном случае используется в широком смысле, что позволяет определять уровни способностей и умений.

Европейская рамка квалификаций для образования в течение всей жизни (European Qualifications Framework for lifelong learning – EQF-LLL)<sup>57</sup> представляет собой рамку, состоящую из 8 уровней, каждый из которых описан в терминах знаний, умений и компетенций, которые определяют качественное отличие квалификаций одного уровня от другого. «В контексте Европейской рамки квалификаций, компетенция описывается с точки зрения ответственности и автономности»<sup>58</sup>. В этом случае термин компетенция понимается в более ограниченном смысле как способность применять знания на практике. Европейская рамка квалификаций позволяет проводить сравнение квалификаций между странами и является ориентиром для разработки Национальной рамки квалификаций.

Зачетные единицы European Credit Transfer System (ECTS), представляющие собой определенное средство количественного выражения объема обучения, основанное на достигнутых результатах обучения и связанных с ними рабочих нагрузок<sup>59</sup>, являются одним из ключевых элементов Рамки квалификаций Европейского пространства

---

<sup>54</sup> The European Higher Education Area — Achieving the Goals: Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19–20 May 2005 // Режим доступа: [http://www.aic.lv/ace/ace\\_disk/acebook/Bologna\\_reports.pdf](http://www.aic.lv/ace/ace_disk/acebook/Bologna_reports.pdf)

<sup>55</sup> A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area. Bologna Working Group on Qualifications Frameworks. Published by: Ministry of Science, Technology and Innovation Bredgade 43 DK-1260 Copenhagen K. Режим доступа: [http://www.bolognabergen2005.no/Docs/00-Main\\_doc/050218\\_QF\\_EHEA.pdf](http://www.bolognabergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050218_QF_EHEA.pdf)

<sup>56</sup> Там же.

<sup>57</sup> Recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning, 2008. //Режим доступа: [http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/rec08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/rec08_en.pdf)

<sup>58</sup> Competence means the proven ability to use knowledge, skills and personal, social and/or methodological abilities, in work or study situations and in professional and personal development. In the context of the European Qualifications Framework, competence is described in terms of responsibility and autonomy.//Там же.

<sup>59</sup> <http://www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=123>



высшего образования<sup>60</sup>, сопоставимой с Европейской рамкой квалификаций для обучения в течение всей жизни<sup>61</sup>.

Основной доклад ОЭСР<sup>62</sup> в 2007 году определил рамки квалификаций как один из механизмов, при помощи которого системы квалификаций могут лучше служить реализации принципов обучения в течение всей жизни (lifelong learning).

Квалификационные рамки, разработанные участниками Болонского и Копенгагенского процессов<sup>63</sup>, являются теми инструментами, которые были приняты добровольно всеми странами-участницами, несмотря на то, что они не имели силы соглашения или закона, однако являлись серьезными программами. Представленные рамки квалификаций ориентированы на результаты обучения (learning outcomes), с точки зрения которых, как считают международные разработчики, целесообразно описывать квалификации во всех странах-участницах Болонского процесса.

### 2.1.2. Национальная рамка квалификаций.

С точки зрения зарубежных экспертов разработка и внедрение национальной рамки квалификаций подразумевает формирование правовой и методологической основы для принципиальных изменений в системе образования и национальной системе квалификаций. Национальная система квалификаций – «...это совокупность механизмов правового и институционального регулирования квалификаций работников с учетом потребностей рынка труда и возможностей системы образования»<sup>64</sup>.

Национальные системы квалификаций разрабатываются в соответствии с приоритетами, принятыми в разных странах. Как и национальное законодательство, они имеют различную сложность в зависимости от существующей в этих странах практики того, что подлежит детальному регулированию и что можно регулировать более краткими и общими постановлениями. Разработка национальных систем квалификаций осуществляется в более чем 130 странах мира. Совершенствование национальных систем квалификаций активно проводится и в странах СНГ.

Система квалификаций включает в себя рамку квалификаций, профессиональные и образовательные стандарты, систему оценки и сертификации качества квалификаций.

*Национальная рамка квалификаций* – совокупность механизмов правового и институционального регулирования спроса на квалификации работников со стороны рынка труда и предложения квалификаций со стороны системы образования и обучения; системное и структурированное по уровням описание квалификаций, признаваемых на национальном и международном уровнях, посредством которых

---

<sup>60</sup> A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area. Bologna Working Group on Qualifications Frameworks, 2005: [http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main\\_doc/050218\\_QF\\_EHEA.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050218_QF_EHEA.pdf)

<sup>61</sup> Recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning, 2008: [http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/rec08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/rec08_en.pdf)

<sup>62</sup> Annual Report 2007 OECD (Organisation for economic co-operation and development) <http://www.oecd.org/newsroom/38528123.pdf>

<sup>63</sup> "The Copenhagen Declaration". Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training, 2002.// Режим доступа: [http://www.bmbf.de/pubRD/copenhagen\\_declaration\\_eng\\_final.pdf](http://www.bmbf.de/pubRD/copenhagen_declaration_eng_final.pdf)

<sup>64</sup> Болонский процесс как путь модернизации системы высшего образования Беларуси. //Минск. «Медисонт» - 2014. - С.41

осуществляется измерение и взаимосвязь результатов обучения и устанавливается соотношение дипломов, свидетельств/сертификатов об образовании и обучении.

Как показывает анализ международных процессов в сфере образования, в зарубежной практике понятие «рамка квалификаций» является тем инструментом, который обеспечивает связь сфер труда и образования и является основой обновления национальной системы квалификаций, построенной на принципах прозрачности получения квалификаций, объективности, независимости их оценивания и систематичности их обновления, что способствует экономическому росту государства. Формирование «рамки квалификаций» происходит по инициативе международных организаций в сфере образования на основе интеграции теории и практики профессионального образования, обеспечения взаимодействия представителей сфер образования и труда стран Европы, Азии и Америки.

Значительную помощь в понимании EQF и при конструировании НРК оказывает Руководство Болонской рабочей группы по квалификационным рамкам (2005 г.), рассматривающее весь комплекс болонской системы высшего образования и обеспечения качества в ней<sup>65</sup>.

Как отмечают международные эксперты, проблемы в области формирования национальных рамок квалификаций в разных странах существуют, они примерно схожи и в определенной степени обусловлены существованием двух мета-рамок - EQF и EQF - LLL<sup>66</sup>.

Вместе с тем, международная практика показала, что возможно и целесообразно разрабатывать и внедрять национальную рамку, сопоставимую с обеими мета-рамками, более того, совершенно очевидно, что в большинстве стран есть тенденция к разработке общих для всех уровней образования национальных рамок, которые охватывают все уровни квалификаций, существующие в стране. Возникают и распространяются «параллельные квалификации» на 6-8 уровнях по Европейской рамке квалификаций (соответствуют трем циклам высшего образования по Болонской мета-рамке), это так называемая Ypsilon-модель: одна ветвь академическая, другая – профессионально ориентированная (profession oriented)<sup>67</sup>.

Во всем мире единицей образовательного процесса является образовательная программа (до этого была лишь специальность) и, как показывает международная практика, понятие «образовательная программа» и «квалификация» тесно взаимосвязаны. Программа ведет к получению квалификации (или ее части), которая подтверждается соответствующим документом (дипломом, сертификатом).

Анализируя состояние и процесс разработки национальных квалификационных рамок, невозможно не затронуть вопросы оценки качества программ и сертификации квалификаций, которые приводят к их официальному признанию. В этом отношении на

---

<sup>65</sup>A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area. Bologna Working Group on Qualifications Frameworks, 2005: [http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main\\_doc/050218\\_QF\\_EHEA.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050218_QF_EHEA.pdf)

<sup>66</sup> Bologna process and EQF implementation. Development of qualifications Frameworks//Joint meeting of national correspondents (QF-EHEA) and national coordination points (EQF).- Strasbourg, 2010. – Режим доступа: <http://www.ehea.info/wrk-news-details.aspx?nId=21&wk=16>

<sup>67</sup> Bryan Maguire Issues arising from qualifications frameworks in Europe // Irish Bologna Expert Conference «National Qualifications Frameworks and the European Overarching Frameworks: Supporting Lifelong Learning in European Education and Training», 15 April 2010, Dublin Castle, Ireland. 25 p. – Режим доступа: [http://www.aic.lv/bolona/2010/Sem09-10/QA\\_Dublin/QualificationsFrameworksConf-April2010.pdf](http://www.aic.lv/bolona/2010/Sem09-10/QA_Dublin/QualificationsFrameworksConf-April2010.pdf)

общеввропейском уровне параллельно с разработкой по инициативе Европарламента и Еврокомиссии Европейской рамки квалификаций велась работа по созданию стандартов качества Европейской ассоциации гарантии качества высшего образования (European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA). Эти два процесса несомненно взаимосвязаны. Их объединяют общие принципы: акцент на принципе образования в течение всей жизни (lifelong learning), разработка механизмов признания неформального и информального (спонтанного) образования и обучения, распространения подхода результатов обучения при описании целей / результатов образования (обучения), значимых для сферы образования, и квалификации, значимой для сферы труда, требования независимости, объективности и прозрачности оценочных процедур, разработка соответствующих инструментов: профессиональных стандартов в сфере труда, компетентно-ориентированных образовательных программ и адекватных оценочных средств в сфере образования, выступающих гарантом качества полученного образования и квалификации.

Оценка качества образования, а также сертификация квалификаций требуют создания независимой от обучающихся (преподавателей и учреждений образования), а тем более от государственных органов, системы и единых критериев оценки, объективно отражающих требования профессиональной деятельности (результатов обучения, описания требований и квалификаций).

В международной практике понятие сертификации представляется как процесс и результат независимой (обычно экспертной) оценки квалификации работника. Это дает возможность осуществлять признание неформального и информального (спонтанного) образования (обучения), полученного вне формального образования, в повседневной жизни, на рабочем месте и т.д. Процедуры сертификации, как и ее субъекты должны быть разнообразными, как оппозиция системе, когда все сертификационные процедуры проводились только единственным государственным органом.

В мае 2004 года Европейским Советом был принят ряд общеевропейских принципов официального признания и сертификации неформального образования (добровольность, заинтересованность, доверие к процессу признания, доверие к признающей системе и ее легитимность). Эти принципы используются европейскими странами для национальных разработок. Расширение политики образования на протяжении всей жизни смещают акценты: вместо формирования и присвоения квалификаций путем формального образования на более гибкие траектории получения квалификаций с учетом неформального и информального (спонтанного) образования (обучения)<sup>68</sup>.

### 2.1.3. Профессиональные стандарты

На западе история появления профессиональных стандартов хорошо известна, когда в конце 1980-х годов Америкой и Европой был осознан кризис профессионального и университетского образования, которое отставало от потребностей бизнеса, а выпускники были не готовы к быстрому включению в профессиональную деятельность. Что-то подобное мы наблюдаем сейчас в Беларуси.

**Профессиональный стандарт** представляет собой многофункциональный нормативный документ, определяющий в рамках конкретного вида профессиональной

---

<sup>68</sup> European guidelines for validating non-formal and informal learning. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – 24p.

деятельности требования к ее содержанию и качеству. Он раскрывает с позиций сферы труда (объединений работодателей и/или профессиональных сообществ) содержание профессиональной деятельности в рамках определенного вида экономической деятельности, а также требования к квалификации работников.

Как показывает международный опыт, системное описание требований работодателей может иметь различный формат, который определяется традициями взаимодействия системы профессионального образования и рынка труда и характером этого взаимодействия. Однако при всем существующем многообразии подходов их объединяет одно, а именно – профессиональные стандарты описывают требования к качеству и содержанию труда в определенной области профессиональной деятельности.

В течение последних 20 лет деятельность по разработке профессиональных стандартов интенсивно развивается в мире по нескольким направлениям:

Во-первых, происходит движение от локальных отраслевых систем стандартов к формированию общенациональных систем. Эта тенденция отмечается в таких странах, как Австралия, Канада, Великобритания, США, Германия, Япония, Нидерланды, Чили, Малайзия, Филиппины, Турция, Румыния.

Во-вторых, разрабатываются новые подходы и методы формирования и использования профессиональных стандартов. Они активно применяются как в сфере труда, обеспечивая управляемый карьерный рост и профессиональное развитие, так и в сфере образования, где создают основу для разработки программ профессиональной подготовки и более эффективных методов оценивания и аттестации результатов профессионального обучения.

В-третьих, увеличивается круг «пользователей» профессиональных стандартов. Он охватывает не только сотрудников кадровых служб и служб, отвечающих за внутрифирменную подготовку персонала, но и работодателей и работников, учащихся профессионального образования разного уровня, преподавателей и руководителей учебных заведений и т. д.

В-четвертых, расширяется обмен опытом по проблемам формирования и использования профессиональных стандартов.

Все больше и больше стран в различных регионах мира начинают разрабатывать и применять общенациональные профессиональные стандарты. В этот список входят развитые экономические страны, страны Азии и Латинской Америки, Центральной и Восточной Европы, бывшие советские республики.

Профессиональный стандарт:

позволяет четко структурировать профессиональную деятельность работника за счет оптимального описания требований к трудовым функциям, качеству их выполнения, к уровню квалификации и компетенциям работника, т.е. обеспечивает проведение процедур стандартизации и унификации в рамках видов экономической деятельности (установление и поддержание единых требований к содержанию и качеству профессиональной деятельности, согласование наименований должностей, упорядочивание видов трудовой деятельности и пр.);

предназначен для решения широкого круга задач в области управления персоналом: (разработки стандартов предприятия, систем оплаты труда, систем мотивации и

стимулирования персонала, должностных инструкций; тарификации должностей; отбора, подбора и аттестации и сертификации персонала, планирования карьеры):

предоставляет работодателям критерии для оценки персонала с целью повышения качества труда и эффективности работников за счет развития их компетенций, освоения требуемых квалификаций, активизации их мотивации, а также дает возможность работодателям контролировать профессионализм работников, поддерживать и улучшать отраслевые стандарты качества;

позволяет проводить оценки квалификации и сертификации работников, выпускников учреждений образования, т.е. работникам предоставляется возможность определить свой профессиональный уровень, развить профессиональные компетенции, повысить квалификационный уровень и подтвердить его сертификатом, получить основу для дальнейшего профессионального роста;

является содержательной основой для разработки и обновления образовательных стандартов и образовательных программ (учебных программ, модулей, учебно-методических материалов к этим программам) всех уровней профессионального образования;

расширяет возможности трудоустройства выпускников и молодых специалистов<sup>69</sup>.

Как свидетельствует международный опыт, профессиональные стандарты разрабатываются на основе: 1) мониторинга и анализа развития отрасли; 2) опросов (выявление профессиональных задач, решаемых в трудовой деятельности, определение требований к знаниям и умениям (компетенциям), поведению работников, условиям труда – мнение группы экспертов); 3) достижения согласования относительно предъявляемых требований.

Профессиональные стандарты требуют наличия: 1) инициативы, исходящей от отрасли или государства; 2) группы экспертов, в состав которой должны входить представители отрасли, исследователи, представители профсоюзов и др. заинтересованных структур, которые обеспечивают разработку проектов профессиональных стандартов; 3) соответствующего финансирования (как правило, разработка профессиональных стандартов финансируется государством; например, в России на планируемую разработку порядка 800 стандартов на 2013-2014 гг. выделено 400 млн руб.; в Канаде на развитие системы профстандартов в течение 11 лет потратили \$118 млн, в Германии в 1998 году — \$26 млн, в Нидерландах в 1999 году — \$76 млн ).

Профессиональные стандарты могут: 1) утверждаться государством (Великобритания), как отдельный документ; 2) утверждаться структурами социальных партнеров для обязательного использования при формировании образовательных стандартов и программ обучения (Германия, Франция, Нидерланды); 3) образовательные стандарты подлежат утверждению на государственном уровне).

В целях повышения качества подготовки работников и их конкурентоспособности на национальном и международном рынке труда эффективные профессиональные стандарты должны быть ориентированы на требования сегодняшнего дня, ближайшего и отдаленного будущего. Следует подчеркнуть, что эта ориентированность на перспективу и на международные тенденции имеет принципиальное значение для

---

<sup>69</sup> О. Крыжановская. Зачем нужны профессиональные стандарты. // Я – специалист по кадрам. №2 (98). - 2014. – С. 6-8

профессионального образования, в частности для обеспечения того, что называется «опережающим характером» профессионального образования.

#### **2.1.4. Национальная рамка квалификаций и профессиональные стандарты в Республике Беларусь.**

В развитых странах Европы и Северной Америки имеются различные национальные системы квалификаций и профессиональных стандартов, чего нельзя сказать о Беларуси, где не создана НРК и практически отсутствуют подобные современные профессиональные стандарты, хотя данная проблема для нашей страны назрела уже достаточно давно.

Одним из таких методов, способных разрешить назревшую проблему, как свидетельствует международная практика, является создание национальной рамки квалификаций и эффективной системы профессиональных стандартов. Отсутствие НРК не позволяет сделать и следующий важный шаг – разработать профессиональные стандарты, которые показывали бы наборы компетенций, необходимых для выполнения той или иной профессиональной деятельности.

В начале 1990-х годов, у белорусского государства было ожидание, что с переходом на рыночную экономику в стране будет развиваться негосударственное образование. Закономерно вставал вопрос: – «Как можно регулировать негосударственную сферу образования в условиях либерализации?». Отсюда возникла идея образовательных стандартов, как нормативных документов, которые должны будут регулировать сферу образования. Однако на современном этапе образовательные стандарты в существующем виде не отвечают современным мировым тенденциям и являются тормозом в воспроизводстве требуемых квалифицированных специалистов.

Нынешняя система тарификации квалификаций, действующая в Беларуси, была создана в середине XX века, и в справочнике рабочих профессий мы имеем более 7 тысяч позиций. В то время как развитые страны готовят квалифицированных рабочих по 600 – 800 профессиям. Огромное количество профессий приводит к тому, что страна испытывает дефицит в квалифицированных молодых кадрах, а работодатели расходуют средства на их переподготовку применительно к конкретным профессиональным задачам. Поэтому давно назрела необходимость перехода от единого тарифно-квалификационного справочника работ и рабочих профессий (ЕТКС) к внедрению национальной рамки квалификаций и национальных профессиональных стандартов.

Беларуси также требуется национальная система прогнозирования рынка труда. Необходимо комплексное исследование профессиональных и квалификационных аспектов рынка труда, отдельных сфер экономической активности, составление краткосрочных прогнозов на основе качественных, а не только количественных показателей и т.д.

Сейчас в Беларуси сложилась ситуация, когда нет ответственных за подготовку кадров для отдельных отраслей и сфер экономической деятельности. Также нет построенной связи системы образования с нанимателями. В той или иной степени в развитие кадрового потенциала и организацию рынка труда включено Министерство образования, Министерство экономики, Министерство труда и социальной защиты и некоторые другие ведомства, но прямой ответственности за подготовку кадров для рынка труда никто не несет, также отсутствует выстроенная система обратной связи с нанимателями. Все это негативно сказывается на производительности труда.

Вместе с тем, к сожалению, в Кодексе Республики Беларусь «Об образовании» (2011), а также трудовом законодательстве, отсутствуют упоминания о национальной рамке квалификаций и профессиональных стандартах<sup>70</sup>. До начала 2014 года в Беларуси не было никаких нормативных документов по их разработке и использованию, хотя дискуссия о необходимости рамки и стандартов велась на протяжении последних 10-и лет.

Когда подготовка национальной рамки квалификаций и профессиональных стандартов началась, то решения не вполне соответствовали международной практике. Это касается в частности Постановления Совета Министров за № 34 от 17.01.2014 «О некоторых вопросах развития национальной системы квалификаций Республики Беларусь»<sup>71</sup>.

Следует отметить, что усиление инновационных процессов в сфере современного производства требует и ускорения самого процесса обновления знаний. В настоящее время скорость устаревания знаний, примерно в 4 раза, превышает скорость их обновления в рамках одного поколения. Исследования последних лет показали, что после окончания учреждения образования в среднем ежегодно теряется до 20% знаний.

Становится очевидным, что эффективная взаимосвязь сферы труда и сферы подготовки квалифицированных кадров в различных отраслях экономики Беларуси требует оперативного и незамедлительного выявления потребностей работодателей в необходимых навыках, их институциональное закрепление и трансляцию в систему образования.

В этом отношении интересен опыт ряда стран по разработке национальной рамки квалификаций и профессиональных стандартов.

Как показывает опыт Великобритании<sup>72</sup>, чья система профессиональных стандартов признана одной из лучших, развитие современной системы профессиональных квалификаций невозможно без программно-целевого подхода, планирования (оперативного, тактического, стратегического) деятельности по разработке профессиональных стандартов. Исходя из этого, наиболее рационально и эффективно осуществлять работу по разработке профессиональных стандартов позволит формирование модели взаимодействия всех участников системы, создание единых координационных центров и разработка планов их работы.

В Великобритании Национальные профессиональные стандарты (National Occupational Standards) являются одним из элементов Системы обеспечения качества рабочей силы, в которую, помимо них, входят такие компоненты, как сеть отраслевых советов по профессиональным навыкам (Sector Skills Councils), созданных работодателями в качестве независимых организаций с участием профсоюзов, профессиональных объединений и других ключевых партнеров, выполняющих роль головного экспертного органа в вопросах удовлетворения потребности отрасли в обеспечении качественной рабочей силой и лицензируемых Правительством; программы профессионального образования и подготовки, а также рамка квалификаций, объединяющая все возможные пути образования и профессиональной подготовки. При этом

<sup>70</sup> Кодекс Республики Беларусь «Об образовании» от 13 января 2011 г. № 243-З. Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=hk1100243>

<sup>71</sup> <http://pravo.by/main.aspx?guid=12551&p0=C21400034&p1=1&p5=0>

<sup>72</sup> [http://cbnt.ru/analytics/professional\\_standards/2012/6](http://cbnt.ru/analytics/professional_standards/2012/6)

профессиональные стандарты выполняют функцию классификации профессиональных областей, с которыми могут соотноситься различные квалификации, а также один или несколько стандартов.

Система профессиональных стандартов (ПС) Великобритании представляет собой наибольший интерес еще и потому, что в ней четко определены:

участники процесса разработки профессиональных стандартов и организация процесса их взаимодействия;

содержание и структура профессионального стандарта, включающая обязательные разделы: Название ПС; Общий обзор ПС; Критерии качественного (эффективного) выполнения работы; Знания и понимание. Предусмотрены также необязательные (дополнительные) разделы: Границы (пределы, широта) профессиональной деятельности; Ценности и модели поведения;

методология разработки профессиональных стандартов. Имеется ввиду метод функционального анализа (Functional analysis), который основан не на описании трудовых действий, т.е. не описании того, что делают люди, а на описании функций или результатов этих действий, т.е. того, что должны достигнуть люди в процессе выполнения работы.

Основной структурой, регулирующей и координирующей деятельность по созданию профессиональных стандартов в этой стране, является Совет по национальным профессиональным стандартам (National Occupational Standards Board – NOS Board), созданный в 2003 году. Помимо NOS Board в систему входят Комиссия по вопросам занятости и профессиональных навыков Соединенного Королевства (UK Commission for Employment and Skills), которая обеспечивает все необходимые мероприятия для перелицензирования Отраслевых советов, регулирует и координирует их деятельность. Кроме того, независимый контроль за деятельностью Отраслевых советов осуществляет Национальная аудиторская служба (National Audit Office).

Таким образом, в Великобритании создана модель взаимодействия субъектов с четким разделением функций между ними, а также наличием независимого института контроля, позволяющего обеспечить высокое качество профессиональных стандартов<sup>73</sup>.

Интересен опыт Австралии и Новой Зеландии, где национальные рамки стали национальной основой всей национальной системы квалификаций и позволяют обеспечивать гарантии качества образования и квалификаций со стороны государства; проводить систематический мониторинг потребностей рынка труда, управлять рынком квалификаций на основе независимости и объективности.

Начиная с 1990-х гг. в Австралии было инициировано и реализовано несколько стратегических планов (программ) развития профессионального образования: «К квалифицированной Австралии (Towards a skilled Australia)» (1994 - 1998 гг.); «Мост в будущее (Bridge to the Future)» (1998 - 2003 гг.). С 2004 до 2010 г. шла работа над практической реализацией третьего плана – «Формируем будущее (Shaping our Future)». Итогом вышеописанных действий стала созданная Рамка национальной профессиональной подготовки (National Training Framework), основу которой составили три ключевых элемента: австралийская рамка квалификаций (Australian Qualifications Framework), австралийская рамка качества обучения (Australian Quality Training

<sup>73</sup> <https://www.heacademy.ac.uk/professional-recognition/uk-professional-standards-framework-ukpsf>



Framework) и интересующие нас профессиональные стандарты (Training Packages), которые представляют собой набор национально одобренных стандартов и квалификаций, позволяющих определить и аттестовать квалификацию работника. Данные стандарты описывают профессиональные навыки и знания, необходимые для эффективной работы, но при этом они не регламентируют сам процесс и содержание (учебный план, программа) обучения<sup>74</sup>.

В России о профессиональных стандартах ведется речь с 2006-2007 гг. В конце 2012 г. в Трудовом Кодексе Российской Федерации появилось понятие профессионального стандарта. Уже имея определенный опыт в разработке профессиональных стандартов, Россия пришла к необходимости обеспечения системного подхода для выполнения поставленных задач и, начиная с 2010 года, пошла по пути создания необходимого правового поля, подготовки методического обеспечения и утверждения «Комплексного плана мероприятий по разработке профессиональных стандартов, их независимой профессионально-общественной экспертизе и применению на 2014-2016 годы»<sup>75</sup>, предусматривающего все аспекты регламентации, взаимодействия, координации и т.п. разработки профессиональных стандартов<sup>76</sup>. Комплексный план содержит как общесистемные мероприятия, так и меры по созданию и актуализации классификаторов, реестров и перечней видов профессиональной деятельности, связанных с разработкой профессиональных стандартов.

Проведя краткий экскурс в несколько систем разработки национальных рамок квалификаций и профессиональных стандартов, сравним ее с системой закреплённой Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 34 от 17.01.2014. Следует отметить, что в целом данное постановление учитывает опыт стран ЕС и соседних государств и, отчасти, намерения его отвечают современным требованиям.

Однако в данном документе:

не идет речь о программно-целевом, а тем более системном подходе к разработке профессиональных стандартов;

основным заказчиком и оценщиком приоритетных отраслей и учреждений (п.2 Постановления), координатором, аналитиком, согласовывающей стороной и т. д., вопреки международной практике, является орган государственного управления - Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь<sup>77</sup>;

нормативное и методическое сопровождение, представленное «Национальной рамкой квалификаций для пилотных секторов экономики» и «Примерным положением о секторальных советах», не содержит четкого описания роли работодателей и других заинтересованных социальных партнёров, также неясными остаются правила взаимодействия всех участников системы;

Сдерживает подготовку профессиональных стандартов и то, что белорусская система профессионального образования еще не осуществила переход к оценке через

---

<sup>74</sup> Australian Qualifications Framework.— Council for the Ministerial Council for Tertiary Education and Employment.— 2011.— 109 p. – Режим доступа: <http://www.aqf.edu.au/wp-content/uploads/2013/05/AQF-1st-Edition-July-2011.pdf>

<sup>75</sup> Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2014 г. № 478-р

<sup>76</sup> [http://rodosnpp.ru/media/rodos/documents/2014/novosti/plan\\_310314\\_487-r.pdf](http://rodosnpp.ru/media/rodos/documents/2014/novosti/plan_310314_487-r.pdf)

<sup>77</sup> п.4. Постановления: «Министерству труда и социальной защиты: обеспечить координацию деятельности секторальных советов квалификаций и методическое сопровождение их работы; проанализировать результаты практической апробации и до 31 декабря 2015 г.; внести в Совет Министров Республики Беларусь предложения о структуре и механизме функционирования национальной системы квалификаций»

компетенции. Такой подход позволяет измерить соответствие работника требованиям рабочего места, обеспечить гибкость образовательных траекторий и возможность более оптимальному и экономически эффективному повышению квалификации или переобучения работников при переходе с одного рабочего места на другое.

Западные системы профессионального образования и обучения организованы несколько иначе. В европейских странах также существует начальное профессиональное образование, которое направлено на освоение базовых квалификаций, позволяющих гражданам выйти на рынок труда. Следующая подсистема охватывает непрерывное профессиональное образование, куда входят все сегменты постдипломного образования, включая повышение квалификации работников (дополнительное образование или повышение квалификации в нашем понимании), образование и обучение взрослого населения, обучение безработных граждан. Их объединяет общая интегрированная система квалификаций, которые в настоящее время во все большей мере ориентированы на компетенции, а не на освоение конкретных программ обучения.

Именно это позволяет обеспечить гибкость образовательных траекторий и возможность горизонтальной мобильности, а именно смены траектории при обеспечении зачета всех ранее полученных компетенций, необходимых для новой специальности, независимо от того, где и как они были получены. Поэтому во многих развитых странах используется понятие «профессиональное образование и обучение», а не «профессиональное образование» как в Беларуси. Такой подход позволил странам ЕС вплотную подойти к вопросу сравнимости, прозрачности и взаимного признания квалификаций.

Следует также отметить, что готовность белорусских учреждений образования к принятию такой рамки серьезно ограничена недостаточной автономией, с одной стороны, и отсутствием фактической ответственности за результаты обучения, с другой. К сожалению, вместо анализа результатов обучения, аккредитация проводится в настоящее время преимущественно путем анализа условий организации образовательного процесса и качества документации.

Учитывая особенности белорусской экономической модели, не достаточную активность и инициативность работодателей, их незначительное влияние на формирование экономической политики, в настоящее время нет возможности опираться при создании профессиональных стандартов только на ассоциации работодателей (предпринимателей) отдельных отраслей экономики и бизнеса. Поэтому определяющим для процесса создания профессиональных стандартов будет активность государственных структур. Однако роль и полномочия всех участников процесса должны быть четко определены.<sup>78</sup>

## **2.2. Международные и белорусские механизмы контроля качества. Проблемы гарантии качества образования. (Ветохин С.С.)**

А Основным актом законодательства, регулирующим проблемы качества образования в Беларуси, является Кодекс Республики Беларусь «Об образовании», который в настоящее время действует в редакции от 4 января 2014 г. Несмотря на проведенные

---

<sup>78</sup> Крыжановская О. Профессиональные стандарты: международный опыт или «особенный путь»? – Минск, 2014: <http://bolognaby.org/?lang=ru>

парламентские слушания в связи с жесткой критикой этого документа, принятого в 2011 г., в Кодекс вносились только редакционные изменения. Пересмотр Кодекса последовательно откладывается, а появляющиеся версии не предусматривают существенных изменений действующей системы обеспечения качества.

В соответствии с Кодексом качество образования рассматривается как «соответствие образования требованиям образовательного стандарта, учебно-программной документации соответствующей образовательной программы» (Ст.1). В той же статье под образованием понимается «обучение и воспитание в интересах личности, общества и государства», т.е. процесс. Ст. 20 относит обеспечение качества образования к обязанностям учреждения, предоставляющего такую услугу. В той же статье учреждение обязывается оказывать «содействие уполномоченным государственным органам в проведении контроля за обеспечением качества образования», что исключает добровольность участия в соответствующих мероприятиях и влияние на их условия, правила и процедуры. Инструментом контроля качества названа аттестация, в том числе текущая, промежуточная и итоговая (Ст.93). Однако «контроль за обеспечением качества» является функцией органов госуправления (Ст. 124). При этом не ясно отношение этих органов к текущему и промежуточному контролю. Учреждение образования занимается при этом самоконтролем (Ст. 125), что может рассматриваться как внутренний контроль качества.

Внутренний контроль качества в учреждениях образования Республики Беларусь является преимущественно административной процедурой и ведется представителями структур управления в соответствии с их функциональным назначением, а также комиссиями, создаваемыми руководителями. При этом, как правило, осуществляется контроль лишь наличия и качества оформления документов, регулирующих определенные виды деятельности подчиненных подразделений, таких как кафедры. Административные проверки ведутся в отношении учебной, научной, идеологической и воспитательной работы. В связи с отсутствием финансовой самостоятельности подразделений контроль технических ресурсов осуществляется только в виде проверки бухгалтерией наличия оборудования и расхода материалов и комплектующих изделий.

На этом этапе осуществляется также контроль выполнения расписания учебных занятий, своевременность их начала и окончания, соответствие тематики предусмотренной учебной программе дисциплины, что осуществляется записями в журнале учета посещения занятий студентами. Администрация учреждения образования контролирует также обеспеченность изучаемых дисциплин учебными и методическими пособиями и руководствами.

Важным элементом внутренней системы контроля качества большинства учреждений высшего образования представляется проверка готовности кафедр к началу учебного года, проводимая комиссией, назначенной ректором, из числа представителей администрации и специалистов других близких по роду занятий кафедр, что может рассматриваться как элемент peer review. Проверка ведется по заранее утвержденному и доведенному до проверяемых подразделений перечню вопросов и является документальной. Реальное обследование учебного процесса и возможностей кафедр не ведется.

Контроль качества преподавания проводится путем посещения занятий представителями администрации и коллегами. Периодичность такого контроля не регламентируется, но фактически составляет один раз в 2-3 года. Один раз в 5 лет каждый преподаватель учреждения высшего образования проводит открытое для всех

желающих занятие, предшествующее избранию по конкурсу на очередной 5-летний период. Примерно в это же время деканат проводит анонимный опрос студентов о качестве работы преподавателя. Итоги работы преподавателя обсуждаются на конкурсной комиссии, создаваемой решением декана или ректора, затем происходят выборы на совете факультета или учреждения высшего образования. Итоги посещения обсуждаются на заседании кафедры.

Аналогичная работа ведется в средних школах в виде открытых уроков. Посещение занятий проверяющими и коллегами производится в плановом порядке, сроки посещения согласовываются с преподавателем.

Качество работы преподавателя учреждения высшего образования оценивается ежегодно ректоратом по итогам учебной, методической, научной, организационной и воспитательной деятельности в соответствии с системой показателей, принятых в конкретном учреждении образования. Достигнутый уровень служит основой для карьерного продвижения, а также учитывается при назначении различных доплат к основному окладу. Более обстоятельная проверка качества работы проводится с периодичностью один раз в 5 лет в рамках процедуры избрания по конкурсу, которая предусматривает проведение открытых занятий, отчеты на заседании кафедры и совета факультета, анонимный опрос студентов, а также выборы путем тайного голосования.

В средних школах действует система аттестации учителей с присвоением категорий, отличающихся по оплате труда.

Качество усвоения учебного материала студентами учреждений высшего образования и средних специальных учебных заведений контролируется преподавателями с использованием процедур сдачи зачетов и экзаменов, контрольных работ, курсовых и дипломных работ (проектов). Повышение успеваемости стимулируется диверсифицированной системой стипендий. Обязательный промежуточный контроль проводится 1-2 раза в семестр по наиболее сложным дисциплинам. Как правило, все контрольные мероприятия проводятся преподавателями, ведущими учебные занятия. Однако прием итоговых (государственных) экзаменов по согласованной с Министерством образования программе, прием защиты курсовых и дипломных работ производится комиссией. Кандидатуры председателей государственных комиссий утверждаются Министерством образования.

В средних школах текущий контроль ведется в виде опросов и контрольных работ. Промежуточный контроль – в виде отметок за четверть и за год. Экзамены применяются для итогового контроля и проводятся под контролем районных органов управления образованием.

На республиканском уровне единственным контрольным органом в настоящее время является Департамент контроля качества образования Министерства образования (далее – Департамент), в задачи которого входят лицензионные и аттестационные проверки. Департамент определяет программу, методику проверку и вырабатывает заключение, которое затем направляется в Коллегию Министерства образования, возглавляемую Министром и им же утвержденную.

Проверки ведутся на платной основе по заявкам учреждений образования в соответствии с годовыми графиками работы. В ходе проверок сотрудники Департамента выполняют преимущественно организационные и контрольно-наблюдательные функции, сама же проверка осуществляется специалистами, привлеченными из других учреждений образования.

Официальной проверке предшествует фаза самопроверки, проводимой по программе Департамента. Результаты самопроверки рассматриваются Департаментом и влияют на объем и глубину последующих контрольных мероприятий. Департамент принимает во внимание и результаты аудитов системы менеджмента качества в аккредитованных по стандартам ISO 9000 учреждениях высшего образования. Как результат, проверка проводится, как правило, по сокращенной программе.

Очевидно, контроль качества на этом уровне представляет собой исключительно административную процедуру, хорошо вписывающуюся в вертикаль управления.

Содержание проверки насыщено огромным числом критериев, взятых из различных норм, в том числе по приходящимся на одного студента квадратным метрам учебных аудиторий и лабораторий, книг в библиотеке, компьютеров и проч. Важное значение придается научной и воспитательной работе, а также ведению документации.

По результатам проверки выдается сертификат на срок до 5 лет, который определяет предельную численность студентов данного учреждения высшего образования, его статус. Сертифицируется и право реализации образовательных программ, причем начало реализации программы идет с разрешения Министерства образования, а сертификация происходит за год до первого выпуска.

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

С 2009 года в учреждениях высшего образования Беларуси началось внедрение систем менеджмента качества в соответствии с СТБ ISO 9000. Это частично вывело сертифицированные учреждения высшего образования из-под контроля Департамента контроля качества образования в отношении эффективности управления учреждением высшего образования, контроля основных и вспомогательных процессов со стороны администрации, поскольку Департамент упростил аккредитационные проверки сертифицированных учреждений высшего образования.

В Беларуси существует и административно-общественная система контроля качества учебных программ и учебно-методических изданий. Программы проходят содержательный контроль в учебно-методических комиссиях и объединениях, составленных из специалистов соответствующих направлений. Республиканские объединения дают свой гриф учебникам и пособиям, использование которых предполагается в нескольких учреждениях высшего образования или в рамках нескольких специальностей. Издания, предназначенные для использования только внутри учреждения высшего образования получают одобрения от одного из уполномоченных советов данного учреждения образования. Внешнее рецензирование всех изданий обязательно.

В существующей системе контроля качества высшего образования лишь незначительную роль играют стейкхолдеры. Участие студентов в советах факультетов и учреждений высшего образования формально, их представители не привлекаются для определения содержания обучения, мнение выпускников запрашивается крайне редко, хотя в стандартах некоторых учреждений высшего образования такие опросы предусмотрены как элемент мониторинга качества. Встречи с родителями студентов, как правило, не организуются. Работодатели весьма ограничено привлекаются к

учебному процессу и на этапе итоговой аттестации (государственные экзамены по специальности и защита выпускных работ). Правда, нормативно требуется и практически реализуется согласование стандартов специальностей с наиболее крупным заказчиком кадров. В этой связи необходимо отметить нерешенную проблему создания национальной рамки квалификаций и профессиональных стандартов, которыми на протяжении нескольких лет занималось Министерство труда. В этой связи Советом Министров издано Постановление № 34 от 17 января 2014 г. «О некоторых вопросах развития национальной системы квалификаций Республики Беларусь». Публикаций о ходе работы, порученной тому же Министерству труда, пока обнаружить не удастся. Налицо отставание не только от стран Центральной и Западной Европы, но и от партнеров по Таможенному союзу/ЕАЭС.

Контроль качества в средних специальных учреждениях образования не отличается существенно от проводимого в учреждениях высшего образования. Однако поступить в среднее специальное учреждение образования можно по окончании и базовой (9 классов) и средней школы (11 классов), а также после обучения в учреждениях системы профессионально-технического образования. При этом продолжительность обучения составит 3-4 и 2-3 года соответственно.

Как и в учреждениях высшего образования, образовательный процесс в средних специальных учреждениях образования строится на основе стандартов специальностей, типовых учебных планов и программ дисциплин (Ст. 201). Роль существующих учебно-методических объединений (Ст. 195 Кодекса) на этом уровне образования в действительности ниже, чем в учреждениях высшего образования, поскольку большую часть документации разрабатывает действующий при Министерстве образования Республиканский институт профессионального образования.

Наиболее остро проблема обеспечения качества образования стоит в средних школах, среди которых в лучшем положении находятся гимназии и лицеи, имеющие возможность отбирать учеников. В результате другим учреждениям общего среднего образования достается ослабленный контингент. И если в гимназиях и лицеях уделяется больше внимания факультативам в продвинутых областях, то обычные школы вынужденно сосредотачиваются на обеспечении усвоения учащимися типовой программы.

К сожалению, целостное понимание того, как улучшить качество общего среднего образования, в Беларуси пока отсутствует. Превалирует количественный подход наполнения учебных программ все новыми и более сложными понятиями, а критерием качества выступает школьная оценка. При этом усложнение программ ведет к снижению уровня их освоения, а школьная оценка превратилась в неуклонно растущий показатель, не отражающий реального положения. Последнее подтверждается явно неудовлетворительными результатами централизованного тестирования, в рамках которого не обнаружено и половины усвоения учебного материала по физике, химии и математике. Во многих случаях, эти предметы в учреждениях высшего образования приходится начинать с простейших понятий и навыков арифметических и алгебраических расчетов. И это в условиях наличия развитой практики репетиторства.

Анализ сайтов нескольких школ, выбранных из разных регионов, показывает, что проблема качества не замалчивается, но для ее решения предлагается два основных механизма: улучшение материального обеспечения и повышение квалификации педагогов. Содержательных и поднимающих мотивацию учеников к обучению предложений не выявлено. При этом по-прежнему вызывают нарекания школьные

учебники, кроме прочего, многие ученики предполагают техникой и навыками, существенно превосходящие школьные возможности.

Сравнение описанной системы обеспечения качества в учреждениях образования Беларуси с международными подходами показывает, что национальное образование применяет их лишь в незначительной мере и, часто, неэффективно. Так, применение систем менеджмента качества на основе стандартов серии ISO 9000 никак не отразилось на существующей структуре управления и применяемых процедурах, а лишь привело к увеличению документооборота и количества проверок.

Также существуют проблемы с внедрением инструментов Болонского процесса. Приложение к диплому (Diploma Supplement, DS) по-прежнему существует в старом (разработанном еще в советское время) виде, зачетные единицы ECTS пока еще никак не используются в связи с отсутствием механизма мобильности. Трехступенчатая система высшего образования не введена полностью и не работает должным образом. Даже Лиссабонская конвенция о признании квалификаций не применяется к национальным студентам, участвующим в получении образования за рубежом.

Готовность Беларуси к переходу, или хотя бы внедрению наиболее важных подходов и инструментов, к современной европейской системе высшего образования может быть определена путем компаративного анализа данных, содержащихся в двух недавно опубликованных (2012 г.) обзорных аналитических документах: «Реализация Болонского процесса в странах Темпус»<sup>86</sup> и «Европейская область высшего образования: отчет о внедрении Болонского процесса», подготовленный для конференции европейских министров образования в 2012 г. в Бухаресте и опубликованный агентством Eurydice<sup>87</sup>. Очевидно, эти два доклада, подготовленные по одной методике и опирающиеся на одну фактологическую базу, во многом перекликаются, и поэтому ниже рассматриваются как параллельные документы.

Доклады анализируют ситуацию с позиций основных целей Болонского процесса, первой среди которых называется «внедрение трех последовательных циклов высшего образования, а именно, первого, второго и третьего цикла, которые ведут к получению трех степеней – бакалавра, магистра и доктора». В отношении Беларуси указывается, что ни одна из принятых в большинстве болонских стран моделей первого цикла (180 или 240 зачетных кредитов ECTS и 3 или 4 года обучения) и модель двухлетнего магистерского цикла не реализуется. Очевидно, начавшийся переход на так называемые дифференцированные сроки обучения и введение магистратуры с двумя траекториями, одна из которых дискриминирует выпускников в отношении права продолжения образования на следующей ступени, не изменит положения<sup>88</sup>.

Доклады определяют ECTS как «инструмент, позволяющий студентам получать зачетные единицы за успешно освоенные курсы обучения в учреждении высшего образования. Система направлена <...> на содействие признанию периодов обучения. <...> Она также является важным инструментом содействия студенческой мобильности и обучению за рубежом. На практике 60 зачетных единиц соответствуют трудозатратам в течение одного года обучения (учебный год) по очной форме и соответствующим результатам обучения. Результаты обучения описывают, что будет знать, понимать и уметь делать студент послед успешного завершения процесса обучения». Беларусь

<sup>86</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/tempus/tools/documents/issue09\\_Bologna\\_state\\_play\\_120720\\_ru.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/tempus/tools/documents/issue09_Bologna_state_play_120720_ru.pdf)

<sup>87</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/138EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/138EN.pdf)

<sup>88</sup> Приказ Министерства образования от 28 мая 2012 г. № 389 «О переходе на дифференцированные сроки получения высшего образования первой ступени».

отнесена к странам, имеющим «собственную национальную систему зачетных единиц». Эта система не включается в число отвечающих болонским подходам. Внедряемые в новые стандарты зачетные единицы и компетенции знать-уметь-владеть, не имеющие должного методического обоснования и стыковки с ECTS, ситуацию не изменят.

В отношении приложения к диплому европейского образца (DS) Беларусь вновь отнесена к странам, которые «используют национальное приложение к диплому» в виде выписки из зачетно-экзаменационной ведомости.

Важное место в докладах занимает анализ соответствия болонским рекомендациям национальных систем обеспечения качества. Под этим понимается «процесс оценки, мониторинга, обеспечения, поддержания и повышения качества систем, учебных заведений и программ высшего образования. На национальном уровне такой вид внешней оценки <...> должен проводиться независимым автономным органом, наделенным соответствующими полномочиями. Очевидно, белорусская система с Департаментом контроля качества, являющимся подразделением Министерства образования, значительно отличается от предлагаемой модели.

В докладах в отношении качества применяется и другое понимание: «Принято считать, что в высшем образовании термин обеспечение качества обозначает политику, процедуры и практику, направленные на поддержание или повышение качества <...>. Внутреннее обеспечение качества означает меры по обеспечению качества, реализуемые структурными подразделениями вуза, факультетами и вузом в целом. Внешнее обеспечение качества означает меры, реализуемые структурами/агентствами, внешними по отношению вузу». В белорусских условиях оценка идет лишь в отношении внутреннего обеспечения качества, тогда как меры внешних агентств оценке вообще не подлежат или оцениваются в административном порядке.

При этом в большинстве европейских стран имеется четкая позиция в отношении статуса и роли агентств, оценивающих качество высшего образования: «Должны быть учреждены соответствующие структуры на национальном или международном уровне, которые бы отвечали за внешнее обеспечение качества, и должны быть четко определены их задачи и состав. Для объективности методов, используемых для обеспечения качества, признано, что структуры, ответственные за это, должны быть независимыми и автономными. На их оценки и отчеты не должны влиять третьи стороны. Независимый характер этих структур должен быть четко прописан в их уставе и уставных документах, на законодательном уровне и в нормативных документах. Независимость является критерием членства в ENQA». Игнорирование этой позиции ведет к углублению изоляции и дискриминационному подходу к белорусским учреждениям высшего образования и результатам их деятельности, как не имеющим удовлетворительной оценки. Более того, со стороны органов управления образованием нет реакции на разработанные ENQA «Стандарты и руководство по обеспечению качества в Европейском пространстве высшего образования»<sup>89</sup>, приведение к рекомендациям которых наших принципов оценивания будет серьезным шагом к сближению позиций.

Законодательство в этом направлении ограничено Ст. 29 Кодекса об образовании, которая не предусматривает другой аккредитации, кроме государственной. Аккредитация проводится путем установления соответствия «законодательству об образовании, содержания и качества предоставляемого образования требованиям

<sup>89</sup> Стандарты и рекомендации для гарантии качества высшего образования в европейском пространстве. — Йошкар-Ола: Аккредитация в образовании, 2008. — 58 с.



образовательных стандартов, учебно-программной документации образовательных программ». Вопросы развития, способности учреждения образования преодолевать трудности и видеть цели не учитывается. В докладах о самопроверке приводятся только положительные показатели, самокритика исключается. Кодекс не развивает процедуры и процесс аккредитации, оставляя это уполномоченному агентству, т.е. самому Министерству образования – органу управления, ответственному за качество образования и контролирующему все шаги учреждений высшего образования. В этих условиях роль аккредитации государственных учреждений высшего образования абсолютно непонятна.

Практически не стимулируется повышение квалификации преподавателей, которые посещают 1-2 недельные курсы повышения квалификации раз в 5 лет, в подавляющем большинстве случаев без освобождения от основных рабочих обязанностей.

Положения Болонского процесса и критерии ENQA не применяются в Беларуси к среднему специальному образованию. В Государственной программе развития среднего специального образования на 2011–2015 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь 27 декабря 2010 г. № 1901, среди целей развития отрасли повышение качества декларируется, но ни одного из мероприятий, направленных непосредственно на достижение этой цели, не предусмотрено.

Средняя школа также развивается независимо от мировых тенденций. Международные критерии оценки не применяются. Участие в международной программе оценки PISA (Programme for International Student Assessment)<sup>90</sup>, которая позволяет оценить ряд ключевых умений 15-летних школьников в чтении, математике, естествознании и в которой участвует более 70 стран, откладывается год за годом. Официальное объяснение указывает на неготовность к реализации процедур, в действительности основная причина справедливое ожидание низких оценок. Видимо, по той же причине в Беларуси не используются тестовые системы TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) и PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study)<sup>91</sup>.

Национальным институтом образования, подчиненным Министерству образования и отвечающим за общее среднее образование, в настоящее время выполняется проект по подготовке очередной реформы, финансируемый Всемирным банком. Проект широко не анонсируется и выполняется без участия педагогической общественности. Очевидно, непрозрачность может привести к очередной неудачной реформе, так как эффективность реформирования этой сферы практически невозможно провести без широкого обсуждения. Проект выполняется на фоне снижения показателей Беларуси в области экономики знаний, оцениваемых тем же Всемирным банком<sup>92</sup> (с 2009 по 2012 год Беларусь опустилась в этом рейтинге с 55 на 59 место).

Таким образом, в стране существует система внутреннего и внешнего контроля качества образования, состоящая из набора административных процедур, осуществляемых преимущественно административно назначенными органами и комиссиями. При этом собственно качество образования (результаты обучения) практически проверяется исключительно преподавателями. Зарубежный опыт, основанный на принципах автономии учреждений образования и академических свобод, используется крайне слабо. Мнение работодателей и других стейкхолдеров

<sup>90</sup> [www.oecd.org/pisa/aboutpisa/](http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/)

<sup>91</sup> <http://timssandpirls.bc.edu/>

<sup>92</sup> [www.worldbank.org/kam](http://www.worldbank.org/kam)

учитывается в незначительной степени. Все это оставляет национальную систему малоэффективной и сдерживающей развитие.

За последние 3 года существенных изменений в системе обеспечения качества образования не проводилось. Система, нормативная база и процедуры аккредитации и лицензирования остаются прежними, привлечение иностранных экспертов и взаимодействие с зарубежными агентствами, действующими в области контроля качества образования, не предусматривается.

Система не соответствует требованиям ESG (European Standards and Guidelines) в связи с отсутствием национальной рамки квалификаций и профессиональных стандартов, основанных на функциональном подходе. Она не использует значительную часть критериев сети ENQA. Например, в процедурах оценки качества высшего образования практически не участвуют стейкхолдеры, до студентов так и не доведены критерии оценивания их результатов, не публикуются отчеты о внутренней и внешней оценке качества, не публикует аналитический обзор результатов своей деятельности и Департамент контроля качества образования, который остается подчиненным Минобразования.

Прогресс в данном вопросе ограничивается продолжающимися дебатами вокруг неудачного Кодекса об образовании, введенного в 2011 г., и проявленной в отношении национальной рамки квалификаций и профессиональных стандартов активности Совета Министров в 2014 году, результаты которой пока не известны.

### 2.3. Белорусский рынок труда и образования в межстрановой перспективе. (Лаврухин А.В.)

Ключевая проблема – рассогласованность рынка образования и рынка труда. Согласно данным опросов, проведенных экспертами Всемирного банка, 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 ниже). При этом процент таких компаний самый высокий именно в Беларуси.

#### Рисунок 1. Распределение компаний в странах Европы и Центральной Азии (ЕЦА), которые считают навыки работников «основным» или «весьма существенным» сдерживающим фактором, 2008 год

		Таджикистан		
		Узбекистан		
	Азербайджан Армения	Чехия		
	Босния			
	Бразилия	Эстония		
	Косово Киргизия	Хорватия	Украина	
	Македония Албания	Латвия	Молдова	
Черногория	Сербия Болгария	Польша	Литва	Казахстан

Венгрия	Словения	Турция	Словакия	Румыния	Россия	Беларусь
0–10	10–20	20–30	30–40	40–50		

Источник: World Bank (2011).

Эксперты Всемирного банка также отмечают, что «несоответствие навыков также очевидно в секторе сельского хозяйства, где четвертая часть работников имеют высшее или среднее специальное образование и могли бы, предположительно, найти лучшую работу в более производительных секторах, но не делают этого. Хотя это может быть частично связано с качеством образования, несоответствие спроса и предложения навыков также является результатом неэффективного распределения ресурсов (в частности, трудовых ресурсов), когда значительная часть рабочей силы, включая высококвалифицированных работников, удерживается на государственных предприятиях.»<sup>93</sup> Однако не только работодатели не могут найти квалифицированных работников, но и сами работники не могут найти интересную работу. Проблема рассогласования рынка образования и рынка труда имеет ряд причин, как общих для всей системы образования Беларуси в целом, так и специфических (на каждом уровне образования).

Так, **на уровне высшего образования** (далее – ВО) бурный экстенсивный рост численности обучающихся, не сопровождавшийся повышением качества образования, релевантных запросам и требованиям работодателей, привёл к появлению феномена «дипломированной безработицы». В результате к 2003 г. количество выпускников вдвое превышало потребности экономики, а в службах занятости было зарегистрировано более 13 тысяч безработных с высшим образованием, что составляло примерно треть объема выпуска дипломированных специалистов за этот год. С помощью государственной службы занятости работу нашла лишь пятая часть безработных с высшим образованием, в то время как больше половины из них вынуждены были довольствоваться рабочими профессиями.<sup>94</sup> Эта тенденция сегодня отчасти решена, но её причины не устранены.

На уровне **среднего специального образования** (далее – ССО) и **профессионально-технического образования** (далее – ПТО) актуальна проблема утраты взаимосвязи с уровнем высшего образования, что обусловило искусственное занижение статуса (престижа) ССО и ПТО в обществе.

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

<sup>93</sup>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.

<sup>94</sup> Сколько и каких специалистов потребуется стране в 2015 году? // Советская Белоруссия, №59 (22216), 31.03.2005.

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. Согласно официальным данным за 2013 г., выбор профессии абитуриентами учреждений ССО осуществлялся в основном под влиянием родителей (29,6%) и друзей (29,3%), в то время как 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. Выпадение ССО из системы высшего образования негативно сказывается и на самом высшем образовании: оно оказывается оторванным от профессиональной ориентации и становится излишне ориентированным на теорию и непрактичным.

Низкое качество образования в учреждениях ССО, ПТО и ВО тормозит модернизацию экономики Беларуси. Приведенные ранее данные опросов экспертами Всемирного банка в равной мере относятся к учреждениям всех уровней: см. рисунок «Распределение компаний в странах ЕЦА» выше. Это является прямым следствием доминирования образовательных стандартов и ориентации на «тарифно-квалификационные справочники», отражающие уровень квалификации тех, кто работает на ныне существующих производствах, многие из которых в Беларуси устарели и/или убыточны. В результате выпускники учреждений ССО, ПТО и ВО получают диплом по специальностям и с таким набором навыков, которые не способствуют модернизации производства (привнося инновации), но лишь консервируют сложившуюся систему.

#### **2.4. Социальное партнерство как фактор повышения качества образования и гарант его взаимосвязи с рынком труда. (Лаврухин А.В.)**

В европейской модели высшего образования качество образования напрямую зависит от вовлеченности всех заинтересованных социальных партнёров в планирование, управление и оценку результатов образования: студентов, преподавателей и работодателей. Именно поэтому исходным и определяющим фактором качества образования является качество социального партнёрства в сфере образования.

*Социальное партнерство в сфере образования – добровольное взаимодействие образовательных учреждений с институтами рынка труда, государственными и местными органами власти, общественными организациями и объединениями, направленное на согласование и реализацию интересов всех участников этого процесса, где конечная цель – повышение качества подготовки.*

Среди всех социальных партнёров особую роль играет работодатель, поскольку именно он способен своевременно реагировать на изменение конъюнктуры рынка труда и формулировать потребность в актуальных профессиях и компетенциях. Ключевая роль работодателя в совершенствовании высшего образования отражена в базовых документах Болонского процесса. Так, Лёвенское коммюнике (2009) определяет сотрудничество с работодателями в качестве существенного и необходимого фактора обновления высшего образования: «Высшие учебные заведения вместе с правительствами, государственными учреждениями и работодателями должны улучшить положение, доступность и качество трудоустройства для студентов и выпускников.» (п. 12)

Этот подход нашёл своё адекватное отражение в практике модернизации системы высшего образования Европы: трудоустройство является базовым параметром оценки качества образования и лежит в основании так называемого *компетентностного подхода* (структурирование образовательных программ с точки зрения результатов обучения и профессиональных компетенций, востребованных на рынке труда). Этот подход предполагает, что основным результатом обучения выпускника становится не столько усвоение набора знаний, сколько обретение необходимых компетенций. Таким образом, результаты образования – это ожидаемые и измеряемые конкретные достижения студентов (выпускников), которые определяют, что будет способен делать студент (выпускник) по завершении всей или части образовательной программы. В современной ситуации воспроизводства рабочей силы, когда полученные знания быстро устаревают, освоенные навыки и компетенции позволяют научиться самостоятельно и в сотрудничестве с другими действовать в новых, неопределённых, проблемных ситуациях, для которых заранее нельзя наработать соответствующих средств, что значительно повышает трудоустраиваемость и обеспечивает работодателей рабочей силой, способной откликаться на новые возможности и осваивать новые умения.

Инструментом реализации целей Болонского процесса является *согласование образовательных и профессиональных стандартов* и создание *национальной рамки квалификаций*.

Как было определено ранее, профессиональный стандарт 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. Помимо этого, здесь же должны найти отражение возможные пути повышения уровня квалификации, что позволяет сформировать целостную систему непрерывного профессионального образования и обучения на протяжении всей жизни. Именно поэтому в формировании профессиональных стандартов ключевую роль играют работодатели.

Не менее важна роль работодателей и в разработке образовательных стандартов, поскольку это является необходимым и единственно возможным условием эффективного согласования профессиональных и образовательных стандартов, рынка образования и рынка труда.

*Образовательный стандарт – технический нормативный правовой акт, определяющий цели образования, согласующий требования к образованию, предъявляемые обществом и государством, и представляющий собой совокупность требований к результатам освоения образовательных программ, которые обеспечивают необходимое личностное и профессиональное развитие.*

Необходимость этого согласования продиктована рядом факторов, связанных, прежде всего с радикально изменившимися требованиями к качеству труда, возрастающим несоответствием имеющихся квалификаций изменяющейся ситуации на рынке труда, фрагментарностью и устареванием во многом действующих классификаторов профессий и квалификаций, требованиями стратегии обучения в течение всей жизни (lifelong learning). Примечательно, что *образовательные стандарты должны находиться в зависимости от профессионального стандарта*, разработанного при активном участии объединений работодателей, профсоюзов и других заинтересованных социальных партнеров высшего образования. Именно поэтому в европейских странах работодатели,

помимо лоббирования собственных интересов принимают активное участие в разработке квалификационных требований, профессиональных стандартов профилей профессий, стандартов профессионального образования и обучения, механизмов взаимного признания квалификаций и обеспечения их прозрачности, в определении приоритетов обучения на рабочем месте, наконец, в формировании государственной политики и принятии решений в области профессиональных образовательных стандартов.

С этой целью в европейских странах создаются объединения работодателей – как на отраслевом, так и на национальном уровне, – которые входят в Советы по национальным профессиональным стандартам, Агентства по квалификациям и качествам, Службы, присуждающие квалификации и другие организации, осуществляющие политику согласованного формулирования требований к содержанию и качеству труда (профессиональные стандарты) и профессиональному образованию и обучению (образовательные стандарты). Так, например, в Нидерландах существуют 22 Национальные организации по профессиональному образованию и обучению с участием представителей промышленности и бизнеса, Конфедерации профсоюзов и системы образования. В более централизованной и государственно-центрированной Франции работает 21 Консультативная профессиональная комиссия по основным секторам экономики, Постоянная комиссия Национального совета по управлению профессиональным обучением и Бюро партнерства со сферой труда и консультативными профессиональными комиссиями при Министерстве образования, которые принимают непосредственное участие в формулировке профессиональных и образовательных стандартов, тем самым создавая все необходимые условия для их гармонизации.

Формально 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. Этот принцип закреплён в Трудовом кодексе Республики Беларусь (ст. 352). Однако, к сожалению, вся законодательно-нормативная база высшего образования Беларуси содержит много свидетельств недоверия к работодателям. В Кодексе об образовании мы не найдём понятия «работодатель» (как субъект трудового права) - здесь фигурирует более абстрактное и с юридической точки зрения менее легитимное понятие «нанимателя». Рассогласованность профессиональных и образовательных стандартов задаётся даже на законодательном уровне. Так, работодатели вынуждены ориентироваться на систему тарификации квалификаций, не предусматривающий должностей для бакалавров и магистров. В то же время в Кодексе об образовании нет упоминания о профессиональных стандартах. Это приводит к тому, что фактически образовательные и профессиональные стандарты Беларуси существуют независимо друг от друга. Но даже в случае более благоприятной для участия работодателей законодательной базы, она, к сожалению не находит своего применения на практике. Так, нормативно в Беларуси предусмотрено участие работодателей в процессах внешнего обеспечения качества, однако практика формирования аккредитационных комиссий полностью игнорирует этот прогрессивный элемент.

**Роль государства в установлении социального партнёрства в сфере образования.** Европейские государства создают наиболее благоприятные условия для развития социального партнёрства в сфере высшего образования и особенное внимание уделяют поощрению участия в нём работодателей. В странах Европейского пространства высшего образования существуют самые разные формы стимулирования

социального партнёрства со стороны работодателей. Так, в ряде скандинавских стран развиты программы государственных субсидий работодателям, создающим дополнительные учебные места для прохождения производственной практики и обучения на рабочем месте. В Германии существуют образовательные и научные фонды, активы которых могут формироваться из налога на фонд заработной платы или за счет государственных дотаций. Практически во всех европейских странах практикуется предоставление ссуд для организации курсов переобучения и переподготовки высококвалифицированных работников в целях преодоления нехватки квалифицированных кадров, необходимых для развития высокотехнологичной промышленности. Широко распространены государственные дотации на обучение на рабочем месте и налоговые льготы предприятиям, участвующим в развитии профессионального образования.

Особенно интересен в этом плане опыт Австрии, страны, сопоставимой с Беларусью по численности населения и имеющей одно из самых эффективных систем ПТО, ССО и ВО в мире. Секрет успеха ПТО и ССО Австрии заключается, прежде всего, в умении привлекать к активному формальному и неформальному участию социальных партнёров в процесс формирования образовательной политики на всех его этапах: от планирования до оценки процесса и результатов образования. Это участие обеспечивается через членство работодателей, представителей профсоюзов и др. социальных партнёров в комитетах и консультативных советах Министерства образования и Министерства экономики наравне с правительством, регулярные встречи с министрами, членство в комитетах и рабочих группах ряда министерств и ведомств (например, в Управляющей группе Австрийской национальной системы квалификаций, Комитете по разработке стратегии обучения на протяжении всей жизни, Административном совете государственной службы занятости и др.), членство в органах управления профессионально-техническими учебными заведениями, участие в разработке нормативно-правовых актов, учебных планов, оценке результатов полученного образования и т.д.

Региональные хозяйственные палаты на законных основаниях и на правах, предоставленных Министерством экономических дел, действуют в качестве компетентных органов власти в сфере производственного обучения. Они занимаются аккредитацией учебных заведений, утверждением и регистрацией договоров о прохождении производственной практики, организацией экзаменационных испытаний, проводимых в присутствии экзаменационных комиссий, в состав которых входят представители Хозяйственной палаты и Палаты труда, а также присвоением квалификаций и предоставлением финансовых стимулов компаниям. Хозяйственные палаты (Wirtschaftskammern Österreich), Палата труда и Палата сельского хозяйства Австрии руководят учреждениями формальной системы образования, а именно профессионально-техническими училищами, университетами прикладных наук (Fachhochschulen) и аккредитованными частными университетами. Кроме того, они регулируют деятельность организаций, предлагающих непрерывное профессионально-техническое образование и присваивающих квалификации за пределами формальной системы. Помимо этого, Хозяйственная палата имеет органы, присваивающие формальные квалификации, такие как мастер и другие.

Европейские государства являются инициаторами и модераторами создания Национальной системы квалификаций и Национальной рамки квалификаций – необходимых рамочных условий полноценного и полномасштабного согласования образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда.

Европейская практика показывает, что рамочные структуры квалификации имеют ряд преимуществ, поскольку они обеспечивают ясность в отношении компетенций, умений и квалификаций, востребованных сферой труда, позволяют сравнивать квалификации и обеспечивают возможность переноса квалификаций, способствуют установлению надежных стандартов и разработке механизмов обеспечения качества, создают условия для обеспечения эффективной работы обучающих структур посредством предоставления единых и понятных всем критериев описания квалификаций и механизмов обеспечения качества, а так же помогают работодателям определить отличия национальных квалификаций от квалификаций, не имеющих этого статуса. Кроме того, они могут использоваться для описания уровня компетенций при найме на работу. Именно поэтому НРК разрабатываются совместными усилиями представителей работодателей, системы образования и государства.

На основании общей рамки единой системы квалификаций специалисты по отдельным отраслям, учитывая специфику профессий отрасли, разрабатывают отраслевые системы квалификаций, где четко зафиксировано соответствие компетенций и степени их развития определенному уровню квалификации. Здесь роль работодателей особенно важна, поскольку позволяет своевременно, детально и с учетом особенностей того или иного вида труда описывать профессиональную деятельность конкретного сектора экономики, выявляя ключевые для него компетенции. Важно отметить, что такой подход позволяет решить проблему формального признания уровня квалификации, достигнутого человеком в результате неформального и информального обучения. Действительно, не только на основании полученного образования можно достичь высоких уровней квалификации, но также и на основании практического опыта (профессионального развития в процессе работы) и индивидуальной траектории саморазвития. Соответственно, благодаря прозрачному описанию компетенций появляется возможность присвоения соответствующей квалификации для этой категории граждан, а у работодателя появляется возможность адекватно оценивать квалификацию вновь поступающих работников. Очевидно, что для этих целей потребуются создание экспертных комиссий, разработка законодательной базы и образцов дипломов, соответствующих индивидуальной траектории обучения.

Не менее важна роль работодателей в создании *Национальной системы оценки качества образования и сертификации*. Благодаря участию работодателей и других социальных партнеров образования достигается развитие общественно-профессиональных механизмов национальной системы оценки качества образования и совершенствование независимой профессиональной оценки качества образовательных услуг высшего и профессионального образования. Болонская система предполагает, что система гарантии качества образовательных услуг основывается на единых для Европейского пространства высшего образования (ЕПВО) стандартах и принципах обеспечения качества и осуществляется в рамках независимой аккредитации учреждений высшего образования, представляющей собой основную внешнюю процедуру контроля качества, а так же посредством разработки учреждениями высшего образования внутренних процедур гарантии качества.

С этой целью создан Европейский регистр агентств по обеспечению качества высшего образования. Назначение регистра – предоставить всем заинтересованным сторонам и широкой общественности открытый доступ к объективной информации о надежных агентствах по обеспечению качества, которые работают в соответствии с принятыми в Бергене ESG. Регистры повышают доверие к высшему образованию и ЕПВО и облегчают взаимное признание решений по аккредитации и обеспечению качества. В европейской традиции работодатели принимают активное участие национальной системе



обеспечения качества: они участвуют в экспертизе учебных программ, отвечающих интересам и профилю предприятий, проведении аккредитации и процессе оценки качества программ высшего образования в целом.

Только благодаря такому – полномасштабному и глубокому – взаимодействию оказывается возможным сформулировать понятное для всех социальных партнёров, согласованное и системное описание образовательных компетенций и профессиональных квалификаций. Социальное партнёрство является гарантом востребованных на рынке труда знаний и компетенций, которые не только делают страну конкурентоспособной на мировой арене, но и возвращают в учреждения высшего образования затраченные на подготовку специалистов усилия в виде прямых и косвенных инвестиций.