

### **3. Основные проблемы автономии учреждений образования и гарантии академических прав и свобод в системе образования.**

#### **3.1. Современное состояние автономии учреждений образования в Беларуси. (Терешкович П.В.)**

Существует весьма ограниченная автономия белорусских учреждений образования, которая существенно ограничивает участие академической общественности и обучающихся в их управлении. Наиболее это показательно на уровне высшего образования. Используя измерения и индикаторы состояния университетской автономии, которые применяются в международных исследованиях, нами проведена оценка состояния университетской автономии в высшей школе Беларуси в сопоставлении с рядом зарубежных стран.

##### **3.1.1. Основные измерения и индикаторы университетской автономии**

Европейская ассоциация университетов (European University Association) на протяжении нескольких лет осуществляет мониторинг и анализ состояния институциональной автономии в странах, университеты которых являются членами этой организации. В 2012 г. был опубликован очередной отчет «Университетская автономия в Европе»<sup>95</sup>.

Хотя университетская автономия не является самоцелью, она признается важнейшей предпосылкой успешности выполнения европейскими институтами высшего образования своей миссии в условиях построения передового общества, основанного на знании.

Исследование проводилось в 28 европейских образовательных системах (в некоторых странах Европы в рамках одного государства существуют различные системы высшего образования – например, в Бельгии или Германии). Методология исследования основывалась на выделении четырех основных измерений университетской автономии и экспертном взвешивании значения каждого индикатора, характеризующего данное измерение. Ниже приводится полный список индикаторов, сгруппированных по блокам, с весом каждого индикатора в блоке.

##### ***Организационная автономия***

Процедура избрания исполнительного главы университета (ректора) (14%)

Выбор процедуры избрания ректора (14%)

Освобождение от должности исполнительного главы (12%)

Сроки пребывания в должности главы университета (9%)

Включение внешних членов в университетский управляющий орган (12%)

Отбор внешних членов управляющего органа (12%)

Способность принимать решения, касающиеся академической структуры (15%)

Способность создавать юридические лица (12%)

---

<sup>95</sup> [http://www.eua.be/Libraries/Publications\\_homepage\\_list/University\\_Autonomy\\_in\\_Europe\\_II\\_-\\_The\\_Scorecard.sflb.ashx](http://www.eua.be/Libraries/Publications_homepage_list/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.sflb.ashx)

**Финансовая автономия**

- Продолжительность государственного бюджетного периода (14%)
- Тип государственного финансирования (13%)
- Возможность использования бюджетных остатков (14%)
- Возможность брать денежную ссуду (9%)
- Возможность владеть зданиями (12%)
- Возможность устанавливать плату за обучение национальных студентов (17%)
- Возможность устанавливать плату за обучение иностранных студентов (21%)

**Кадровая автономия**

- Возможность принимать решения о процедурах найма старшего академического персонала (13%)
- Возможность принимать решения о найме старшего административного персонала (13%)
- Возможность принимать решения относительно заработной платы старшего академического персонала (12%)
- Возможность принимать решения относительно заработной платы старшего административного персонала (12%)
- Возможность принимать решения об увольнении старшего академического персонала (12%)
- Возможность принимать решения об увольнении старшего административного персонала (12%)
- Возможность продвигать по службе старший академический персонал (13%)
- Возможность продвигать по службе административный персонал (12%)

**Академическая автономия**

- Возможность устанавливать число студентов вуза (14%)
- Возможность отбирать студентов (14%)
- Возможность открывать и закрывать образовательные программы (16%)
- Возможность выбирать язык обучения (13%)
- Возможность выбирать процедуры контроля качества (15%)
- Возможность выбирать провайдера процедур контроля качества (11%)

Возможность конструировать содержание образовательных программ, ведущих к получению диплома (16%)

### 3.1.2. Организационная автономия

Организационная автономия белорусских учреждений высшего образования по критериям Европейской ассоциации университетов может оцениваться только с оговорками и со ссылками на особые условия белорусской системы управления высшим образованием.

**Процедура избрания исполнительного главы университета (ректора).** В европейских странах выборы ректора, как правило, являются делом коллегиального управляющего органа университета (Сената, Академического совета, Управляющего совета, др.) и, если и требуют некоего подтверждения со стороны властей, то чаще всего это является простой формальностью. В половине образовательных систем такое одобрение не требуется вообще.

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

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

По этому параметру уровень автономности может быть оценен как находящийся на нулевом уровне.

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

В Беларуси выбор процедуры избрания или требования к кандидату на должность ректора не зависят от учреждения высшего образования, но и не устанавливаются законом. Ни в Кодексе об образовании, ни в Положении об учреждении высшего образования, утвержденного Министерством образования 01 августа 2012 г. №93, ни слова не говорится о квалификации, необходимой для назначения на ректорскую должность, или о порядке выдвижения кандидатов.

В государственных учреждениях высшего образования процедура назначения ректора определяется по усмотрению Президента и не регулируется какими-то публичными инструкциями. Нет явных процедур, регламентирующих назначение ректоров частных учреждений высшего образования. Такой подход к процедуре назначения ректора исключает даже минимальную степень университетской автономии.

**Освобождение от должности исполнительного главы учреждения высшего образования.** Освобождение от должности исполнительного главы в Беларуси, как следует из 208 статьи Кодекса, находится вне компетенции учреждения высшего образования. Уровень автономии по этому параметру равен нулю.

**Сроки пребывания в должности главы университета.** В 21-й европейской стране срок пребывания ректора в должности устанавливается законом. В 7-и образовательных системах продолжительность работы ректора определяется уставом университета.

Сроки пребывания в должности главы университета не определяются в Беларуси ни учреждением высшего образования, ни законом. Как следует из Кодекса, они зависят от решения либо Президента, либо Министерства образования. Очевидно, что это нулевой уровень автономии.

**Включение внешних членов в университетский управляющий орган.** Включение внешних членов в университетский управляющий орган (Совет учреждения образования) в Беларуси регулируется Положением о совете учреждения образования, утвержденном постановлением Министерства образования 18 июля 2011 г. N 84. Согласно данному Положению (п.5) «В состав совета могут входить представители местных исполнительных и распорядительных органов, иных государственных органов, организаций – заказчиков кадров, общественных объединений и иных организаций». На первый взгляд, такая формулировка дает основание предполагать определенную автономию учреждения высшего образования в этом вопросе. И, если исходить из формальных критериев измерения организационной автономии, то, с учетом веса этого параметра, уровень автономии в этом вопросе должен оцениваться в 12 пунктов. Однако такая оценка может оказаться преждевременной.

**Отбор внешних членов управляющего органа.** Процедура отбора и включения внешних членов в состав совета учреждения высшего образования Положением о совете учреждения образования устанавливается не совсем ясно: «Представители местных исполнительных и распорядительных органов, иных государственных органов, организаций – заказчиков кадров, общественных объединений, иных организаций включаются в состав совета на основании предложений руководителей названных органов и организаций». Из такой формулировки трудно понять, кто принимает решение о вхождении в совет: руководители внешних организаций или какой-то университетский орган. В то время как процедуру выборов членов совета из состава студентов или преподавателей и руководителей учреждения высшего образования вышеназванное Положение излагает достаточно определенно, то о доле в составе совета и процедуре включения в него внешних членов либо ничего не говорится, либо дается неясная и двусмысленная формулировка.

Если основанием для вхождения в совет учреждения высшего образования является инициатива внешней организации, то это в большой степени ограничивает институциональную автономию. Кроме того, такая интерпретация процедуры может создать ситуацию, при которой внешние члены способны сильно потеснить в совете представителей профессорско-преподавательского состава и руководителей подразделений учреждения высшего образования, поскольку в составе 75% членов совета учреждения высшего образования доля каждой из категорий не определена указанным Положением. С другой стороны, если предположить, что решение о включении внешних членов принимается как-то иначе, то нет оснований полагать, что оно является результатом какой-то демократической процедуры. Не относит этот вопрос Положение о совете учреждения образования и к тем вопросам, которые регулируются уставом учреждения высшего образования. Такая неопределенность может создать почву для административного вмешательства и способствовать этим как ограничению институциональной автономии, так и исключению из процесса стейкхолдеров высшего образования. Оценить реальные возможности и риски такой

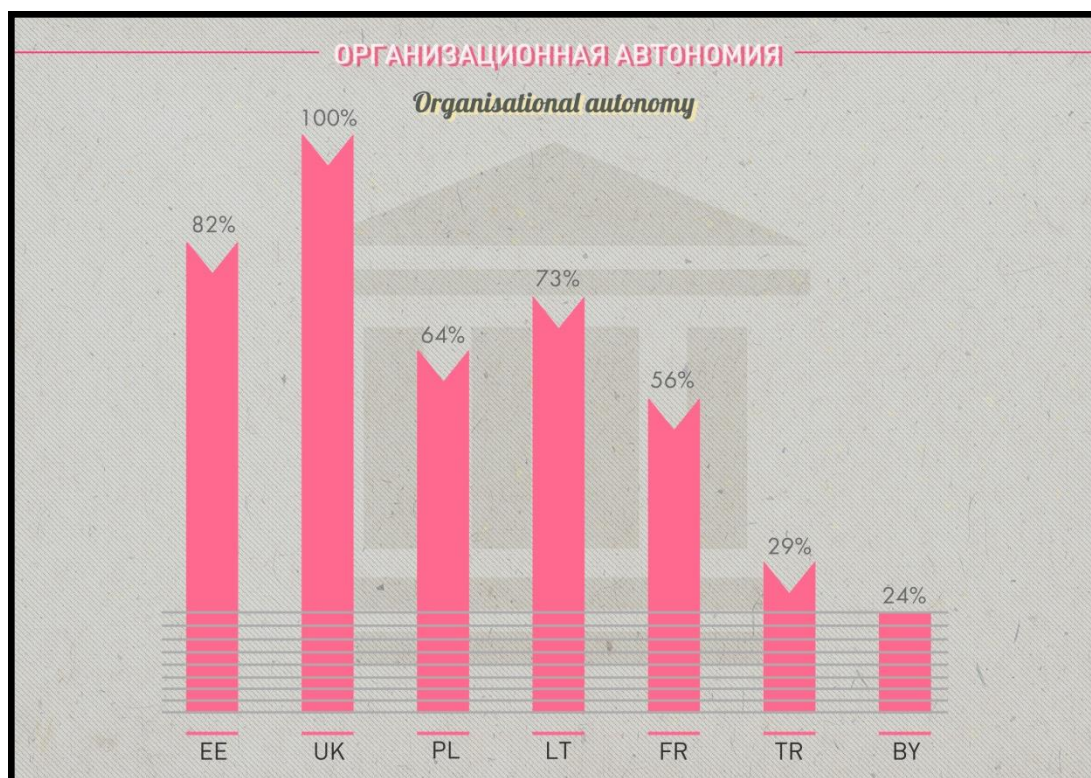
процедуры включения внешних членов в состав советов учреждений высшего образования можно, только изучив реальную практику их формирования. Новизна такой задачи и отсутствие релевантной информации не позволяют пока приписать этому параметру организационной автономии какое-либо определенное значение. Однако для целей данного анализа условно можно было бы приписать белорусской высшей школе по пп. 5 и 6 значения, составляющие 50% максимального веса соответствующих параметров: 6.

**Способность принимать решения, касающиеся академической структуры.** Ни совет учреждения высшего образования, ни ректор, ни какой иной орган учреждения высшего образования не имеет в Беларуси полномочий принимать решения, касающиеся академической структуры. Как в государственных, так и в частных учреждениях высшего образования изменения академической структуры санкционируется учредителем. Уровень автономии по этому параметру – 0.

**Способность создавать юридические лица.** Белорусские учреждения высшего образования могут учреждать или соучреждать структурные подразделения и предприятия со статусом юридического лица. Правда, это не может происходить без санкции учредителя учреждения высшего образования.

Таким образом, уровень организационной автономии белорусских учреждений высшего образования оценивается в 24 пункта из 100 возможных. Сопоставимый уровень организационной автономии имеют только вузы Турции (29). Подавляющая часть европейских университетов пользуется значительно большей организационной самостоятельностью. Значение меньше 50 имеют только вузы Греции, Люксембурга, Исландии и Словакии.

**Диаграмма 3. Уровень организационной автономии**



### 3.1.3. Финансовая автономия

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

**Продолжительность государственного бюджетного периода.** В Европе все больше стран переходят к долговременным контрактам между университетами и министерствами образования по государственному финансированию учреждений высшего образования. Такие контракты с длительным бюджетным периодом повышают уровень финансовой автономии университетов.

Бюджетный период в белорусских учреждениях высшего образования равняется одному году. Такая продолжительность бюджетного периода снижает уровень автономии белорусских учреждений высшего образования.

**Тип государственного финансирования.** В Европе почти не осталось стран, применяющих постатейный метод бюджетирования учреждений высшего образования. Постатейные бюджеты сохранились только в Турции, Греции и на Кипре. Остальные страны перешли к выделению университетам блочных субсидий – финансовых грантов, покрывающих несколько категорий расходов, которые могут распределяться и использоваться учреждением высшего образования самостоятельно.

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

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

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

**Возможность использования бюджетных остатков.** В европейских странах существуют разные модели использования лимитов ассигнований. В 15-и системах высшего образования университеты относительно свободно могут использовать остатки бюджетных средств и переводить их из бюджета текущего года в бюджет следующего. В некоторых случаях такое решение требует одобрения вышестоящих инстанций или ограничено специальными условиями вроде лимитов доли бюджета, которая может переходить на следующий год.

В 4-х странах использование бюджетных остатков не разрешается. Очевидно, что большей автономией обладают университеты, которые свободно распоряжаются бюджетными остатками.

Поскольку в Беларуси используется постатейный метод бюджетирования учреждений высшего образования, то неиспользованные в течение календарного года ресурсы полностью изымаются в бюджет. Таким образом, по этому параметру белорусские учреждения высшего образования имеют нулевой уровень автономии.

**Возможность денежной ссуды.** В Европе большинство стран предоставляют университетам право заимствовать деньги на финансовых рынках. Только в 6-и странах и некоторых землях Германии учреждения высшего образования вообще лишены таких возможностей. Нередко государство выдвигает ряд условий для получения кредита или требует предварительного одобрения такого займа государственным органом.

В Беларуси кроме собственных источников доходов учреждения высшего образования могут использовать привлеченные средства, в том числе кредиты, полученные от банков, финансовых компаний, отдельных фондов на условиях возвратности и платности. Правда, по оценке экспертов, такие кредитные ресурсы почти не используются белорусскими учреждениями высшего образования<sup>96</sup>.

**Возможность владеть зданиями.** Право университетов самостоятельно покупать, продавать, строить здания и распоряжаться иной недвижимостью очень тесно связано со свободой определения своей институциональной стратегии и академического профиля. Исследования Европейской ассоциации университетов показывают, что автономность университетов в этом вопросе в значительной степени зависит от сложившихся культурных традиций. В 22-х европейских странах университеты имеют право быть собственниками зданий. В других странах на продажу недвижимости накладываются разнообразные ограничения со стороны государственных органов. А в 4-х странах университеты лишены права собственности на здания.

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

<sup>96</sup> <http://www.lib.grsu.by/library/data/resources/catalog/147113-291629.pdf>

Как правило, частные учреждения высшего образования используют здания, которые находятся в собственности их учредителей. В Положении об учреждении высшего образования, утвержденном Министерством образования 01 августа 2012 г., в п. 9.4. разъясняется, что учреждение высшего образования распоряжается имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления, в порядке, установленном законодательством.

Таким образом, по этому параметру белорусские учреждения высшего образования не обладают автономией.

**Возможность устанавливать плату за обучение национальных студентов.** По данным исследований Европейской ассоциации университетов, в европейских странах равно представлены четыре модели решения проблемы установления платы за обучения студентов. Есть страны, в которых решение по этому вопросу принимается исключительно университетом (Эстония, Венгрия, Люксембург, Латвия).

Существует группа стран, в которых практикуется модель совместного решения вопроса установления платы, преимущественно в результате переговоров между госорганами и университетом (Италия, Литва, Португалия, Великобритания, Швейцария, некоторые земли Германии). Третья модель предполагает регулирование этого вопроса законом или решениями госорганов (Австрия, Кипр, Нидерланды, Франция, Испания, Турция). Есть большая группа систем высшего образования, в которых, по крайней мере, на уровне первой степени обучения существует только бесплатное образование для национальных студентов (Чехия, Дания, Финляндия, Греция, Норвегия, Словакия, Швеция, некоторые земли ФРГ и др.). Иногда в одной стране действуют две разных модели установления платы за обучение: одна для государственных и другая для частных учреждений высшего образования.

Белорусская ситуация оплаты обучения регулируется законодательством, которое допускает взимание платы с обучающихся в государственных учреждениях образования за дополнительные виды обучения, не оплачиваемые из государственного и местных бюджетов, а также с лиц, принятых на обучение сверх бюджетных мест. Плата устанавливается руководителем учреждения высшего образования в соответствии с законодательством. Размеры оплаты обучения регламентируются Инструкцией о стоимости платного обучения, утвержденной постановлением Министерства образования 20 апреля 2006 года №38, и привязаны к тарифной ставке первого разряда, изменению тарифов на теплоэнергоресурсы и воду, уровнем инфляции<sup>97</sup>. Размеры оплаты обучения также регулируются сменившей Инструкцией о стоимости платного обучения Инструкцией о порядке определения стоимости обучения при реализации образовательных программ высшего и среднего специального образования на платной основе в государственных учреждениях образования, утвержденной Министерством образования 29 июля 2011 года № 210<sup>98</sup>.

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

<sup>97</sup> [http://spravka-jurist.com/base/part-cx/tx\\_cswpa.htm](http://spravka-jurist.com/base/part-cx/tx_cswpa.htm)

<sup>98</sup> [http://pk.bsmu.by/files/normativka/minobr/instr\\_plat\\_ob\\_2012.pdf](http://pk.bsmu.by/files/normativka/minobr/instr_plat_ob_2012.pdf)



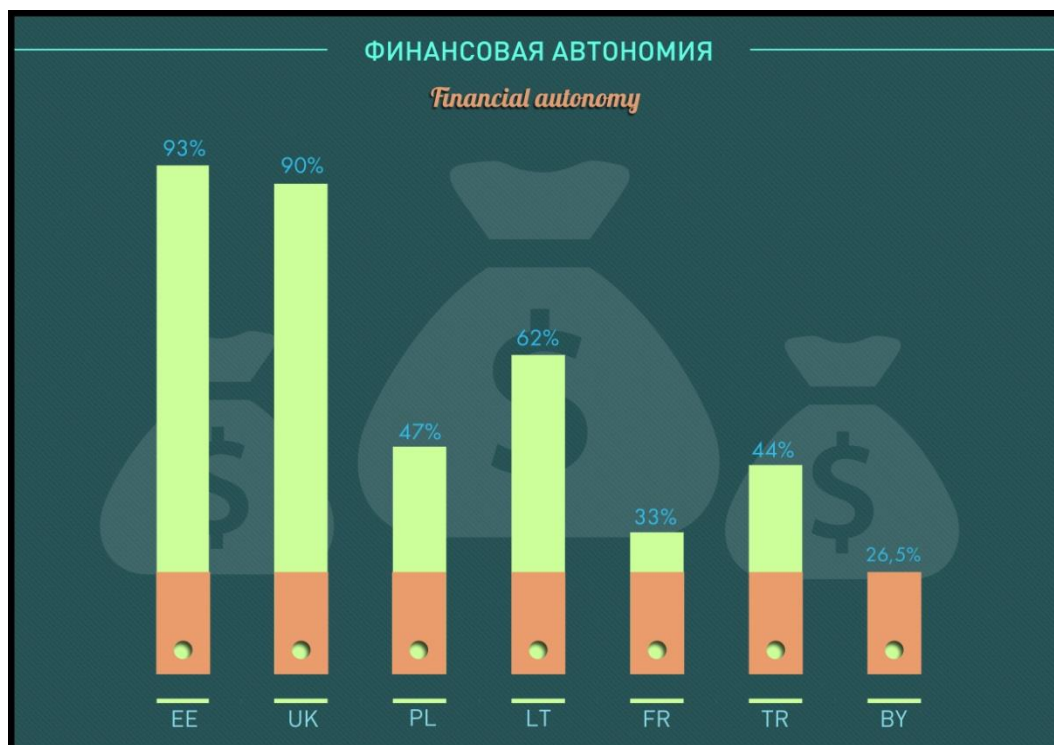
**Возможность устанавливать плату за обучение иностранных студентов.** Европейские университеты обладают несколько большей свободой в установлении платы за обучение иностранных студентов, чем национальных.

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

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

Если белорусской системе образования приписать взвешенные значения уровня автономии по этим семи параметрам в соответствии с тем, как это сделано в исследовании Европейской ассоциации университетов, то уровень финансовой автономии мы должны будем оценить в 26,5 пунктов из 100 возможных. Это низкий показатель самостоятельности учреждений высшего образования в финансовых вопросах. Он выше, чем у Кипра и немецкой земли Гессен, но все остальные европейские системы высшего образования обладают более высокой институциональной автономией в финансовых вопросах, чем Беларусь.

Диаграмма 4. Уровень финансовой автономии



### 3.1.4. Кадровая автономия

Подавляющее число европейских стран обеспечивает своим университетам высокий уровень кадровой автономии. Явным исключением из общего правила является Греция, имеющая существенные ограничения свободы принятия решений по кадровым вопросам.

Формально процедуры найма, увольнения и продвижения академического и административного персонала в Беларуси не особенно отличаются от европейских моделей кадровой автономии. Вместе с тем, реализация традиционных университетских схем решения кадровых вопросов имеет в белорусских условиях свою специфику, накладывающую ограничения на права учреждений высшего образования.

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

Учреждения высшего образования не имеют права принимать на длительный срок академический персонал без открытого конкурса. Конкурс объявляется на вакантные места и на места, срок избрания/контракта на которые подошел к концу. Однако более существенным ограничением автономии учреждения высшего образования является то, что для избрания на должность кандидат должен отвечать квалификационным требованиям, установленным вышеуказанным Положением. В частности, кандидаты на должности старшего академического персонала должны иметь соответствующие ученые степени и звания, которые присваиваются органом государственного управления Высшей аттестационной комиссией. Без такой санкции учреждение высшего образования может принимать академический персонал сроком не более чем на год для последующего прохождения по конкурсу.

Таким образом, автономия учреждения высшего образования существенно ограничена такими инструкциями. Получение должности профессора или доцента зависит от присвоения соответствующего звания внешней государственной инстанцией.

**Возможность принимать решения о найме старшего административного персонала.** Руководитель государственного учреждения высшего образования назначается Президентом Беларуси в установленном им порядке. Ректор не подотчетен никаким органам самоуправления учреждения высшего образования и подчиняется учредителю и Президенту. Руководитель частного учреждения высшего образования назначается на должность министром образования Беларуси по представлению учредителя этого учреждения высшего образования.

Вышеуказанное Положение (гл. 8) устанавливает, что весь старший административный персонал (проректоры, деканы, заведующие лабораториями и др.) назначаются приказом ректора. Исключение составляют заведующие кафедрами, которые назначаются приказом ректора после избрания их Советом учреждения высшего образования.

Формально решение о назначении на должность принимается руководителем учреждения высшего образования, а не внешней инстанцией, но, учитывая, что сам ректор является частью исполнительной вертикали, трудно рассматривать такой порядок назначения старшего административного персонала как проявление институциональной автономии.

**Возможность принимать решения относительно заработной платы старшего академического персонала.** Ставка педагогических работников определяется в соответствии с п.4 приложения 1 к Постановлению Министерства труда Республики Беларусь от 21 января 2000 года № 6 «О мерах по совершенствованию условий оплаты труда работников организаций, финансируемых из бюджета и пользующихся государственными дотациями».

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

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

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

Таким образом, учреждения высшего образования Беларуси не обладают автономией при определении уровня зарплат академического персонала.

**Возможность принимать решения относительно заработной платы старшего административного персонала.** Заработная плата старшего административного персонала также устанавливается в соответствии с вышеуказанным Постановлением № 6.

**Возможность принимать решения об увольнении старшего академического персонала.** Порядок увольнения академического персонала регулируется законом, Положением о порядке проведения конкурса при замещении должностей педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава в учреждениях высшего образования Республики Беларусь, утвержденным постановлением Совета Министров 21 июня 2011 года № 806 (пп. 7 и 34), другими нормативными актами.

Кроме того, для педагогических и других работников учреждений высшего образования, подчиненных непосредственно Министерству образования, установлены некоторые особенности прекращения контрактов. Эти особенности получили закрепление в Соглашении между Министерством образования и Белорусским профессиональным союзом работников образования и науки на 2010–2012 гг. (далее – Соглашение). Данное Соглашение было подписано 25 апреля 2010 года и зарегистрировано 18 марта 2010 г. Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь №43. Согласно методологии Европейской ассоциации университетов, наличие надуниверситетских нормативных актов, регламентирующих

увольнение академперсонала рассматривается как ограничение институциональной автономии.

**Возможность принимать решения об увольнении старшего административного персонала.** Порядок увольнения старшего административного персонала определен Положением об учреждении высшего образования №93 и трудовым законодательством. Эти вопросы не относятся к тем, которые регулируются уставом учреждения высшего образования.

**Возможность продвигать по службе старший академический персонал.** Порядок продвижения старшего академического персонала устанавливается Положением о порядке проведения конкурса при замещении должностей педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава в учреждениях высшего образования Республики Беларусь. Это Положение детально регламентирует условия и процедуры продвижения академического персонала. Формально такое продвижение возможно только при наличии вакантной должности, замещаемой на основе открытого конкурса, и тайного голосования Совета учреждения высшего образования. Такая процедура означает, что учреждение высшего образования не может просто повысить в должности преподавателя. Хотя бы формально преподаватель должен принимать участие в конкурсе.

Но есть еще одно обстоятельство, обесценивающее эту процедуру. Положение предоставляет право ректору произвольно устанавливать сроки контракта, игнорируя волю Совета. Такая норма подрывает традиции университетской демократии. И не только формально, но и по существу ограничивает автономию учреждения высшего образования, поскольку ректор в современной системе высшего образования Беларуси является представителем исполнительной власти.

**Возможность продвигать по службе административный персонал.** Все вопросы, связанные с приемом на работу, увольнением и продвижением по службе старшего административного персонала учреждений высшего образования, зависят от статуса этой категории работников как должностных лиц.

Анализ законодательных актов, относящихся к определению категории «государственное должностное лицо», показывает, что таковыми с точки зрения белорусского законодательства являются лица, исполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных учреждениях высшего образования.

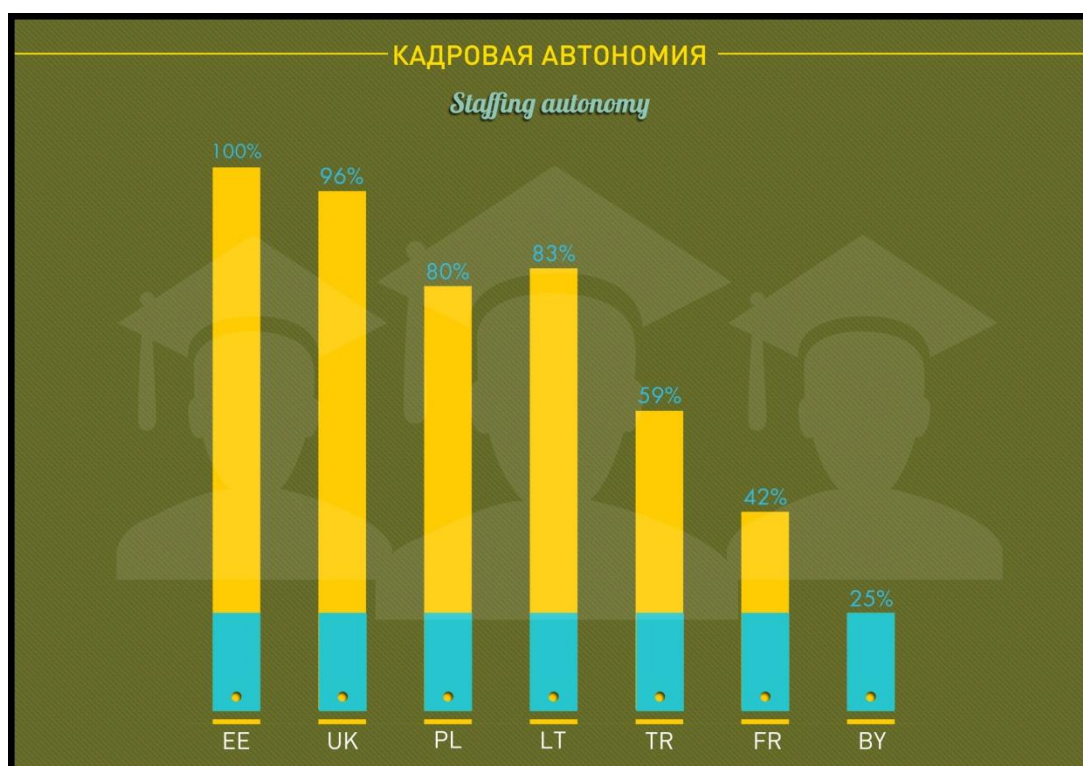
Таким образом, не только ректор учреждения высшего образования, но и проректоры, деканы, заведующие кафедрами и лабораториями должны рассматриваться как государственные должностные лица. Более того, закон «О борьбе с коррупцией» №165 (ст. 1) приравнивает к государственным должностным лицам тех, кто постоянно, временно либо по специальному полномочию занимает в негосударственных организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных, административно-хозяйственных функций. Аналогичное толкование содержится, по мнению некоторых экспертов, и в Уголовном кодексе Республики Беларусь (ст. 4).

Таким образом, старший административный персонал частных учреждений высшего образования попадает в категорию должностных лиц, на которых распространяются некоторые положения нормативных актов о государственных должностных лицах. Учитывая, что все решения о приеме, увольнении и продвижении по службе

управленческого персонала принимает ректор, назначаемый в административном порядке, такие кадровые решения находятся вне сферы институциональной автономии.

Если руководствоваться весовыми значениями индикаторов кадровой автономии и оценками уровня автономии по параметрам, приведенным выше, то в случае Беларуси можно было бы приписать 50% значения индикаторам 1, 3, 7, а остальным – нулевой уровень автономии. Таким образом, итоговая оценка уровня кадровой автономии белорусской высшей школы будет равна 25%. Для сравнения: 11 европейских систем высшего образования имеют значение выше 80%, 9 – выше 60%, 7 – выше 40%, и только Греция имеет уровень кадровой автономии ниже Беларуси – 14%.

**Диаграмма 5. Уровень кадровой автономии**



### 3.1.5. Академическая автономия

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

Кодекс об образовании (ст. 57) устанавливает, что контрольные цифры приема студентов для получения высшего образования устанавливаются учредителями учреждения образования на основании сформированного государственным органами, подчиненными и (или) подотчетными Президенту, Национальной академией наук,

республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Правительству, Минским городским и областными исполнительными комитетами заказа на подготовку специалистов, результатами прогнозирования потребностей в трудовых ресурсах, осуществляемого в порядке, определяемом Правительством. Контрольные цифры приема для получения высшего образования второй ступени устанавливаются с учетом необходимости обеспечения конкурса при приеме лиц для получения послевузовского образования первой ступени.

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

В Беларуси происходит постепенное смещение от кооперативной модели к установлению плана приема госорганами. Учреждения высшего образования при определении плана приема студентов должны руководствоваться контрольными цифрами приема Министерства образования и установленной лицензией (разрешением на образовательную деятельность) численностью обучающихся. После утверждения плана приема Министерством образования дальнейшая корректировка цифр запрещена. Это в равной степени касается как государственных, так и частных учреждений высшего образования (с 2010 г. частные учреждения высшего образования должны согласовывать планы приема с Министерством образования).

План приема регулирует количество студентов, подступающих как на бюджетной, так и на платной основе. Контрольные цифры приема по специальностям, включенным в специальное разрешение (лицензию) на образовательную деятельность, должны быть согласованы с Министерством образования, утверждены учредителем и доведены до сведения заинтересованных лиц до 1 апреля.

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

Белорусский вариант относится к последней модели взаимоотношений государства и учреждений высшего образования. Вне зависимости от формы собственности, все учреждения высшего образования в вопросах отбора абитуриентов руководствуются Кодексом (ст. 213 «Общие требования к приему лиц для получения высшего образования»); Правилами приема лиц для получения высшего образования, утвержденными Указом Президента Республики Беларусь 07 февраля 2006 года № 80, с изменениями и дополнениями перечнем административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь 26 апреля 2010 года № 200, с изменениями и дополнениями; Положением о порядке представления документов, на основании которых осуществляется реализация права на государственные социальные льготы, права и гарантии отдельными категориями граждан, Утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 13 декабря 2007 года № 1738, с изменениями и дополнениями; Положением о приемной комиссии высшего учебного заведения, утвержденным Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 23 марта 2006 года № 23, с изменениями и дополнениями; иными правовыми актами.

После введения централизованного тестирования и зачисления в учреждение высшего образования по его результатам белорусские учреждения высшего образования лишились какой-либо самостоятельности в отборе студентов.

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

В Беларуси учреждения высшего образования не имеют права самостоятельно принимать решения об открытии новых образовательных программ. Если специальность, по которой планируется подготовка, отсутствует в Общегосударственном классификаторе «Специальности и квалификации», то в соответствии с Инструкцией о порядке ведения и применения Общегосударственного классификатора «Специальности и квалификации», утвержденного Министерством образования 01 июля 2009 года № 42, предварительно должны быть внесены изменения в классификатор. Решение по этому вопросу принимает Министерство образования (ст. 18).

Если специальность уже внесена в классификатор, решение о начале подготовки по ней согласно Положению о порядке открытия подготовки по профилям образования, направлениям образования, специальностям, направлениям специальностей, специализациям, утвержденному Советом Министров 27 июня 2011 года № 849, принимается Министерством образования по согласованию с заинтересованными государственными органами и организациями.

Этот порядок открытия подготовки по новой образовательной программе касается учреждений образования, подчиненных и (или) подотчетных Президенту Республики Беларусь, Национальной академии наук, учреждений образования, находящихся в подчинении Министерства образования, а также частных учреждений образования, в том числе иностранных, и их филиалов, созданных в соответствии с международными договорами Республики Беларусь.

Решения об открытии подготовки по профилям образования «Искусство и дизайн», «Здравоохранение» принимаются по согласованию соответственно с Министерством культуры и Министерством здравоохранения, по направлению образования «Сельское хозяйство» – по согласованию с Министерством сельского хозяйства и продовольствия.

Однако эти процедуры не заменяют аккредитации образовательных программ. Кодекс об образовании (ст. 29) устанавливает сроки прохождения аккредитации образовательных программ. В случае неподтверждения государственной аккредитации учреждения образования решение государственных органов и организаций об открытии подготовки должно быть отменено в порядке, установленном законодательством (Положение №849, п.8).

Таким образом, по этому параметру академической автономии белорусские учреждения высшего образования имеют низкий уровень самостоятельности.

**Возможность выбирать язык обучения.** В 21-й европейской стране университеты имеют возможность свободно выбирать язык обучения на всех уровнях высшего образования. Однако в Турции каждый курс не на турецком языке должен получать одобрение министерства. В других 7-и странах существуют различные ограничения: от права свободно использовать иностранный язык только для обучения зарубежных студентов до запрета госфинансирования образовательных программ на иностранных языках.

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

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

Таким образом, без санкции учредителя учреждение образования не может устанавливать язык обучения.

**Возможность выбирать процедуры контроля качества.** В подавляющем большинстве европейских стран университеты не имеют возможности свободно выбирать процедуры контроля качества. В 24-х странах механизмы контроля качества встроены в программы периодически проводимой аккредитации или институционального аудита. Только в 4-х странах учреждения высшего образования полностью свободны в выборе механизмов контроля качества, отвечающих их потребностям.

Как уже указывалось ранее, Ст. 124 Кодекса сформулирована следующим образом: «Контроль за обеспечением качества образования – деятельность уполномоченных государственных органов по проверке соответствия образования образовательному стандарту, учебно-программной документации образовательных программ, образовательной деятельности требованиям законодательства».

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

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

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

**Возможность выбирать провайдера процедур контроля качества.** В 20-и европейских системах высшего образования университеты не имеют возможности выбирать агентство, осуществляющее процедуры контроля качества. В Австрии,



Швейцарии, Эстонии, на Кипре, в Исландии и некоторых землях Германии университеты имеют право выбирать по своему усмотрению одно из аккредитованных агентств.

В Беларуси Кодекс об образовании (ст. 124) однозначно указывает, что государственные органы, уполномоченные осуществлять контроль за обеспечением качества образования, его порядок и периодичность устанавливаются Президентом Республики Беларусь. Решение об аккредитации учреждения образования, иной организации либо об отказе в аккредитации принимает (по итогам проведения аккредитации) Департамент контроля качества образования Министерства образования. Это единственный орган, который уполномочен контролировать качество. Таким образом, у белорусских учреждений высшего образования нет права выбирать агентство.

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

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

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

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

Таким образом, белорусские учреждения высшего образования существенно ограничены в праве конструировать содержание образовательных программ.

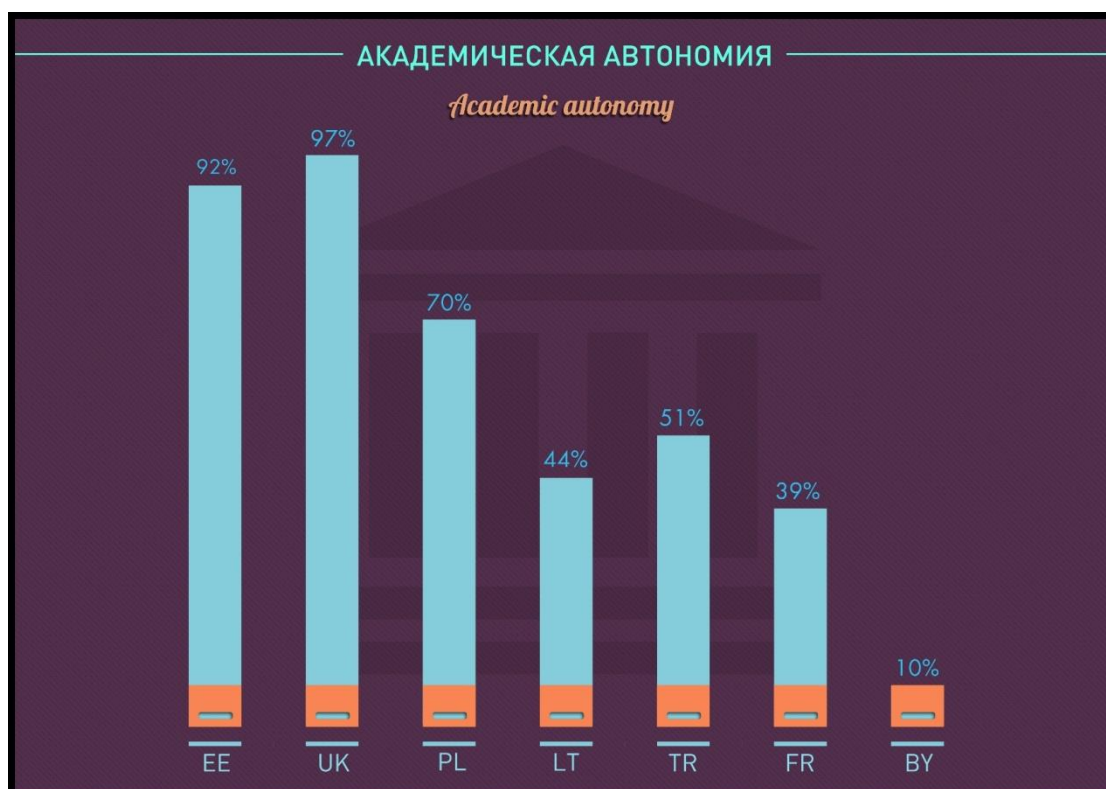
Подводя итоги вышеизложенному, следует подчеркнуть, что в исследовании Европейской ассоциации университетов отмечается, что наиболее заметные изменения в уровне академической автономии связаны с системой и процедурами контроля качества. По сравнению с ситуацией, отраженной в докладе, в ряде стран произошла заметная либерализация законодательства. В Ирландии, Нидерландах, Австрии и

Эстонии новые законы открыли возможность выбирать аккредитационные агентства из списка European Quality Assurance Register. Общая оценка уровня академической автономии европейских систем высшего образования показывает, что в 23-х странах значения этого показателя превышают 50%. Немногие страны имеют значение несколько ниже этого уровня. Самое низкое значение у Греции – 34%.

Таким образом, с учетом веса каждого индикатора значение уровня академической автономии белорусских учреждений высшего образования оказывается низким. Ни по одному параметру Беларуси нельзя приписать высокое значение.

Можно допустить, что у белорусских учреждений высшего образования пока сохраняется небольшая самостоятельность в установлении плана приема, но по всем остальным индикаторам значения близки к нулевой отметке уровня автономии. В итоге оценка академической автономии белорусских учреждений высшего образования не превышает 10%.

**Диаграмма 6. Уровень академической автономии**



### **3.2. Проблемы обеспечения гарантии академических прав и свобод в системе образования Беларуси. (Ветохин С.С.)**

Университет в соответствии с Великой хартией университетов<sup>99</sup> «является автономным учреждением, ... он создает, изучает, оценивает и передает из поколения в поколение культуру при помощи научных исследований и обучения. Чтобы соответствовать требованиям окружающего мира, эти исследования и обучение должны быть морально

<sup>99</sup><http://www.magna-charta.org>.

и интеллектуально независимы от всех политических властей и экономического давления. ... Свобода в исследованиях и профессиональной подготовке есть фундаментальный принцип университетской жизни».

Именно эти фундаментальные принципы университетской жизни являются главными академическими свободами для его преподавательского состава. Без них университет таким просто не является.

Великая Хартия Университетов утверждает и право студентов выбирать свою образовательную траекторию<sup>100</sup>.

Международная ассоциация «Академики за академические свободы» (Academics For Academic Freedom<sup>101</sup>), под академическими свободами подразумевает принципы, согласно которым свобода ответственно высказывать свое мнение и бросать вызов уже существующим догмам является определяющей для университета (а также выступает в качестве модели для открытой дискуссии в обществе в целом).

Такие академические свободы опираются на два принципа:

1) Как внутри, так и за пределами учебного заведения или научно-исследовательской организации допускается полная свобода ставить любые вопросы и стремиться к истине, в том числе по поводу противоречивых и непопулярных взглядов, независимо от того, затрагивает ли кого-либо та или иная точка зрения.

2) Учебные заведения и научно-исследовательские организации не имеют права ограничивать академические свободы для своих штатных сотрудников, а также использовать их публичные заявления в качестве повода для дисциплинарных мер или увольнения»

Болонская декларация, ссылаясь на Великую хартию университетов, не только тем самым выражает поддержку ее главным положениям, но и развивает их. Например, тезис о мобильности студентов расширяет понятие свободы выбора траектории за счет возможности обучения в различных вузах и культурных окружениях. Выбор образовательной траектории при этом становится более обоснованным и осмысленным благодаря обязательной прозрачности, т.е. понятности университетской информации.

Очевидно, эти свободы единственно могут развиваться в условиях достаточной автономии университетов в финансовых, кадровых и других вопросах, обеспечиваемой эффективным самоуправлением и ответственностью перед обществом.

Можно утверждать, что многие права и свободы существуют сами по себе или по традиции и не требуют подтверждения. Но есть страны с отсутствующей в силу исторических причин традицией, что означает и невозможность их существования самих по себе. К таким странам относится и Беларусь, в которой, если не считать агрошкол и иезуитского коллегиума (академии), учреждения высшего образования появляются только по инициативе и в условиях советской власти, для которой автономия и свободы не могли пониматься иначе, как полное следование курсу партии.

Очевидно, в этих условиях автономия и свободы должны сформироваться практически с нулевой отметки и, следовательно, требуют поддержки со стороны властных структур,

<sup>100</sup> Ветехин С.С. О Великой хартии университетов. – Высшая школа, 2003. № 4. С. 11-14.

<sup>101</sup> www.afaf.org.uk.

в том числе, законодательной. К сожалению, в Беларуси это не происходит, а состояние автономии вузов и академических свобод остается на низком уровне.

**Конституционное и законодательное закрепление свободы слова в Республике Беларусь.** Конституция Республики Беларусь (принята в 1994 г. и действует в настоящее время с изменениями и дополнениями) закрепила цели и принципы построения государства, ввела понятия в отношении прав и свобод, в том числе и свободы слова, которая часто рассматривается<sup>102</sup> как основа академических свобод.

Ключевой в данном плане является Ст. 33: «Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение. Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них». Этой же статьей запрещена цензура. Дополняет ее Ст. 34, которой предоставляется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Однако понятие цензуры раскрывается только в Законе «О печати и других средствах массовой информации» и, очевидно, напрямую не распространяется на академическую сферу. Точно также «право беспрепятственно искать, получать, использовать и распространять информацию» (Ст. 3 Закона) относится только к средствам массовой информации. В соответствии с действующей в Беларуси юридической базой эти права и понятия практикой не могут пониматься расширительно, а конституционная норма не действует в связи с ее неопределённостью.

Не находят свободы слова в национальном законодательстве и другие белорусские и зарубежные аналитики, например Гродненского государственного политехнического колледжа<sup>103</sup>, популярного российского сайта «О политике»<sup>104</sup>.

Ст. 23 Конституции допускает ограничение прав и свобод в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц, что не противоречит международным подходам. Однако в отношении информации, а академическая деятельность тесно связана с этим понятием, часть 3 Ст. 34 Конституции позволяет и иные ограничения: «Пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав».

Кодекс об образовании 2011 г. также не гарантирует свободы для академического сообщества учреждений высшего образования. Более того, сайт, ассоциированный с Министерством образования, прямо утверждает, что «...в белорусском правовом поле термин «академическая свобода» не используется...»<sup>106</sup>. В действительности, Кодекс содержит целый ряд положений, отражающих и состояние, и понимание руководством отрасли и законодателем сути и значения этого важнейшего атрибута университетской жизни. Так, п. 1.3 Ст. 52 устанавливает право педагогического работника на «творческую инициативу, свободу выбора педагогически обоснованных форм и методов

<sup>102</sup> Victor Stenger. Does Academic Freedom Give Professors the Right to Teach Whatever They Want? [Электронный ресурс [http://www.huffingtonpost.com/victor-stenger/teach-does-academic-freed\\_b\\_3335371.html](http://www.huffingtonpost.com/victor-stenger/teach-does-academic-freed_b_3335371.html)]

<sup>103</sup> [Электронный ресурс [http://ggpk.org/Ideologo\\_vospit/svobody.php](http://ggpk.org/Ideologo_vospit/svobody.php)]

<sup>104</sup> <http://about-political.ru/konstituciya-respubliki-belarus-o-pravax-svobodax-i-obyazannostyax-lichnosti>.

<sup>106</sup> [Электронный ресурс <http://edubelarus.info/main/2106-akademicheskie-svobody-v-vysshejj-shkole-belarusi.html>].

обучения и воспитания, учебных изданий и средств обучения». Однако это право ограничено образовательными стандартами и типовыми программами изучаемых дисциплин (п.1 Ст. 205, п.8 Ст. 217). В типовых программах содержится и список учебных изданий, и перечень тем с кратким описанием содержания, и часы, отведенные на их изучение, и список применяемых учебных изданий.

П.1.6 Ст. 52 устанавливает право педагогического работника на «участие в научной, научно-технической, экспериментальной, инновационной, международной деятельности учреждения образования». При этом, Кодекс не содержит описания механизмов обеспечения этих прав.

П.1.10 Ст. 52 устанавливает право педагогического работника на «объединение в профессиональные союзы, иные общественные объединения, деятельность которых не противоречит законодательству». При этом следует отметить, что попытки некоторых учреждений высшего образования уйти из-под опеки официальных профсоюзов вызвали серьезное внешнее давление. Из общественных объединений государство поощряет развитие только тесно связанных с государством, в частности РОО «Белая Русь».

П.7.7 Ст. 3 устанавливает право граждан на образование, которое обеспечивается «предоставлением возможности выбора учреждения образования, специальности, формы получения образования, уровня изучения учебных предметов, учебных дисциплин, образовательных областей, тем». Положение выполняется не в полной мере, поскольку изучение учебных предметов на разных уровнях практикуется крайне редко. Выбор студентами учебных дисциплин, образовательных областей и тем также не практикуется, в учебных планах присутствуют дисциплины по выбору, но студенты редко об этом знают, поскольку учебные планы, как правило, не публикуются. Однако исключения уже появились, и следует ожидать дальнейшего прогресса в этой области.

Пп. 7.6 и 7.9 Ст. 3 устанавливают право граждан на образование, которое обеспечивается «созданием условий для получения образования с учетом национальных традиций, а также индивидуальных потребностей, способностей и запросов обучающихся; созданием специальных условий для получения лицами с особенностями психофизического развития, их интеграции в общество, социализации». В этой статье под национальными традициями понимается, главным образом, советская модель образования,.

П.1.20 Ст. 31 устанавливает право обучающегося на «участие в управлении учреждением образования», которое достигается 25% представительством студенчества в органах самоуправления. Как показали исследования, проведенные по материалам сайтов учреждений высшего образования Беларуси, эта норма нигде не выполняется. Это же исследование ясно показало, что мнение студентов практически не озвучивается и не учитывается, а представительство ограничивается профсоюзными функционерами и членами БРСМ. Министерство образования было вынуждено признать факт невыполнения правовой нормы.

П. 1.23 Ст. 31 устанавливает право обучающегося на «участие в профессиональных союзах, молодежных и иных общественных объединениях, деятельность которых не противоречит законодательству». В учреждениях высшего образования действуют официальные профсоюзы. Из студенческих организаций приветствуется, главным образом, БРСМ и совет старост, назначаемый администрацией учреждения высшего образования без учета мнения учащихся. Деятельность других организаций ограничивается, хотя есть некоторые примеры расширения студенческих инициатив.

**Законодательное закрепление свободы научной деятельности.** Конституция Республики Беларусь не содержит прямых положений, закрепляющих данную свободу. Однако в стране имеется развитое законодательство, регулирующее научную, научно-техническую и иную интеллектуальную деятельность. Наибольший интерес представляет Закон «О научной деятельности» 1996 г.<sup>107</sup>

В том числе, государственное регулирование согласно Ст. 4 этого закона, базируется на принципе «свободы выбора направлений научной деятельности и методов проведения научных исследований для всех субъектов научной деятельности». Однако другой принцип «сочетания государственного регулирования с творческой инициативой субъектов научной деятельности и свободой научного поиска» в условиях приоритета государственных интересов в белорусской практике дает возможность любому государственному или местному органу управления вводить жесткие ограничения по своему усмотрению. Несколько улучшают ситуацию принцип «учета интересов личности, общества, государства», в котором интересы личности стоят на первом месте, а также принцип «равенства всех субъектов научной деятельности перед законом», в число которых согласно Ст. 7 входят и физические лица.

Наиболее подробно права научных работников определены в Ст. 9 данного закона. При этом к научным работникам отнесены только физические лица, обладающие необходимой квалификацией и профессионально. Рассмотрим важнейшие права, декларированные в этой статье.

1) право «осуществлять научный поиск и выбирать методы исследований в пределах направлений исследований научной организации, в которой он работает, и в соответствии со своей квалификацией» представляется стагнационной нормой, фиксирующей ограниченное количество научных направлений и препятствующей появлению инициативных исследований за их рамками.

2) право «участвовать в установленном законодательством порядке в открытых конкурсах научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ в Республике Беларусь и за ее пределами» не реализуется, поскольку ни один из белорусских фондов не поддерживает проекты физических лиц. Это неработающее положение дополняется правом «по согласованию с нанимателем на конкурсной основе получать финансирование за счет средств научных фондов и иных источников, не запрещенных законодательством».

3) право «информировать общество о результатах своей научной деятельности» ограничивается повсеместным требованием направления от организации, руководитель которой фактически может запретить публикацию любых материалов.

4) право «по согласованию с нанимателем принимать участие в научных конференциях, симпозиумах, семинарах и совещаниях, в том числе международных» ограничивает возможность сообщать о своих результатах разрешенными случаями, что можно принять в отношении необходимости соблюдения трудовой дисциплины, но не как право руководителя «не пущать», в том числе путем отказа возмещения командировочных расходов.

---

<sup>107</sup>Закон Республики Беларусь «О научной деятельности», 21 октября 1996 г. № 708-XIII. В редакции от 10 июля 2012 г. № 426-3 (Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 26.07.2012, 2/1978) <Н11200426>.

Фактически данный закон не создает правовую среду, стимулирующую научную деятельность, а лишь заботится о сохранении интересов научных организаций, в том числе путем постоянных отсылок к «законодательству».

## 4. Обеспечение качества академической науки и исследований. (Лаврухин А.В.)

### 4.1. Исследования в учреждениях высшего образования Беларуси: между советским наследием и европейской перспективой.

Современный тренд усиления исследовательской и инновативной составляющей в Европейском пространстве высшего образования, отражённый в Лёвенском коммюнике (Левен / Лувен ла Нев, 28–29 апреля 2009 года), берёт своё начало с 2000г., когда Совет Европы принял так называемую Лиссабонскую стратегию (Lisbon Strategy) развития Евросоюза, призванную углубить кооперацию между университетами и исследовательскими центрами на пространстве Евросоюза по примеру Северной Америки и Японии.

Эта стратегия получила своё дальнейшее развитие благодаря важному решению, принятому в 2003-м в г. Барселона (Испания) (т.н. «Барселонская мечта») и поставившему перед объединённой Европой весьма амбициозную задачу – сделать так, чтобы к 2010 году объём средств, отчисляемых на исследования и инновации, составлял не менее 3% от ВВП. Данная задача была призвана способствовать достижению главной цели – трансформации к 2010г. объединённой Европы в крупнейшую в мире экономику, основанную на знаниях. Достижению этой цели должна была способствовать и развиваемая параллельно новая концепция взаимодействия европейских университетов (Болонский процесс), призванная сформировать к 2010 году общее образовательно-научное пространство Европы. Для решения поставленных задач был создан новый финансовый инструмент (7-я рамочная программа FP7<sup>108</sup>) и новые формы межинституционального сотрудничества (Лига европейских исследовательских университетов<sup>109</sup>, Европейский институт технологий<sup>110</sup>).

В регионе постсоветских стран, не вступивших в ЕС и являющихся ближайшими соседями Беларуси (по географическому положению и состоянию системы высшего образования на момент распада СССР), наблюдаются аналогичные тенденции. В этом плане показательны приложенные за последние 5 лет усилия Украины и России по реструктуризации вузов.

Беларусь также выражает намерение встроиться в общеевропейский и региональный тренд (что находит своё отражение в ряде программ, нацеленных на инновационный

---

<sup>108</sup>7-я рамочная программа (FP7) является самой большой общеевропейской программой финансирования научных исследований (общий бюджет на 2007-2013гг. составляет более 50,5 млрд. евро) и международного сотрудничества во всех областях наук. Обновлённая в 2007г. FP7 призвана корректировать рыночные неудачи Европы в области исследований, дополнять и усиливать национальные и региональные действия на европейском уровне, а также минимизировать фрагментацию научных исследований с целью объединения ресурсов для осуществления прорывных исследований и инноваций.

<sup>109</sup>Лига европейских исследовательских университетов (League of European Research Universities, сокращённо LERU) создана в 2002г. и на настоящий момент насчитывает 21 университет из 10 стран Европы, в которых учится более 550 тыс. студентов (из них – 9% аспирантов) и работают более 55 тыс. профессоров и преподавателей (из них - 250 лауреатов Нобелевской и Филдсовской премий). Общий бюджет LERU – ок. 5 млрд. евро (из них сумма грантов составляет ок. 300 млн евро).

<sup>110</sup>Европейский институт технологий ([European Institute of Technology](http://www.eit.eu)), основанный в марте 2008 г., представляет собой межинституциональную структуру (сеть) передовых (исследовательских) университетов Европы, научных центров и бизнес-организаций, которые видят свою миссию в достижении устойчивого экономического роста и повышении конкурентоспособности путем укрепления инновационного потенциала ЕС. Бюджет ЕИТ на период с 2008 по 2013 г. составил более 309 млн. евро.



путь развития в целом<sup>111</sup> и развитие научно-исследовательской составляющей высшего образования, в частности<sup>112</sup>). Однако, между намерениями (программами) и действительностью инновационного развития встаёт ряд проблем и препятствий, которые мешают, затрудняют, а подчас и делают невозможным реализацию намеченных планов.

Беларусь унаследовала советскую организационную структуру науки, в которой ключевыми институтами, аккумулирующими подавляющее большинство научных кадров и выполняющих львиную долю научных исследований и разработок, были высшие учебные заведения (вузы), отраслевые НИИ и Академия наук. Так, в 1981 г. на долю вузовских учёных (от их общей численности по отраслям наук) в БССР приходилось: 70% кандидатов юридических наук, 60% в области архитектуры, 50% физико-математических, технических, географических и философских наук, 30% - по искусствоведческим и психологическим наукам.<sup>113</sup> Несмотря на существенное уменьшение количества научных кадров<sup>114</sup> за период с 1991 по 1995 гг., в 1995 г. львиная доля работников, занятых НИОКР, приходилась на Министерство образования (23,5%) и лишь во вторую и третью очередь - на Министерство промышленности (16,9%) и Академию наук (15,0%).<sup>115</sup>

Однако, уже спустя 10 лет (к 2005г.) ситуация с распределением научных кадров по организациям резко изменилась: на Министерство образования приходилось лишь 9,4% научных кадров (на Министерство промышленности – 19,5%, на Академию наук – 37,3%, на Госкомвоенпром – 10,9%, Минздрав – 4,5%, Минстройархитектуры – 2,1%, Концерн «Белнефтехим» - 1,9%). Так, на начало 2006 г. в Национальной Академии Наук Беларуси (далее - НАН) работало 539 докторов наук или 69,1% от их общей численности, в Минздраве – 86 (11, 0%), в Министерстве образования – лишь 77 (9,9%).

Аналогичная ситуация и с распределением численности кандидатов наук: на начало 2006г. в НАН работало 1957 кандидатов наук или 60,1% от их общей численности; в Минобразования – 451 (13,9%), в Минздраве – 274 (8,4%).<sup>116</sup>

Таким образом, уже к 2005г. произошло существенное перераспределение численности кадров по организациям, в результате которого в НАН оказалось сконцентрированным их подавляющее большинство. По мнению официальных экспертов<sup>117</sup>, прежде всего, это было обусловлено структурными трансформациями преимущественно в период с 2001 по 2005 гг. Так, только в 2002 г. численность работников НАН увеличилась в 1,5 раза в связи с включением в её состав Академии аграрных наук, двух концернов и ряда

<sup>111</sup>Государственная программа инновационного развития Республики Беларусь на 2007-2010 гг. (Указ Президента от 26 марта 2007г.) и Государственная программа инновационного развития Республики Беларусь на 2011-2015гг. (Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26.05.2011г. за № 669).

<sup>112</sup>«Государственная программа развития высшего образования на 2011-2015 гг.» (Утверждена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь за № 893 от 1 июля 2011 г.).

<sup>113</sup>Цыпарков В.Л., Гурина Е.В., Енин Ю.И. Научный потенциал высшей школы БССР. Мн., 1981. Ст. 8-9.

<sup>114</sup>За период с 1990 по 1997гг. численность работников научных организаций сократилась в 3,2 раза (с 107,3 тыс. до 33,2 тыс. человек). При этом основные потери пришлось на 1991-1994 годы. Показателен в этом плане 1992 год: по сравнению с 1991 годом численность работников научных организаций уменьшилась в 1,5 раза. Большая часть убыли произошла за счёт сокращения категории кандидатов наук: за период с 1990 по 1995 гг. их численность уменьшилась в 1,5 раза. // Наука Республики Беларусь 1995. Статистический сборник. Минск, 1996; Наука Республики Беларусь 2000: Статистический сборник. Минск, 2001.

<sup>115</sup>Наука Республики Беларусь 1995. Статистический сборник. Минск 1996. Ст.37.

<sup>116</sup>Наука, инновации и технологии в Республике Беларусь. Статистический сборник 2005. Мн., 2006. Ст. 66.

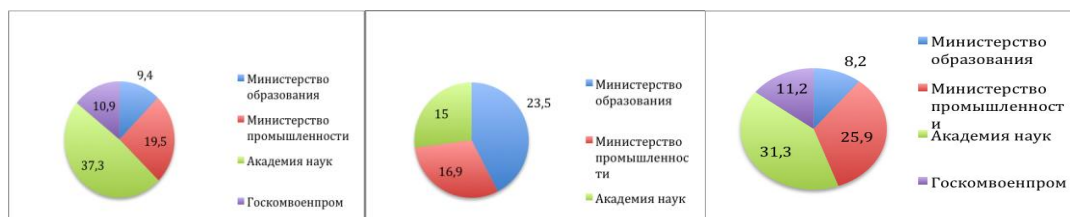
<sup>117</sup>Научные кадры Республики Беларусь. Социологический анализ. Мн., 2007. Ст. 13.

др. юридических лиц. Однако, согласно данным тех же официальных экспертов, в 2002 г. численность работников Минобразования увеличилось в 1,7 раза в связи с переводом в его подчинение БГУ. Следовательно, для объяснения столь существенных перераспределений научных кадров по организациям фактора структурных трансформаций явно недостаточно. На наш взгляд, здесь имеет место ряд причин, наиболее существенными из которых являются: **а)** хроническое недофинансирование науки учреждений высшего образования и **б)** переориентация учреждений высшего образования на оплачиваемые образовательные услуги как основной род деятельности в условиях государственной коммерциализации образовательных услуг (см. далее: 1.4.1.2. «Финансирование науки в учреждениях высшего образования и за их пределами»).

В результате к 2009 г. лидерами по численности работников стали три организации: НАН, Минпром и Госкомвоенпром. Из 33516 работников<sup>118</sup>, выполнявших научные исследования и разработки, в 2009 г. к НАН относились 10496 работников (31,3%), к Минпрому – 8682 (25,9%), к Госкомвоенпрому – 3757 (11,2%). Затем следовали Минобразования – 2737 (8,2%), Минздрав – 1353 (4,0%) и Минстройархитектуры – 989 (2,9%). Замыкали список ведущих организаций, концентрирующее подавляющее большинство работников, занимающихся исследованиями и разработками, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, в котором работало 593 работника (1,8%), и концерн «Белнефтехим» – 481 (1,4%).<sup>119</sup> Правда, по количеству высококвалифицированных научных кадров ситуация была несколько иной. Так, по количеству докторов наук первыми тремя лидерами являлись НАН (66,4%), Минздрав (11,2%) и Минобразования (11%). За ними следовали Минстройархитектуры (2,2%), Минпром (1,2%) и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды (Минприродресурсов) (1,0%). Замыкали ряд ведущих по численности докторов организаций Госкомвоенпром и концерн «Белнефтехим» (по 0,5%). По количеству кандидатов наук первыми тремя лидерами являлись НАН (58,1%), Минобразования (13,3%) и Минздрав (8,7%). За ними следовали Госкомвоенпром (2,0%), Минприродресурсов (1,9%) и Минстройархитектуры (1,8%). Замыкали ряд ведущих по численности кандидатов наук организации Минпрома (1,7%) и «Белнефтехим» (по 0,9%). Сегодня (в конце 2012) распределение численности исследователей по семи вышеозначенным организациям в целом сохранилось.

Динамику численности профессорско-преподавательских работников вузов, а также изменения в их гендерном составе за период с 1998 по 2009 гг. можно проследить по таблицам 1-2.

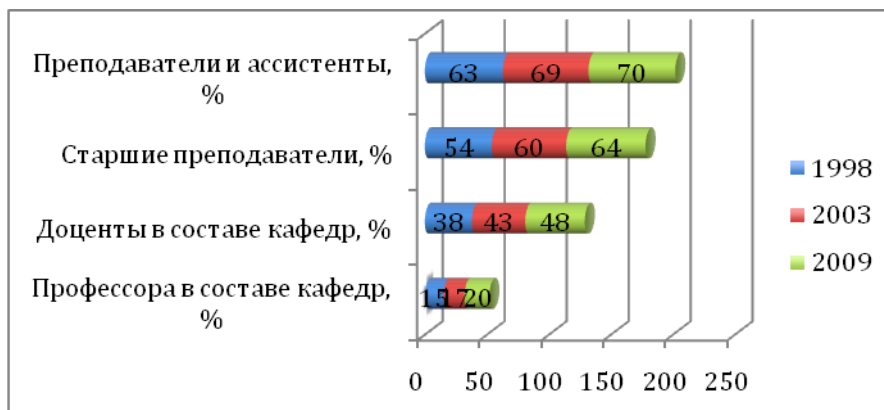
**Диаграмма 7. Изменение удельного веса научных кадров, занятых в системе образования, за период с 1995 по 2009гг.**



<sup>118</sup>Списочная численность работников.

<sup>119</sup>Наука, инновации и технологии в Республике Беларусь 2009. Статистический сборник. Мн., 2010. Ст.81-82.

**Диаграмма 8. Изменение удельного веса женщин в профессорско-преподавательском составе высших учебных заведений Республики Беларусь за период с 1998 по 2009гг.,%**



Как видим, за 10 лет общий рост численности ППС составил 28%, причём преимущественно за счёт преподавателей-женщин во всех категориях: профессоров – на 5,2%, доцентов – на 9,6%, старших преподавателей – на 10,4%, преподавателей и ассистентов – на 6,4%. Примечательно, что наибольший рост численности преподавателей-женщин наблюдался в категории старших преподавателей и доцентов, т.е. в более высокой статусной группе, чем прежде. Однако, в целом количественное преобладание женщин достигнуто, как и ранее, за счёт низших служебных ступеней (преподавателей и ассистентов кафедр). Чем выше статусная группа, тем меньше в ней присутствие женщин. Это особенно ярко видно при гендерном анализе ключевых научно-административных постов в руководстве вузов (по состоянию на 2009 г.): среди заведующих кафедрами учреждений высшего образования республики женщины составляют 31,7%, среди деканов и заместителей деканов – 34,1%, проректоров и директоров филиалов – 21,5%, ректоров – 7,1%.<sup>120</sup>

Пожалуй, единственным бесспорно весомым вкладом учреждений высшего образования в общенациональную научную копилку является относительно высокая (в сравнении с другими научными организациями республики) публикационная активность учёных данных учреждений образования Беларуси на международном уровне.<sup>121</sup> Так, согласно проведенному в 2011 году комплексному исследованию цитирования белорусских ученых в научных журналах за период с 2006 по 2010 годы, публикационная активность белорусских ученых в общемировом научном потоке увеличилась почти в три раза в сравнении с периодом с 1993 по 2006 годы. Если в период 1993-2006 гг. работы белорусских ученых цитировались 53326 раз (в среднем 3800 ссылок

<sup>120</sup>Цитируется по: Антонова Т.А. Научные кадры Республики Беларусь: гендерный анализ по итогам 2010г. // «Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 5. Эканоміка. Сацыялогія. Біялогія». № 2 (131), 2012. Ст. 110.

<sup>121</sup>По данным, приведённом исследовательской группой SCImago (Испания) в докладе «SIR WorldReport 2011: GlobalRanking», в мировом рейтинге публикационной активности научных организаций и вузов НАН Беларуси занимает 802-е место среди 3042 организаций из 104 стран мира, а среди 197 организаций Восточной Европы — 32-е место. При этом из 70 вузов и научно-исследовательских организаций сектора высшего образования Беларуси, выполняющих научные исследования и разработки, помимо НАН, в рейтинг вошли только 2: БГУ (1310 место) и БГУиР (2756 место). В этот рейтинг не вошла ни одна организация сектора отраслевой науки Беларуси. В целом, по данным EssentialScienceIndicators (ThomsonReuters), по состоянию на 01.09.2011 г. Беларусь занимала 67-е место в мире по количеству ссылок в авторитетных научных журналах и 3-е в СНГ ([после Украины и России](#)).

ежегодно), то за период с 2006 по 2010 гг. этот показатель составил 49 746 (в среднем 9949,2 ссылки в год). Распределение ссылок на публикации по организациям осталось неизменным по лидерам (НАН, БГУ, БГУиР, БНТУ), но в целом немного снизилась доля их вклада в общереспубликанскую копилку. Так, доля сотрудников НАН от общего количества статей белорусских авторов, процитированных в WebofScience, снизилась на 3,4 п.п. (с 54,7%, до 51,3%), БГУ - на 4 п.п. (с 37,5% до 33,6%), БГУиР - на 1,4 п.п. (с 4,6% до 3,2%), а доля БНТУ осталась неизменной (2,9-3%). Однако это снижение не сыграло определяющей роли в распределении ссылок по организациям - по-прежнему самой продуктивной и видимой международному научному сообществу остаётся НАН. Исходя из представленных данных также видно, что статистику публикаций делает фактически один университет - БГУ, доля всех остальных учреждений высшего образования и организаций весьма незначительна. По данным, приведенным исследовательской группой SCImago (Испания) в докладе «SIR WorldReport 2011: GlobalRanking»,<sup>122</sup> в мировом рейтинге публикационной активности научных организаций и вузов НАН занимает 802-е место среди 3042 организаций из 104 стран мира, а среди 197 организаций Восточной Европы - 32-е место. При этом из 70 учреждений высшего образования и научно-исследовательских организаций сектора высшего образования Беларуси, выполняющих научные исследования и разработки, помимо НАН, в рейтинг вошли только два: БГУ (1310 место) и БГУиР (2756 место).<sup>123</sup>

Таким образом, место учреждений высшего образования в организационной структуре науки за 20 лет (с 1991 по 2011 гг.) существенно изменилась. К 2009 г. лидерство в количестве и качестве научного персонала окончательно перешло от учреждений высшего образования и отраслевых НИИ к НАН, сконцентрировавшей 31,3% работников, выполнявших научные исследования и разработки, 31,6% исследователей, 66,4% докторов и 58,7% кандидатов наук. Примечательно, что при этом имел место рост численности учреждений образования, не пропорциональный росту численности научного персонала. Так, если в 1989 г. в БССР насчитывалось 33 учреждения высшего образования, численность научных работников которых составляла 37% от их общей численности, то в 2011 г. учреждений высшего образования стало 55, а удельный вес научных кадров данных учреждений в общей численности персонала, занятого научными исследованиями и разработками, составлял лишь 9,8%.<sup>124</sup>

#### **4.2. Финансирование высшего образования и исследовательских программ в странах ОЭСР, ЕС и Беларуси**

Согласно данным EAG (Education at a Glance) 2012 (Indicator B2) в 2009 г. страны ОЭСР в среднем тратили на образование 6,2 % от ВВП. Диапазон различий по странам колеблется между 7% в таких странах, как Дания, Исландия, Израиль, Корея, Новая Зеландия и США и менее 5% в 7 странах ОЭСР: Чехия, Венгрия, Индия, Индонезия, Италия, Словакия, ЮАР. Анализ динамики инвестиций в образование всех уровней (в % от ВВП) показывает, что за период с 2000 по 2009 гг. расходы на образование росли быстрее, чем рост ВВП за тот же период почти во всех странах. Так, в течение этого периода, в Бразилии, Дании, Ирландии, Корее, Мексике, Нидерландах, Норвегии, Российской Федерации и Соединенном Королевстве данный рост превысил один

<sup>122</sup>Данные получены на основании наукометрической системы Elsevier Scopus.

<sup>123</sup>Для сравнения: РАН Российской Федерации - 3-е место, НАН Украины - 89 место, НАН Грузии - 2144 место, НАН Армении - 2 169.

<sup>124</sup>Расчёты произведены по: Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь. Статистический сборник. Мн., 2012. Ст. 28.

процент. За малым исключением (Израиль, Франция, Канада, Польша, Япония) во всех странах ОЭСР доля отчислений на образование (в % от ВВП) возросла.

При этом доля средств, приходящаяся на сектор третичного (высшего) образования составила 1,6% от ВВП или 25,8% от всех средств, выделяемых на систему образования в странах ОЭСР (в среднем). Диапазон различий по странам ОЭСР колеблется от 2,4-2,6% в таких странах, как Канада (2,4%), Чили (2,4%), Корея (2,6%) и США (2,6%) до 0,6-1,0% в таких странах как ЮАР (0,6%), Бразилия (0,8%), Индонезия (0,7%), Чехия (0,9%), Италия (1,0%).

Доля расходов в третичном секторе образования на исследования и инновации в странах ОЭСР колеблется от 0,2% в таких странах как Бразилия (0,04%), Чили (0,17%) и Словакия (0,12%) до более 0,6% в таких странах, как Австралия (0,62%), Канада (0,61%), Финляндия (0,74%), Швейцария (0,72%) и Швеция (0,94%).<sup>125</sup>

В среднем в странах ОЭСР расходы на высшее образование, включая основные, вспомогательные услуги и исследовательскую деятельность учреждений высшего образования, в 2009 г. составили 13 728 долл. США в расчёте на одного студента. Диапазон межстрановых различий по данному показателю очень велик: от 6-9 000 долларов США в таких странах как Эстония (\$ 6 373), Словакия (\$ 6 758), Чили (\$ 6 863), Польша (\$ 7 776), Чехия (\$ 8 237), Венгрия (\$ 8 518), Словения (\$ 9 311), Исландия (\$ 9 939), Италия (\$ 9 562), Корея (\$ 9 513) до 15-29 000 долларов США в таких странах как Бельгия (\$ 15 443), Германия (\$ 15 711), Япония (\$ 15 957), Австралия (\$ 16 074), Великобритания (\$ 16 338), Дания (\$ 18 556), Канада (\$ 20 932), Швейцария (\$ 21 577) и США (\$ 29 201). Соответственно, расходы на научно-исследовательскую деятельность учреждений высшего образования стран ОЭСР в среднем составили 4202 долларов США в расчёте на одного студента. Межстрановые различия по данному показателю также достаточно велики: от 432 и 839 долларов США в Чили и Словакии до 10 497 и 12 113 долларов США в Швеции и Швейцарии.

**В странах ЕС** затраты на обучение одного студента, включая основные, вспомогательные услуги и исследовательскую деятельность учреждений высшего образования, в 2009 г. в среднем составили 12 967 долларов США, а расходы на научно-исследовательскую деятельность учреждений высшего образования в расчёте на одного студента – 4 325 долларов США.

**В Российской Федерации** данные показатели составили 7 749 и 380 долларов США соответственно.<sup>126</sup>

**В Беларуси** доля сектора высшего образования во внутренних затратах на исследования и разработки сокращалась на протяжении последних семи лет и в 2011 г. составляла 9,6% против 17,0 в 2005 г. от всего объёма финансирования внутренних затрат на исследования и разработки. Таким образом, финансирование научно-исследовательской деятельности в секторе высшего образования Беларуси составляла в 2011 г. 0,06% к ВВП (ср.: 0,05% 2009г.)<sup>127</sup>, что соответствует нижнему порогу аналогичных расходов в странах ОЭСР (например, Бразилии – 0,04% к ВВП).

<sup>125</sup>Education at a Glance 2012. OECD Indicators. OECD Publishing. P.240.

<sup>126</sup>Education at a Glance 2012. OECD Indicators. OECD Publishing. P. 229.

<sup>127</sup>Расчёты производились по: Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь. Статистический сборник. Мн., 2012. С т. 66-70.

Примечательно, что ещё в 2008 г. аналогичный показатель в Беларуси составлял 0,1%.<sup>128</sup>

В структуре финансирования научной и инновационной деятельности учреждений высшего образования львиную долю составляют средства республиканского бюджета. Доля расходов инновационных фондов учреждениями Министерства образования составляет 0,04% от общей суммы расходов по состоянию на 2010 г.<sup>129</sup>

В 2011 г. фактические расходы республиканского бюджета Беларуси на научную, научно-техническую и инновационную деятельность составили 0,28% к ВВП. Это существенно ниже не только по сравнению со странами ЕС (например, в Финляндии аналогичный показатель составил 0,96 %, Германии и Франции – 0,76 %, Чехии – 0,61 %, Эстонии – 0,51%, Литве – 0,34%), но и в сравнении со странами-соседями – Украиной (0,35%) и Россией (0,36%).<sup>130</sup> Аналогичная ситуация и по совокупному уровню затрат на научные исследования и разработки (в % к валовому внутреннему продукту). Если этот показатель в странах ЕС в 2009 г. составил 1,88 % (по странам: в Финляндии – 3,96 %, в Германии – 2,82%, во Франции – 2,21 %, Чехии – 1,53%, Эстонии – 1,42%, Литве – 0,84%), то в Беларуси – 0,64%, что в 2 раза ниже, чем в России (1,25%) и на 1/3 – в Украине (0,9%). В целом, среди всех стран Европы по совокупным внутренним затратам на научные исследования и разработки Беларусь (0,64%) занимает одно из последних мест, наряду с Болгарией (0,53%), Словакией (0,48%), Румынией (0,47%) и Латвией (0,46%).<sup>131</sup>

#### **4.3. Интеграция учреждений высшего образования в инновационную систему Беларуси**

Инфраструктура высшей школы слабо интегрирована в инновационную систему Беларуси. По данным официальных экспертов, «доля подаваемых вузами заявок и полученных патентов на изобретения составляет примерно 20–25% от доли национальных заявителей. Университеты владеют около 18% действующих патентов на изобретения в Республике Беларусь.»<sup>132</sup> Удельный вес субъектов инновационной инфраструктуры, в той или иной форме аффилированных в систему высшего образования Беларуси по состоянию на 2011 г., составил 6,4% от общей численности инновационно-активных организаций.<sup>133</sup> При этом более 90% учреждений высшего образования, на базе которых работают эти организации, представляют собой учреждения высшего образования г. Минска, несмотря на то, что инновационные организации промышленности распределены более-менее равномерно по всей территории

<sup>128</sup>Наука, инновации и технологии в Республике Беларусь. 2009: стат. сб. – Минск: ГУ «белИСА», 2010. Ст. 9.

<sup>129</sup>Обзор инновационного развития Республики Беларусь. ООН, Нью-Йорк, Женева. 2011. Ст. 121-122.

<sup>130</sup>О состоянии и перспективах развития науки в Республике Беларусь по итогам 2011 года. Аналитический доклад. Мн., 2012. Ст. 23.

<sup>131</sup>Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь. Статистический сборник. Минск. 2012. Ст. 139.

<sup>132</sup>Змеева Ю.В. Научный потенциал вуза как один из источников динамичного развития инновационной экономики страны. // Экономика и управление. № 3, 2011. Ст. 80.

<sup>133</sup>Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь. Статистический сборник. Минск. 2012. Ст. 82.

республики: 58 - в Брестской области, 85 - в Витебской, 58 - в Гомельской, 51 - в Гродненской, 91 - в г. Минске, 67 - в Минской области, 33 - в Могилёвской области.<sup>134</sup>

Подавляющее большинство исследований в учреждениях высшего образования вузах Беларуси проводится в рамках т.н. оплачиваемой внеаудиторной нагрузки, итоги которой имеют решающий для преподавателя характер, как правило, накануне аттестации и/или подтверждения академического статуса в учреждениях высшего образования (1 раз в 5 лет). Учитывая формальный характер отчётности (и по статусу публикаций, и по процедуре переаттестации), данная форма мотивации является малоэффективной для самого исследователя и не способствует интеграции университетского научного сообщества в инновационную систему страны в целом (задействование внеуниверситетских связей, учёт запросов промышленных предприятий, предпринимательских инициатив и прочь.).

Более продуктивным является выполнение научных исследований в рамках государственных программ инновационного развития (далее - ГПИР). Однако, доля финансирования Министерства образования как организации-участницы ГПИР мизерна. Так за 4 года ГПИР (2007-2010 гг.) размер финансирования Министерства образования составил 1,0 млрд. рублей или 0,016 от общего объёма финансирования, что по масштабам сопоставимо с объёмом финансирования Мингорисполкома (за тот же период он составил 0,8 млрд. руб).<sup>135</sup> Столь же незначителен вклад университетской науки в объёмы производства продукции в рамках реализации государственных научно-технических программ. По состоянию на 2010 г. вклад университетской науки в продукцию промышленного производства составил 2,7% (для сравнения: отраслевой науки - 79,8%, академической - 17,5%), в продукцию с/х производства - 0,01% (академической - 100%).<sup>136</sup> Вклад университетской науки в модернизацию действующих производств для освоения и выпуска новой продукции, технологий и изделий (за отчётный период по заданиям ГНТП с 2006 по 2010 гг.) составил 13,6% (к общей численности модернизированных производств) и 4,7% (к общему объёму новых технологий).<sup>137</sup> Экспорт научно-технической продукции учреждений высшего образования в 2007 г. составил около 3,5 млн. долларов США, в то время как объём экспорта компаний-резидентов Парка высоких технологий (ПВТ), штатная численность работников которого почти в 3 раза меньше численности профессорско-преподавательского состава учреждений высшего образования, за 2010 г. составил 161 млн. долларов США.<sup>138</sup>

#### **4.4. Студенты исследовательских программ в секторе третичного образования стран ОЭСР, ЕС, G20 и Беларуси.**

Формирование исследовательской составляющей происходят благодаря ряду факторов, один из которых связан с институтом студентов, обучающихся на исследовательских

<sup>134</sup>Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь. Статистический сборник. Минск. 2012. Ст. 82.

<sup>135</sup>Обзор инновационного развития Республики Беларусь. ООН, Нью-Йорк, Женева. 2011. Ст. 115.

<sup>136</sup>О состоянии и перспективах развития науки в Республике Беларусь по итогам 2010 года и за период 2006-2010 годов. Аналитический доклад. Минск, 2011. Ст. 97.

<sup>137</sup>О состоянии и перспективах развития науки в Республике Беларусь по итогам 2010 года и за период 2006-2010 годов. Аналитический доклад. Минск, 2011. Ст. 105.

<sup>138</sup>О состоянии и перспективах развития науки в Республике Беларусь по итогам 2010 года и за период 2006-2010 годов. Аналитический доклад. Минск, 2011. Ст. 124.

программах учреждений высшего образования (исследовательские магистратуры и аспирантуры) и образующих кадровый резерв университетской науки.

Доля студентов, обучающихся в 2010 г. на исследовательских программах (research programs, PhD) в системе высшего образования в среднем по странам ОЭСР составила 2% от общей численности студентов, что на 0,5% больше, чем в 2000 г. Таким образом, ежегодный рост этой группы обучающихся в третичном секторе в странах ОЭСР за последние 10 лет составил в среднем 5%. Диапазон различий по странам составляет 2,4 п.п.: от 0,2-0,9% в таких странах как Мексика и Чили (0,2%), Турция (0,4%), Польша (0,5%), Венгрия и Исландия (0,8%), Эстония (0,9%) до 2,0-3,6% в таких странах как Дания (2,0%), Австрия (2,2%), Финляндия и Великобритания (2,3%), Германия (2,6%), Швеция (2,8%), Словакия (3,2%) и Швейцария (3,6%). Аналогичный показатель по 21 стране ЕС составляет 2,1%.<sup>139</sup>

В Беларуси доля обучающихся в аспирантуре (от общей численности обучающихся в учреждениях высшего образования) на 2011 г. составила 1,0%, что в 2 раза меньше, чем в странах ОЭСР и ЕС.<sup>140</sup> Удельный вес учреждений высшего образования среди всех организаций, осуществляющих подготовку аспирантов, составлял в 2010 г. 37,8%. В то же время, по состоянию на конец 2011 г., в системе высшего образования обучалось 77,7% от общего числа аспирантов.<sup>141</sup>

Доля женщин, обучающиеся в аспирантурах учреждений высшего образования Беларуси, выше среднего уровня стран ОЭСР и ЕС. Так, на конец 2010 г. удельный вес женщин, обучающихся в аспирантуре, в целом по республике составил 57,5% от общего количества аспирантов, а удельный вес женщин, обучающихся в докторантуре, составил 51,1% от общей численности докторантов.<sup>142</sup>

В целом, за последние 10 лет наблюдается тенденция феминизации белорусской науки в целом и университетской науки в частности (в том числе на уровне института аспирантуры).

В отраслевой структуре аспирантуры за истекшие 20 лет сложились диспропорции, существенно затрудняющие становление и развитие инновационной экономики. По состоянию на конец 2011 г. в общей численности обучающихся в аспирантуре удельный вес аспирантов общественных и гуманитарных наук составлял 45,8%, технических наук – 21,6%, естественных наук – 12,5%, медицинских наук – 10,6%, сельскохозяйственных наук – 6,2%.<sup>143</sup>

Ещё одним фактором, негативно сказывающимся на обучении студентов исследовательских программ является перманентное сокращение, старение и ухудшение квалификационной структуры научных кадров Беларуси. По состоянию на 2008 г. доля профессорско-преподавательского состава государственных учреждений

<sup>139</sup>Education at a Glance 2012. OECD Indicators. OECD Publishing. P. 67.

<sup>140</sup>Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь. Статистический сборник. Мн., 2012. Ст. 47. При этом на учреждения, подведомственные Министерству образования, в 2010г. приходилось 56,2% от численности всех выпускников аспирантуры республики, что корректирует данный показатель в сторону уменьшения – до 0,6%. Источник: О работе аспирантуры (адъюнктуры) и докторантуры Республики Беларусь в 2010 году / Нац.стат. ком. Респ. Беларусь. – Минск, 2011. Ст. 4.

<sup>141</sup>Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь. Статистический сборник. Минск. 2012. Ст. 46.

<sup>142</sup>О работе аспирантуры (адъюнктуры) и докторантуры Республики Беларусь в 2010 году / Нац.стат. ком. Респ. Беларусь. – Минск, 2011. Ст. 7, 27.

<sup>143</sup>Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь. Статистический сборник. Минск. 2012. Ст. 49.



высшего образования в возрасте до 39 лет составляла для кандидатов наук – 23%, докторов наук – 1%. Одновременно, доля докторов наук старше 65 лет составляла 36%, старше 60 – 54%, старше 50 – 88%. Доля кандидатов наук старше 65 лет – 16%, старше 60 – 28%, старше 50 – 56%.<sup>144</sup>

Стоит правда отметить, что за последние два года появилась положительная динамика приёма в аспирантуру учреждений высшего образования страны практически по всем областям наук (за исключением фармацевтических, численность которых осталась неизменной, и ветеринарных, численность которых уменьшилась по сравнению с 2010г.).<sup>145</sup> Однако, эффективность подготовки научных кадров по-прежнему снижается: если в 2004 г. удельный вес выпускников аспирантуры в системе высшего образования, защищавших диссертации в срок обучения составлял 8%, то в 2008 г. – 4,5%, а в 2011 г. – лишь 2, 8%.<sup>146</sup>

#### 4.5. Проблемы, замедляющие развитие университетской науки

Кратко представим перечень тех проблем, которые, на наш взгляд, тормозят развитие университетской науки и маргинализуют исследовательскую компоненту высшего образования Беларуси.

1) Отсутствие дифференцированной (согласно международным классификациям) статистической информации по расходам на высшее образование.

Например, нет данных по расходам на образование в расчёте на одного обучающегося. В силу ведомственного разделения ряда учреждений высшего образования Беларуси, трудно определить точные данные по университетской науке в целом. Наконец, в силу девальвации белорусского рубля данные по увеличению финансирования неизбежно корректируются, вплоть до противоположных итоговых оценок: рублёвое увеличение может означать существенное уменьшение в пересчёте на доллары США (что особенно ярко видно на примере секвестирования финансов в долларовом эквиваленте по итогам 2011 г.).

2) Университетская наука занимает в Беларуси в среднем 1/10 долю по институциональному весу (12,6% от общей численности организаций, занимающихся научными исследованиями и разработками в 2011 г.), кадровому потенциалу (9,8% от общей численности работников, выполнявших научные исследования и разработки в 2011 г.), объёму работ (12,06% от общего объема работ, выполненных в 2010 г.), удельному весу имеющихся в распоряжении университетов инновационно-активных предприятий (6,4% от их общей численности в 2011 г.) и удельному весу действующих патентов на изобретения (18% от их общей численности в 2009 г.). При этом финансирование исследовательской деятельности в учреждениях высшего образования находится на очень низком уровне – 0,06% к ВВП. В целом это свидетельствует о маргинальном положении университетской науки в системе научной и инновационной деятельности Беларуси.

<sup>144</sup>Комарова Ж. Интеграция высшего образования и науки – путь к инновациям. // Фундаментальная наука и инвестиции в завтра. № 11 (69). Мн., 2008. Режим доступа: <http://innosfera.org/node/297> Дата доступа: 26.12.2012

<sup>145</sup>Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь. Статистический сборник. Минск. 2012. Ст. 48.

<sup>146</sup>Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь. Статистический сборник. Минск. 2012. Ст. 47.

3) Модель финансирования научной деятельности учреждений высшего образования имеет преимущественно бюджетный (институциональный) характер, что в силу отсутствия инструментов измерения и форм поощрения индивидуального вклада исследователя, негативно сказывается на структуре мотиваций исследователей учреждений высшего образования в целом.

4) Отсутствие самоуправления и преобладание вертикальных отношений в управлении порождают крайне бюрократизированные, громоздкие организационные формы, существенно затрудняющие проведение самостоятельной кадровой политики, гибкое и оперативное реагирование на изменения конъюнктуры рынка знаний.

5) В Беларуси отсутствует релевантная международным требованиям система оценки научной и рыночной значимости результатов деятельности учреждений высшего образования (рейтингование), что делает невозможной конкуренцию как естественный механизм выбраковывания неэффективных учреждений высшего образования и способствует стагнации, росту клановости и коррупции в академической и научной среде.

6) Институт аспирантуры Беларуси по количественному наполнению не достигает средних показателей в странах ОЭСР и ЕС, что свидетельствует о малой привлекательности исследовательских программ для студентов университетов республики.

7) Перманентное сокращение численности, деформация возрастной структуры и ухудшение квалификационной структуры научных кадров, негативно сказались на качестве обучения на исследовательских программах, а также на имидже исследовательских программ учреждений высшего образования Беларуси в целом. При этом удельный вес представителей ППС университетов, занятых научными исследованиями и разработками, (по состоянию на 2009г.) составил 13,8%.<sup>147</sup> В то же время, студенты исследовательских программ (аспиранты) университетов, находящихся в ведомственном подчинении Министерства образования, составляют 77,7% от общей численности обучающихся на исследовательских программах республики. Это означает, что в идеальной ситуации, предполагающей руководство научно активными представителями ППС университетов, на одного представителя ППС университетов, ведущего активную научно-исследовательскую деятельность, приходится 7-8 аспирантов. Однако, де факто, общее количество аспирантов распределяется на общее количество имеющих степень преподавателей вне зависимости от уровня их научной активности, что усугубляет ситуацию с качеством подготовки аспирантов.

8) Диспропорции в отраслевой структуре аспирантуры затрудняет интеграцию представителей академического сообщества в инновационную систему, становление и развитие инновационной экономики в целом.

9) Распределение кадровых и институциональных научных ресурсов Беларуси отличается очень высокой степенью централизации: 75,6% научного персонала, 65,6% научных организаций, 45% учреждений высшего образования, 55% студентов и более 50 % ППС приходится на г. Минск. Это является одним из факторов, препятствующих

---

<sup>147</sup> Рассчитано по: Антонова Т.А. Научные кадры Республики Беларусь: гендерный анализ по итогам 2010г. // «Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 5. Эканоміка. Сацыялогія. Біялогія». № 2 (131), 2012. Ст. 109; Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь. Статистический сборник. Мн., 2012. Ст. 28.

полноценному задействованию человеческого капитала Беларуси в областях и регионах.

10) Территориальная отдалённость инновационно-активных организаций промышленности от центра (г. Минск и Минская область) при слабой инновационной активности областных университетов является одним из существенных препятствий для эффективного задействования имеющихся человеческих и инфраструктурных ресурсов инновационной и научно-образовательной системы Беларуси.

11) Нарастающее лидерство женщин в численности исследователей учреждений высшего образования, с одной стороны, является позитивным фактором всестороннего раскрытия потенциала Беларуси в образовательно-научной и инновационной сферах. Однако, с другой стороны, очевидно, что гендерная ситуация в образовании и науке не является результатом целенаправленной политики установлении гендерного равенства. Скорее, современная феминизация кадров высшего образования и науки свидетельствует об остром кадровом голоде и проблеме исчерпания ресурсной базы научных кадров практически во всех областях белорусского образования и науки, а также о падении социального статуса преподавателя и учёного в белорусском обществе, отличающемся отчётливым доминированием мужчин в распределении социальных статусов.

## **5. Экономическая составляющая реформ системы образования. (Крыжановская О.В.)**

Затраты на образование в международной статистике рассматриваются как один из основных показателей уровня развития национальных систем образования. Качество образования во многом зависит от расходов на его поддержку. Поэтому совершенствование финансового механизма в системе образования Республики Беларусь должно являться одним из приоритетных направлений государственной образовательной политики. Решение этой стратегической задачи следовало бы обеспечить за счет внедрения новых моделей финансирования учреждений образования всех уровней, внедрения механизмов, способствующих развитию их экономической самостоятельности.

### **5.1. Краткая характеристика системы финансирования сферы образования Республики Беларусь в сопоставлении со странами ОЭСР**

Проблема финансирования системы образования в последнее время стала одной из актуальных и связывается в первую очередь с недостаточными объемами средств, выделяемых для финансирования системы образования в бюджетах различных уровней. Уровень финансирования учреждений образования Беларуси существенно ниже реальных потребностей.

В Республике Беларусь бюджетное финансирование образования по состоянию на 2013-2014гг. составило 5,3% ВВП, что соответствует среднему уровню в регионе постсоветских стран. Однако это несколько ниже по сравнению со средним удельным весом в ВВП расходов на образование в странах ОЭСР.<sup>149</sup> Вместе с тем, белорусское образование все-таки в определенной степени становится жертвой образовательной политики, направленной на минимизацию государственных расходов на образование. 53 статья Закона об образовании, действовавшего до сентября 2011 г., предписывала выделение на нужды этой отрасли не менее 10% ВВП. Реальное же бюджетное финансирование никогда не достигало этого уровня. Более того, доля ВВП, идущая на образование, за последнее десятилетие заметно сократилась. В 2002 г. она составляла – 6,6%, 2003 г. – 6,4%, 2004 г. – 6,1%, 2005 г. – 6,4%, 2006 г. – 6,1%, 2007 г. – 5,8%, 2008 г. – 5,1%, 2013 – 5,3% от ВВП<sup>150</sup>.

В отличие от стран ОЭСР, где финансирование образовательной сферы увеличивается, в последнее десятилетие в Беларуси наблюдалась противоположная тенденция – сокращение бюджетной поддержки образования более чем на 20%.

До сих пор сокращение государственного финансирования не сопровождалось реформой образования, а означало перекалывание финансовой нагрузки на плечи населения.

<sup>149</sup> Education at a Glance 2013. OECD indicators. Режим доступа:

<http://www.oecd.org/edu/eag2013%20%28eng%29--FINAL%2020%20June%202013.pdf>

Education at a Glance 2013. OECD indicators. Режим доступа: <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>

<sup>150</sup> [http://www.parliament.gov.by/images/page16/4obosnovanie\\_kodeks3sessija2.pdf](http://www.parliament.gov.by/images/page16/4obosnovanie_kodeks3sessija2.pdf)

Система образования Беларуси характеризуется высокой степенью бюджетной и административной централизации. Административные отношения построены по иерархическому и территориальному принципу. Финансирование в системе образования Беларуси осуществляется по сметной модели. И Министерство образования устанавливает ряд стандартов и нормативов расходования средств.

Около 80 процентов расходов на образование финансируется из местных бюджетов. Учреждения дошкольного образования, общего среднего образования финансируются, главным образом, из бюджетов базового уровня<sup>151</sup>. Профессионально-технические училища финансируются органами государственного управления областей и города Минска. Из республиканского бюджета финансируется более двух третей расходов на среднее специальное образование. Средства республиканского бюджета направляются на финансирование расходов на систему высшего и послевузовского образования и научно-исследовательскую деятельность. Кроме того, другие отраслевые министерства осуществляют программы дополнительного образования взрослых через подведомственные образовательные учреждения.

Частные образовательные организации оказывают образовательные услуги менее 1% учащихся на уровне начальных и средних школ и 10% на уровне высшего образования.

На общее среднее образование приходится наибольшая доля от общего объема расходов на образование в Республике Беларусь. В 2011-2013 гг. удельный вес данного уровня составил 46,7 % государственных расходов на образование. На дошкольное образование приходится 21 %, на высшее и послевузовское образование – 12,5 %, на профессионально-техническое образование – 6,1 % и на среднее специальное образование – 4,8 % расходов. Оставшаяся часть средств в объеме около 9 процентов направлялась на финансирование исследовательской деятельности и научных разработок, внешкольного образования, а также таких расходов, как строительство и ремонт зданий учреждений образования<sup>152</sup>.

Удельный вес финансирования уровня дошкольного образования примерно составляет 1.11% от совокупного ВВП. В странах ОЭСР удельный вес финансирования этого уровня образования составляет в среднем 0.55 % от ВВП: из государственных источников - 0.47% ВВП и из частных источников - 0.08 % ВВП. В странах ЕС он составляет 0.62 % ВВП: из государственных источников - 0.56 % ВВП и из частных - 0.06% ВВП<sup>153</sup>.

На долю общего среднего образования приходится примерно 2.47 % от совокупного ВВП. Согласно оценке экспертов Всемирного банка (2011 г.), объем бюджетных ассигнований на среднее образование является адекватным.

Вместе с тем, как отмечают эксперты Всемирного банка, вследствие ряда объективных факторов (прежде всего, снижения численности детей школьного возраста в сочетании с урбанизацией) в белорусских школах количество учащихся на одного учителя как в начальном, так и в среднем образовании является одним из самых низких в регионе

<sup>151</sup> Единственным исключением является Минск. Бюджет города Минска обладает характеристиками бюджетов областного и базового уровней, и все типы учреждений образования (за исключением учреждений высшего образования) финансируются из его бюджета.

<sup>152</sup> Обзор государственных расходов в Республике Беларусь. Повышение качества предоставляемых государством услуг в условиях жестких бюджетных ограничений. Часть 2. Всемирный банк. Доклад от 13 февраля 2013г. Глава 4.

<sup>153</sup> Education at a Glance 2013. OECD indicators. Режим доступа: <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>

ЕЦА (Европа и Центральная Азия) и составила в 2012/2013 учебном году на одного учителя 8,6 учащегося, тогда как в начальной школе и системе базового образования в странах ОЭСР она составляет 21 и 24 ученика соответственно. Поскольку оплата труда учителей является крупнейшей статьёй расходов, увеличение количества учителей на одного учащегося влечет значительный рост расходов на одного учащегося. В условиях сметного финансирования, когда финансовые ресурсы, выделяемые общеобразовательному учреждению, не поставлены в зависимость от численности обучающихся, это приводит к размыванию средств и их неэкономному использованию.

Действующая сметная система финансирования образования Беларуси «...не создает стимулов для эффективного распределения ресурсов органами местного управления. Скорее существующие механизмы сметного финансирования создают мотивацию у школ и местных администраций сохранять значительное количество персонала и избыточные мощности.»<sup>154</sup>

Удельный вес финансирования профессионально-технического образования составляет 0.32 % от совокупного ВВП. Учреждения образования финансируются органами государственного управления областей и города Минска. В среднем на 1 преподавателя в учреждениях профессионально-технического образования приходится 7 учащихся.<sup>155</sup>

Удельный вес финансирования среднего специального образования составляет 0.25% от совокупного ВВП. В среднем на 1 преподавателя в учреждениях среднего специального образования приходится 13,6 учащихся, при этом: 20,0 – в учреждениях частной формы собственности, 13,1 – государственной формы собственности.

Удельный вес финансирования высшего и послевузовского образования составляет 0.7% от ВВП. В странах ОЭСР доля средств, приходящаяся на уровень высшего образования, составила (по состоянию на 2012-2013гг.) 1,6% от ВВП или 25,8% от всех средств, выделяемых на систему образования в странах ОЭСР (в среднем). Практически бюджетная поддержка образования в Беларуси сократилась более чем на 20%, в то время как почти во всех странах ОЭСР инвестиции в образование всех уровней (в % от ВВП) росли быстрее, чем рост ВВП за тот же период (2000 – 2009 гг.). В ЕС поставлена задача обеспечить финансирование только высшего образования на уровне 2% от совокупного ВВП. Доля расходов в высшем образовании на исследования и инновации в странах ОЭСР колеблется от 0,2% до более 0,6% ВВП.<sup>156</sup> В среднем в странах ОЭСР расходы на высшее образование, включая основные, вспомогательные услуги и исследовательскую деятельность учреждений высшего образования, в 2013 г. составили 13 958 долларов США в расчёте на одного студента, в странах ЕС - 12 967 долларов США, в то время как в Беларуси по данным ЮНЕСКО, подсчитанным соответственно паритету покупательской способности, в Беларуси на одного студента расходуется примерно 1 957 долларов США<sup>157</sup>. Об отставании Беларуси свидетельствует и еще один доступный в международных отчетах показатель: государственные расходы на студента в процентах от ВВП на душу населения (по

<sup>154</sup> Обзор государственных расходов в Республике Беларусь. Повышение качества предоставляемых государством услуг в условиях жестких бюджетных ограничений. Часть 2. Всемирный банк. Доклад от 13 февраля 2013г. Глава 4.

<sup>155</sup> Белорусское образование в контексте международных показателей. Мн., 2013.

<sup>156</sup> Education at a Glance 2013. OECD indicators. Режим доступа: <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>

<sup>157</sup> <http://resourcecentre.savethechildren.se/content/library/documents/global-education-digest-2011-comparing-education-statistics-across-world>

паритету покупательной способности – ППС). В нашей стране он составляет 15% по данным ЮНЕСКО<sup>158</sup>, тогда как по ОЭСР он равен 41%.

В среднем по странам ОЭСР государственное финансирование составляет 84% от всех средств, выделяемых для образовательных учреждений. Это составляет в среднем три четверти (5%) из 6,5% от совокупного ВВП. Около 92% средств приходится на долю начального, среднего и пост-среднего не высшего образования. Достижение баланса между государственным и частным финансированием образования является важным политическим вопросом во многих странах ОЭСР, особенно в учреждениях дошкольного и высшего образования, для которых полностью или почти полностью государственное финансирование реже<sup>159</sup>.

Согласно экономической классификации бюджетных расходов, большая часть расходов на образование осуществляется в форме оплаты труда. В рамках расходов на дошкольное, начальное и среднее образование удельный вес заработной платы составляет 70%. На капитальные расходы приходится только 5% от государственных расходов на данные группы образования. Такая же ситуация наблюдается и в финансировании системы высшего образования. В случае школьного образования такая ситуация характерна и для других стран – структура государственных расходов на школьное образование в Беларуси не отличается от средней по странам ЦВЕ и развитым странам.

Что касается высшего образования, то в международной практике средний удельный вес капитальных расходов в расходах государства на высшее образование близок к 10%, а на заработные платы тратится около 60% от всех расходов.

До сегодняшнего дня в Республике Беларусь так и не созданы официально утвержденные методики, как расчета бюджетного финансирования сферы образования, так и проверки эффективности расходования бюджетных средств. Единые, общие критерии эффективности в целом и социально-экономической эффективности государственных программ в частности также законодательно не определены.

## 5.2. Модели финансирования образования<sup>160</sup>

Если рассматривать образование с точки зрения финансирования, то следует отметить, что в сфере образования действует целая система определенных экономических отношений, которые на современном этапе формируются в условиях сокращения государственного финансирования образования и развития в нем рыночных отношений.

В международной практике различают три основные модели финансирования образования:

модель финансирования образования, ориентированная на свободный рынок;

---

<sup>158</sup> <http://www.uis.unesco.org/Education/GED%20Documents%20C/GED-2012-Complete-Web3.pdf>

<sup>159</sup> Education at a Glance 2013. OECD indicators. Режим доступа:

<http://www.oecd.org/edu/eag2013%20%28eng%29--FINAL%2020%20June%202013.pdf>

<sup>160</sup> Сорокина, Т.В. Финансирование образования в Республике Беларусь : монография / Т.В. Сорокина, М.Е. Карпицкая, Н.А. Кузнецова, С.В. Спирина. – Гродно : ГрГУ, 2010. – 203 с.

модель финансирования образования, ориентированная на общественный рынок;

антирыночная модель социального финансирования образования, ориентированная на альтернативное интегрированное общество.

**Модель, ориентированная на свободный рынок.** Данная модель направлена на использование, как государственными, так и частными учреждениями образования способов финансирования, принятых на рынке - неолиберальная модель финансирования, которая привязана к результатам, а не к затратам (вложениям). В последние десять лет эти модели находят практическое применение в США, Англии, Шотландии, Австралии, Новой Зеландии, Южной Африке, а также в Нидерландах, Испании, Швеции и некоторых странах Восточной Европы.

**Модель финансирования образования, ориентированная на общественный рынок.** Данная модель финансирования образования характеризуется равновесием между личной ответственностью обучаемого и активной помощью государственных и негосударственных учреждений образования обучающимся в их учебе и построении карьеры. Теоретической базой является концепция так называемого «гуманного капитализма» и активного государства, выбранная современными социал-демократическими партиями Западной Европы.

**Антирыночная модель социального финансирования образования, ориентированная на альтернативное интегрированное общество.** Эта модель финансирования образования нашла своих сторонников среди представителей профсоюзов и альтернативно мыслящих научных кругов, т.к. они считают, что для дальнейшего развития благосостояния государства оно должно взять на себя всю ответственность за финансирование системы образования и повысить расходы на образование. Финансирование должно содействовать процессу децентрализации управления посредством усиления влияния образовательных сообществ и повышения автономии учреждений образования в принятии решений по вопросам образования на местах и в регионах. Государство должно увеличить расходы на потребности рынка труда и продвигать общественный сектор занятости в связи с проведением политики «образования на протяжении всей жизни».

Основной аспект изменения политики финансирования образования должен заключаться не только в равенстве начальных возможностей, но также и результатов. Новыми источниками финансирования могут стать налоги с предприятий и других организаций, не предназначенных для подготовки кадров. Новые модели финансирования предлагают сбалансированное количество педагогических кадров, сокращение рабочего времени персонала учреждений образования, повышение заработной платы преподавателей и иных сотрудников учреждений образования. Теоретической базой для этого направления занимаются Европейский исследовательский институт профсоюзов Европы, находящийся в Брюсселе, специальный Совет исследовательского института профсоюзов Германии, так называемый Исследовательский центр профсоюзов работников образования Германии во Франкфурте.

Следует подчеркнуть, что все три модели сходятся в том, что человеческий капитал является важнейшим источником благосостояния любой нации.



### 5.3. Формы финансирования образовательной деятельности<sup>161</sup>

При финансировании образования используются различные формы и различные способы и включают государственное и частного финансирования.

**Сметное финансирование** представляет собой финансирование, когда государство выделяет учреждениям образования бюджетные средства, разграничивая их по видам расходов. Органы управления образованием утверждают подведомственным им учреждениям образования смету доходов и расходов. Финансовые средства планируются и выделяются по статьям экономической классификации бюджетных расходов. Учреждения не могут самостоятельно использовать бюджетные средства для расходов, не предусмотренных сметой, или превышать расходы по тем или иным статьям без санкции вышестоящего органа управления. Все бюджетные средства перечисляются учреждениям с учетом фактического использования ранее поступивших средств по каждой статье. Так что экономия любого вида расходов совершенно невыгодна учреждению, т.к. оно в этом случае недополучит бюджетных средств в будущем. Сметное финансирование позволяет финансовым органам контролировать использование бюджетных ресурсов, но оно не создает у учреждений стимулов сравнивать затраты с достигнутыми результатами и оптимизировать их соотношение. Целью учреждений образования является получение как можно большего объема ресурсов.

**Размещение заказов (контракция).** Данная форма применяется для бюджетного финансирования тех уровней образования, получение которых не гарантируется всем гражданам: высшее и среднее профессиональное образование. Государство определяет то число студентов, обучение которых по различным специальностям оно готово профинансировать, и устанавливает примерную оплату за каждого подготовленного специалиста соответствующего профиля. Учреждениям образования предлагается принять участие в конкурсе на данный заказ. С выигравшими конкурс учреждениями образования заключаются контракты на подготовку определенного числа специалистов по согласованным ценам.

**«Подушевое» финансирование.** Суть «подушевого» финансирования заключается в переходе от финансирования затрат учреждений образования (от сметного финансирования) к финансированию расходов на обучение учащихся в зависимости от их численности. В данном случае выделение учреждениям образования государственного финансирования производится по нормативу, рассчитанному на одного обучающегося. При «подушевом» финансировании меняется сам подход к проблеме. На передний план «выходят» обучающиеся и их интересы и права в получении качественного образования. Повышается эффективность организации образовательного процесса и все это приводит к «здоровой» конкуренции между учреждениями образования за контингент обучающихся, состав преподавателей и дополнительные меры стимулирования их работы.

**Форма косвенного финансирования государством деятельности учреждений образования в виде предоставления им налоговых льгот.** Государство может предоставлять значительные налоговые льготы государственным и негосударственным некоммерческим учреждениям образования, освобождая их полностью или частично от уплаты определенных видов налогов. Однако для реализации этого необходимо согласование образовательного и налогового законодательства.

<sup>161</sup> Сорокина, Т.В. Финансирование образования в Республике Беларусь : монография / Т.В. Сорокина, М.Е. Карпицкая, Н.А. Кузнецова, С.В. Спирина. – Гродно : ГрГУ, 2010. – 203 с.

**Ваучерное финансирование.** Образовательный ваучер – это трансферт, который выдается учащемуся (студенту) и позволяет ему осуществлять свободный выбор на рынке образовательных услуг. Ваучерная система финансирования образования отличается от централизованной способом распределения бюджетных средств. Средства равномерно распределяются не на учреждение образования, а непосредственно учащимся (студентам) в виде особого документа – образовательного ваучера. Учащийся (студент) сам размещает свой ваучер в выбранное учреждение образования, которое формирует свой внутренний бюджет в зависимости от количества поступивших ваучеров.

Такая система финансирования образовательной деятельности создает определенную конкуренцию внутри системы образования. Учреждения образования вынуждены повышать качество образования, чтобы привлечь большее число обучающихся. Такая система является оправданной в демократических условиях и в условиях реформ образования. Она отменяет жесткий территориальный способ набора контингента учащихся и вводит выборный принцип. Основным оценщиком качества образования становится не вышестоящий орган управления образованием, а сам потребитель образовательных услуг.

**Предоставление грантов обучающимся.** Эта форма государственного финансирования образовательной деятельности заключается в предоставлении учащимся субсидий (грантов) на возмещение расходов, связанных с получением образования. Гранты предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе. Они могут выдаваться на оплату собственно обучения, на покрытие расходов по проживанию во время обучения (для тех, кто вынужден жить вне своего дома), на питание и т.п. Формой гранта являются стипендии, предоставляемые студентам университетами, где они обучаются. Гранты студентам могут предоставляться не только государством, но и частными компаниями или благотворительными организациями. Гранты позволяют студентам получить образование и создают условия для конкуренции учреждений высшего образования. В некоторых странах возможность получить грант на обучение имеет любой гражданин этой страны, принятый в университет. В других странах гранты выдаются не всем студентам, а лишь тем, кто имеет достаточно высокие оценки.

**Образовательные кредиты.** Образовательный кредит является разновидностью финансовой помощи, предоставляемой получателю кредита (заемщику) на возвратной и возмездной основе, и которую с процентами впоследствии он возмещает из своих доходов. Образовательные кредиты могут быть направлены на оплату обучения в учреждении образования в размере стоимости обучения (основной образовательный кредит) и (или) на оплату проживания, питания, приобретения учебной и научной литературы и другие бытовые нужды в период обучения (сопутствующий образовательный кредит). Кредиты для оплаты обучения могут предоставляться государством, самими учреждениями образования, частными организациями. В двух последних случаях государство выступает гарантом возврата кредитов.

**Образовательное страхование**<sup>162</sup>. Такой вид деятельности широко практикуется в зарубежных странах. Схема такова: родители оформляют школьнику страховку на поступление в одно из учреждений высшего образования, заключая договор со страховой компанией. Сумма страхования различается в зависимости от выбранного вуза (технический или другой – престижный, элитный). В последних классах заключается договор с конкретным учреждением высшего образования. Если

<sup>162</sup> <https://upr.1september.ru/1999/upr04.htm>

абитуриент успешно сдаст вступительные экзамены на бюджетное отделение выбранного учреждения высшего образования и пройдет по конкурсу, накопленные деньги ему возвращаются. Если нет – будет учиться в соответствии с договором страхования на платной основе.

Обобщая, можно отметить, что та или иная модель финансирования образования могут представлять собой сочетание различных форм финансирования. Выбор моделей и форм финансирования определяется государственной политикой в области образования, национальными особенностями, организацией функционирования отрасли.

#### **5.4. Источники финансирования образования и их диверсификация в контексте международного опыта<sup>163</sup>**

Существуют два основных способа финансирования образования:

индивидуальное финансирование затрат студента на обучение (и проживание);

институциональное финансирование учреждений образования.

В зависимости от этого источники финансирования делятся на: общественные (государственный бюджет); частный доход (студент и/или его родители). Как правило, индивидуальные затраты покрываются личным доходом, а институциональные затраты – государственным бюджетом. Возможен и вариант внесения государством вклада в индивидуальные затраты, а частного дохода – в институциональную стоимость.

Развитие рыночных отношений в образовании способствовало появлению иных источников привлечения средств, альтернативных бюджетному финансированию.

**Стратегия диверсификации источников финансирования.** Диверсификация источников финансирования образования определяется особенностями и характером получения выгод от образования. Расширение источников финансирования проявляется в привлечении в сферу образования разнообразных внебюджетных ресурсов. Основными источниками этих ресурсов могут быть такие, как взимание платы за обучение и оказание учреждением образования платных образовательных и других услуг, прибыльное использование учреждением образования находящихся в его распоряжении или собственности материальных и финансовых ресурсов, частные источники финансирования и др..

Помимо платы за обучение и иной поддержки существует широкий спектр стратегий по диверсификации статей доходов в зависимости от законодательного, экономического и культурного контекстов. В хорошо развитых и законодательно стабильных странах университеты организовали растущее разнообразие альянсов с бизнесом и промышленностью. Эти альянсы принимают форму дарений, партнерств, исследовательских грантов и контрактов, тренинговых программ, совместных программ получения степени и т. д. В этой связи большой интерес вызывают такие формы внебюджетного финансирования, как создание эндаумент-фондов и «бизнес-инкубаторов».

<sup>163</sup> <http://elar.ufrj.br/bitstream/10995/703/1/UM-2004-02-15.pdf>

**Создание эндаумент-фондов (Endowment - Fund)<sup>164</sup>.** Механизм деятельности таких фондов:

юридические и физические лица вкладывают средства в эндаумент-фонд (далее - вкладчики);

вложенные средства в строгом соответствии с законодательством передаются в управление (доверительное управление) управляющей компании (например, банку);

управляющая компания вкладывает эти средства так, чтобы обеспечить доход эндаумент-фонду, управление средствами осуществляется на основании договоров управления (доверительного управления);

расходование средств осуществляется на создание и реализацию конкретных образовательных программ.

Средства фонда направляются на создание и реализацию конкретных образовательных программ на основании прямых инвестиционных договоров между инвестором и фондом, т.е. предполагается финансирование, ориентированное на результат. Такой подход направлен на создание благоприятного инвестиционного климата для привлечения внебюджетных средств, и способствует переходу от потребительской позиции учреждений образования и его руководителей к ответственной эффективной самостоятельности на основании соответствующих договоров с эндаумент-фондом.

**Создание при Университетах «бизнес - инкубаторов»<sup>165,166</sup>.** В современной практике высшего образования широкое распространение получила тенденция организации «бизнес-инкубаторов» под патронажем университетов. Количество действующих подобных учреждений в развитых и развивающихся странах насчитывается уже сотнями. Создание «бизнес-инкубаторов» способствует значительному повышению качества подготовки специалистов за счет непосредственного участия профессорско-преподавательского состава и студентов в реальных производственных процессах, участии в формировании устойчивого взаимодействия системы «наука – образование – производство – финансы», является реальным источником внебюджетного финансирования учреждения образования.

Организирующим органом «бизнес-инкубатора» является Фонд развития, учреждаемый Университетом и другими учредителями – инвесторами, как юридическое лицо, прибыль от хозяйственной деятельности которого направляется на цели деятельности, определяемые уставом, в том числе и на финансирование этой учебной организации. Создание Фондов развития или их аналогов возможно на всех уровнях получения образования: высшего, среднего специального, среднего. Опыт создания ученических фирм, бизнес-компаний на низших уровнях образования существует во многих странах мира, в том числе и в Республике Беларусь.

Вхождение Республики Беларусь в систему рыночной экономики, развитие процессов экономической интеграции и глобализации требуют от национальной системы образования учитывать мировые тенденции развития отрасли.

<sup>164</sup> <http://www.endowment.sfedu.ru/organization/endowment.html>

<sup>165</sup> [www.int.unn.ru/files/2013/08/06.pdf](http://www.int.unn.ru/files/2013/08/06.pdf)

<sup>166</sup> <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=4715>

### **5.5. Индикаторы финансирования образования, используемые в международной практике<sup>167</sup>**

В числе показателей, которые принято использовать для оценки финансирования образования в той или иной стране, применяются следующие:

общие расходы на образование от ВВП (валовой внутренний продукт), представляющие собой общую сумму государственных и частных расходов на образование, выраженную в виде процентной доли от ВВП;

государственные расходы на образование от ВВП как общая сумма текущих и капитальных расходов на образование, выделяемых на каждом уровне органов власти или управления, т.е. центральными, региональными и местными, выраженная в виде процентной доли от ВВП;

частные расходы на образование от ВВП, представляющие собой общую сумму текущих и капитальных расходов на образование, выделяемых физическими и юридическими лицами негосударственной формы собственности и выраженных в виде процентной доли от ВВП;

государственные расходы на одного обучающегося в единицах ВВП на душу населения – показатель, измеряющий средний уровень государственных расходов на той или иной ступени обучения в расчете на одного учащегося в сравнении с ВВП на душу населения (удельные расходы на образование в виде доли от ВВП на душу населения). При этом под ВВП понимается сумма стоимостей товаров и услуг, произведенных на территории страны во всех отраслях экономики, включая розничную торговлю и транспорт, вместе с любыми налогами на продукты и за вычетом любых субсидий, не включенных в стоимость продуктов.

К сожалению, в международных сопоставлениях по данному аспекту исследований сведения по Беларуси отсутствуют.

---

<sup>167</sup> Сорокина, Т.В. Финансирование образования в Республике Беларусь : монография / Т.В. Сорокина, М.Е. Карпицкая, Н.А. Кузнецова, С.В. Спирина. – Гродно : ГрГУ, 2010. – 203 с.

## **6. Направлений реформ финансирования системы образования**

Предлагаемые авторами проекта реформы различных уровней образования требуют определения формулы финансирования учреждений образования соответствующих уровней, подтвержденной международной практикой.

**Одним из направлений реформ финансирования системы образования** Беларуси может стать переход от сметного финансирования к финансированию на одного обучающегося, что будет способствовать повышению эффективности, справедливости, прозрачности, а также ответственности государственных учреждений образования.

Алгоритм модели нормативного бюджетного финансирования учреждений образования должен базироваться на следующих основных принципах:

единая методология расчетов;

учет утвержденных нормативов минимальной бюджетной обеспеченности (стоимости бюджетных затрат) и минимальных государственных социальных стандартов;

расчет нормативов финансовых затрат в расчете на одну услугу в целях определения норматива размера бюджетного финансирования на одного обучающегося.

### **6.1. Методика расчета финансирования учреждений образования на основе «подушевого» финансирования.**

При формировании бюджетов учреждений образования на основании «подушевых» нормативов представляется оптимальным применять следующие показатели:

величина норматива на одного обучающегося по типу программы и ступени обучения;

число обучающихся по этим программам;

расходы на содержание учебных площадей;

величина затрат по заработной плате.

Доведение финансовых средств с одного уровня бюджетной системы до другого, вплоть до конкретного учреждения образования, должно осуществляться по указанным показателям. При этом руководитель учреждения образования должен формировать смету по статьям бюджетной классификации в соответствии с поставленными целями и задачами.

Такой механизм, с одной стороны, позволяет формировать бюджет на «подушевой» нормативной основе, с другой – расширяет права руководителя учреждения образования и не входит в противоречие с принципами исполнения Закона Республики Беларусь «О республиканском бюджете...» на конкретный год.

Анализ факторов, оказывающих влияние на стоимость услуг образования, позволяет предложить рассчитывать нормативы расходов на реализацию государственного стандарта на образование одного обучающегося для каждой конкретной административно-территориальной единицы (Ноі) по формуле:

$$N_{oi} = N_{zi} + N_{ti} + N_{ci}, \quad (1)$$

где,  $N_{zi}$  - норматив расходов по заработной плате в  $i$ -ой административно-территориальной единице на реализацию государственного стандарта образования в расчете на одного обучающегося по типам программ ( $p$ ) и ступеням обучения ( $s$ );

$N_{ti}$  - норматив расходов на обеспечение учебного процесса в расчете на одного обучающегося  $i$ -ой административно-территориальной единице;

$N_{ci}$  - норматив расходов на содержание зданий учреждений образования в  $i$ -ой административно-территориальной единице.

$N_{zi}$  определяется по формуле:

$$N_{zi} = (Z_i \times K_y \times K_t \times K_z) \setminus M_i, \quad (2)$$

где,  $Z_i$  - нормативная величина затрат по заработной плате, соответствующая действующим нормам оплаты труда в  $i$ -ой административно-территориальной единице;

$K_y$  - коэффициент удорожания образовательной услуги, учитывающий ступени обучения по  $i$ -ой административно-территориальной единице;

$K_t$  - коэффициент увеличения фонда оплаты труда административно-управленческого персонала по однотипным учреждениям образования. Получается расчетным путем с учетом особенностей каждого региона и штатного расписания учреждений образования как соотношение фонда заработной платы административно-управленческого персонала и фонда оплаты труда педагогического персонала;

$K_z$  - коэффициент увеличения фонда оплаты труда, связанного с повышением стажа работы, квалификационной категории и т.п.;

$M_i$  - среднегодовая численность обучающихся в  $i$ -ой административно-территориальной единице.

Нормативная величина затрат по оплате труда ( $Z_i$ ) рассчитывается по формуле:

$$Z_i = S_i \times V_i \times K_o \times K_g \times D, \quad (3)$$

где,  $S_i$  - число ставок по учреждению образования  $i$ -ой административно-территориальной единицы;

$V_i$  - величина средней тарифной ставки (оклада), соответствующей средневзвешенному уровню по  $i$ -ой административно-территориальной единице;

$K_o$  - региональный коэффициент удорожания, учитывающий отраслевые надбавки;

$K_g$  - региональный коэффициент удорожания, учитывающий территориальное различие города и села;

$D$  - число месяцев, входящих в расчетный период (обычно, год).

Норматив расходов на обеспечение учебного процесса ( $N_{ti}$ ) определяется на каждого обучающегося по всем ступеням и видам учреждений образования, исходя из экономических нормативов, в процентном отношении к общему размеру норматива

расходов в соответствии со сложившимися расходами с учетом тенденции постепенного увеличения доли учебных расходов.

Норматив расходов на содержание зданий учреждений образования ( $H_{ci}$ ) рассчитывается:

$$H_{ci} = P_t + P_k + P_n, \quad (4)$$

где,  $P_t$  – норматив расходов на коммунальные услуги учреждений образования в  $i$ -ой административно-территориальной единице в расчете на одного обучающегося;

$P_k$  – норматив расходов на капитальный ремонт зданий учреждений образования в  $i$ -ой административно-территориальной единице в расчете на одного обучающегося;

$P_n$  – норматив налоговых платежей за использование земельного участка в расчете на одного обучающегося.

Для расчета бюджета учреждения образования можно использовать тот же алгоритм. Отличие будет только в том, что при расчетах на уровне административно-территориальной единицы используются средние показатели по региону, а на уровне учреждения образования – средние показатели по учреждению.

Предварительные прикидки по данной методике по ряду административно-территориальных единиц позволяют сделать некоторые обобщения: даже при очень укрупненном расчете полученные нормативы финансирования существенно превышают фактические затраты на обучение, что говорит о низком уровне регионального финансирования образования, что сказывается на качестве обучения.

С другой стороны, размеры фактических затрат на обучение в административно-территориальных единицах значительно отличаются друг от друга, исходя из чего можно сделать вывод о том, что их планирование на основании сложившегося в регионе базового уровня затрат ставит развитие учреждений образования в разных регионах в заведомо неравные условия.

Приведенный методический подход и некоторые выводы подтверждаются другими авторами<sup>168,169</sup>.

Использование нормативов финансирования образования, рассчитанных по предлагаемой методике, позволит получить объективно необходимый размер такого финансирования и создать относительно равные условия в организации обучения.

Исходя из вышесказанного, можно определить примерный норматив затрат на 2015 год на обучение одного студента учреждения высшего образования и на его основе примерно рассчитать необходимое финансирование системы образования.

По данным итоговой Коллегии Министерства образования (13.02.2015) количество студентов учреждений высшего образования на 10 тысяч населения в Республике Беларусь в 2014/2015 учебном году составляет 382,8 человек. По динамике этот

<sup>168</sup>Джораев В.О., Бочков Д.В. Механизм финансирования системы образования в условиях казначейского исполнения бюджета. Современное образование: опыт, проблемы, перспективы. Сборник научных трудов. Оренбург, 2006 г.

<sup>169</sup>Леонова Е.И. Модель финансового обеспечения материально-технической базы государственных учреждений высшего образования Республики Беларусь. Вестник БГУ Республики Беларусь, серия 3, № 3, 2013 г.



показатель в Республике Беларусь с 2006-2007 учебного года по 2011/2012 учебный год увеличился с 414,3 человек на 10 тысяч населения до 470,7 человек. Затем этот показатель начал уменьшаться и составил указанный выше уровень в 2014/2015 учебном году.

Количество обучающихся студентов составит:  $(9465/10) \times 382,8 = 362320$  чел.,

где: 9465 – численность населения Республики Беларусь, тыс.чел.; 382,8 – количество студентов на 10 тыс.чел.

Укрупненные расчеты по расходам на обучение студентов учреждений высшего образования позволяют сделать вывод о том, что общие расходы по этой ступени образования должны составить 11 423 578 945 тыс.бел.рублей. Таким образом, норматив затрат на обучение одного студента учреждения высшего образования в 2015 году должен составить:

$11\,423\,578\,945 / 362320 = 31\,529$  тыс.бел.рублей.

Необходимо отметить, что по информации Всемирного банка финансирование высшего образования в Республике Беларусь осуществляется из средств республиканского бюджета и составляет 12,5 процентов от всех государственных расходов на образование<sup>170</sup>. С учетом приведенного, можно предположить, что общие расходы на образование должны составить:

$(11\,423\,578\,945/12,5) \times 100 = 91\,388\,631\,560$  тыс.бел.рублей

Указанные расходы составят 10,8 процентов от внутреннего валового продукта, который в 2015 году предполагается в размере 849 188 млрд.бел.рублей.

Необходимо отметить, что в республиканском бюджете на 2015 год предусмотрено финансирование высшего образования в размере 5 562 474 454 тыс.бел.рублей<sup>171</sup>. Применяя схему аналогичного вышеприведенного расчета можно получить предположительный размер всех государственных расходов на образование:

$(5\,562\,474\,454/12,5) \times 100 = 44\,499\,795\,632$  тыс.бел.рублей

Данные расходы составят 5,3 процентов от внутреннего валового продукта в 2015 году.

Таким образом, предлагаемый вариант финансирования расходов на образование примерно в два раза превышает размер государственного финансирования в 2015 году (10,8 и 5,3 процентов от внутреннего валового продукта соответственно).

---

<sup>170</sup>Обзор государственных расходов в Республике Беларусь. Повышение качества предоставляемых государством услуг в условиях жестких бюджетных ограничений. Часть 2. Всемирный банк. Доклад от 13 февраля 2013 г. Глава 4.

<sup>171</sup>Закон Республики Беларусь 30 декабря 2014 г. № 225-З «О республиканском бюджете на 2015 год»//режим доступа: [http://www.minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon\\_301214\\_225z.pdf](http://www.minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon_301214_225z.pdf)

## **6.2. Примерный расчет стоимости затрат на образование по консолидированному ВВП и ВВП на душу населения по паритету покупательной способности.**

Основываясь на том, что требуется оптимизировать структуру затрат в системе образования, приблизив их к моделям финансирования разных уровней образования в странах, имеющих успешный опыт реформирования систем образования, нами, на примере финансирования высшего образования, проведены примерные расчеты для изменения постатейных расходов на высшее образование и высшего образования в целом в Беларуси в сопоставлении со средними показателями по ОЭСР.

ВВП Беларуси (2013) 71,71 миллиарда USD 71 710 000 000. ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (ППС) составляет USD 16 603.

Количество обучающихся студентов:  $(9465/10) \times 382,8 = 362320$  чел., где: 9465 – численность населения Республики Беларусь, тыс.чел.; 382,8 – количество студентов на 10 тыс.чел.

При проведении расчетов расходов на высшее образование и образование Беларуси в целом, мы ориентировались на средние показатели стран ОЭСР.

По ОЭСР расходы на одного студента составляют в среднем 41% от ВВП на душу населения по ППС и равняются USD 13 958, в то время как в Беларуси по данным ЮНЕСКО, подсчитанным соответственно паритету покупательской способности, в Беларуси на одного студента расходуется примерно 1 957 долларов США<sup>172</sup>.

Расходы в Беларуси на одного студента по ППС должны составить –  $USD (16 603 \times 100) / 41 = USD 6807.23$ , где 16 603 ВВП на душу населения по ППС, 41 - % от ВВП на душу населения по ППС в ОЭСР.

Расходы на всех студентов Беларуси:  $USD 6807.23 \times 362320 = USD 2 466 395 573.6$ , что представляет требуемые затраты на уровень высшего образования.

Расходы на высшее образование в % от ВВП рассчитывались следующим образом и составили  $USD (2 466 395 573.6 \times 100) / 71 710 000 000 = 3.44\%$  от ВВП.

В странах ОЭСР расходы на высшее образование составляют 25.8% от всех затрат на образование. Исходя из этого, для образования Беларуси в целом сумма расходов должна составить:  $USD (2 466 395 573.6 \times 100) / 25.8\% = USD 9 559 672 765.89$ .

Расходы на образование для Беларуси в целом в % от ВВП должны быть примерно 13.33% от ВВП =  $(USD 9 559 672 765.89 \times 100) / USD 71 710 000 000$ .

## **6.3. Примерный расчет затрат на основные статьи расходов высшего образования.**

Расходы из государственных источников в % к общим расходам на этот уровень образования по ОЭСР в среднем составляют 68% или 1.1% от ВВП.

<sup>172</sup> <http://resource.centre.save.the.children.se/content/library/documents/global-education-digest-2011-comparing-education-statistics-across-world>

Для Беларуси эта сумма должна быть

$$(USD\ 2\ 466\ 395\ 573.6 \times 68) / 100\% = USD\ 1\ 677\ 148\ 990.048$$

$$\text{или в \% от ВВП} - (USD\ 1\ 677\ 148\ 990.1 \times 100) / 71\ 710\ 000\ 000 = 2.34\%$$

Расходы в странах ОЭСР из частных источников в % к общим расходам на этот уровень образования составляют 32% или 0.5% от ВВП.

Для Беларуси при соблюдении ранее указанных пропорций на расходы из частных источников должны составлять:  $(USD\ 2\ 466\ 395\ 573.6 \times 32) / 100\% = USD\ 789\ 246\ 583.5$  или 1.1% от ВВП =  $(USD\ 789\ 246\ 583.5 \times 100) / 71\ 710\ 000\ 000$ .

Расходы на высшее образование в % от совокупного ВВП в странах ОЭСР составляют 1.6% от совокупного ВВП. В Беларуси – 0.7% от совокупного ВВП.

В ОЭСР расходы на основные услуги (образовательные, оплата преподавателей, коммунальные, учебники и пр.) составляет 1.13% от ВВП. В Беларуси – 0.42% от ВВП.

В странах ОЭСР текущие расходы составляют 89.5% от всех затрат на уровень высшего образования или 1,01% от совокупного ВВП. Из них оплата персонала в ОЭСР составляет 67% или 0.68% ВВП. На другие расходы отводится 32.5% или 0.32% от ВВП.

В Беларуси текущие расходы составляют примерно 94% от всех расходов на высшее образование или 0.39 % от ВВП. Из них на оплату персонала с начислениями приходится примерно 62.8% или 0.26% ВВП. На другие расходы отводится 31.2% или 0.13% от ВВП.

В странах ОЭСР капитальные расходы составляют 10.5% от всех расходов на высшее образование или 0.12% от ВВП. В Беларуси на капитальные расходы отводится не более 6 % от всех расходов на высшее образование или 0.03% от ВВП.

В странах ОЭСР в среднем расходы на исследования составляют 0.45 % от совокупного ВВП. В Беларуси примерно 0.28% от ВВП.

В таблице приведены действующие и рассчитанные, исходя из средних нормативов в % от совокупного ВВП и в соответствующих пропорциях основных статей расходов по странам ОЭСР, показатели расходов для системы высшего образования применительно к Беларуси.

**Таблица**

№ п\п	Наименование статьи расходов	Показатели для Беларуси (2011-2013гг.)	Средние показатели по ОЭСР (2011-2013гг.)	Расчет расходов для Беларуси в соотношении со средними показателями по ОЭСР
1	2	3	4	5
1.	Совокупный ВВП	USD 71.71		USD 71 710

		млрд.		000 000
2.	ВВП по паритету покупательной способности (ППС) на душу населения	USD 16 603		USD 16 603
3.	Расходы на образование в % от совокупного ВВП	5.3 %	6.1-6.5%	<b>13.33%</b>
4.	<b>Расходы на высшее образование</b>			
4.1.	Количество обучающихся студентов:	362320 чел.		362320 чел.
4.2.	Расходы на одного студента в % от ВВП на душу населения		41%	41%
4.3.	Расходы на одного студента (по паритету покупательной способности - ППС)		USD 13 958	USD 6807.23
4.4.	Расходы на высшее образование в % от совокупного ВВП	0,7%	1,6%	<b>3.44%</b>
4.5.	Расходы на высшее образование из государственных источников в % от совокупного ВВП		1.1%	2.34%
4.6.	Расходы на высшее образование из частных источников в % от совокупного ВВП		0.5%	1.1%
4.7.	Расходы на высшее образование в % от общих расходов на образование	12,5%	25,8%	25,8%
4.8.	Расходы из государственных источников в % к общим расходам на высшее образование		68%	68%
4.9.	Расходы из частных источников в % к общим расходам на высшее образование		32%	32%
4.10.	Основные услуги в % от совокупного ВВП (образовательные, оплата	0.42%	1.13%	2.44%

	преподавателей, коммунальные, учебники и пр.)			
1	2	3	4	5
4.11.	Капитальные расходы в % от всех расходов на высшее образование	6 %	10.5%	10.5%
4.11.1.	Капитальные расходы в % от совокупного ВВП	0.03%	0.12%	0.25%
4.12.	Текущие расходы в % от совокупного ВВП	0.39%	1.01%	2.19 %
4.12.1.	Текущие расходы в % от всех расходов на высшее образование, из них:	94%	89.5%	89.5%
4.12.2.	- расходы на оплату преподавателей		42%	
4.12.3.	- расходы на оплату другого персонала		25%	
4.12.4.	<i>всего на персонал</i>	62.8%	67%	67%
4.12.5.	<i>всего на персонал в % от совокупного ВВП</i>	0.26%	0.68%	1.48%
4.12.6.	- другие расходы (учебные материалы, ремонт школьных зданий, питание студентов и аренда учебных помещений и др.)	31.2%	32.5%	32.5%
4.12.7.	другие расходы в % от совокупного ВВП	0.13%	0.32%	0.71%
4.13.	Расходы на исследования в % от совокупного ВВП	0,28%	0.45%	1.0%

Таким образом, согласно проведенному краткому анализу финансирования системы образования и приведенным расчетам, учитывая их примерность, предполагается увеличение средств, выделяемых на образование из **государственного бюджета** Республики Беларусь с 5,3% в 2013 г. до 10% ВВП.

На уровне высшего образования объем средств, выделяемых из **государственного бюджета**, должен быть не менее 2% от совокупного ВВП. Недостающая часть средств

должна покрываться за счет привлечения частных источников (примерно 1%). Структура статей расходов на высшее образование должна быть сопоставимой со средними показателями структуры расходов в странах ОЭСР, что влечет за собой увеличение процента от ВВП на каждую из статей расхода (см. таблица, графа 5).

Далее представлены лишь предварительные (самые общие) предложения по изменению финансирования по уровням образования, которые требуют проведения отдельного полномасштабного исследования с привлечением группы экспертов-экономистов.

На уровне дошкольного образования затраты на создание благоприятных условий для развития дошкольного образования могут быть минимизированы на 1/4 благодаря привлечению частной некоммерческой инициативы.

На уровне общего среднего образования реформирования самой затратной общеобразовательной школы 1/3 всех расходов на реформы можно покрыть за счёт укрупнения учреждений общего среднего образования и оптимизации среднего количества учащихся на одного учителя (по данным экспертов Всемирного банка, экономия составляет 11% всех расходов на образование или ок. 0,6% ВВП)<sup>173</sup>.

На уровне профессионально-технического и среднего специального образования затраты на 1/4 могут быть покрыты за счёт развития частного сектора образования (т.н. «корпоративные ПТО и ССО») в перспективе 2-5 лет.

Исходя из того, что в международной практике образование однозначно признано сферой продуктивных вложений, что оправдывает увеличение инвестиций в образование, в целях повышения качества образования в Республике Беларусь необходимо сделать все возможное для обеспечения следующих важных тенденций:

сохранение доли бюджетных ассигнований в формировании финансовых ресурсов системы образования и увеличение объема на образование в абсолютных размерах, а также повышение их доли в ВВП;

максимальное привлечение всех возможных источников бюджетного и внебюджетного финансирования;

структура расходов на образование должна быть сопоставимой со средними показателями структуры расходов в странах ОЭСР;

полноценное законодательное сопровождение данных процессов, которое бы предоставляло учреждениям образования осуществлять все виды деятельности, за исключением запрещенных законом для всех субъектов хозяйствования;

рост заработанных учреждением образования средств не сокращает объем бюджетного финансирования;

льготное налогообложение;

повышение эффективности использования средств на образование, применение современных методов организации образовательного процесса;

право учреждений образования, руководствуясь эффективностью, самостоятельно, без ограничений распоряжаться собственными доходами.

---

<sup>173</sup> Доклад Всемирного Банка 2013, ч.2.



## Выводы

1. В системе образования Беларуси сложилась централизованная модель управления с избыточной регламентацией со стороны министерств и иных органов государственного управления образованием. Характерными проблемами системы является: низкая целенаправленность и запаздывающий характер управления, негибкость управленческих структур, элементы практики распорядительного управления и другие.

2. Нормативная правовая база системы образования в Беларуси характеризуется излишней регламентацией деятельности всех учреждений образования, и не предполагает принятия решений по большинству тех вопросов, которые рассматриваются как определяющие автономный статус учреждений образования.

3. Обучающиеся не имеют возможности реального участия в управлении учреждениями образования. Например, студенческое самоуправление в белорусских учреждениях высшего образования не может обеспечить эффективное участие студентов в управлении, т.к. полномочия органов студенческого самоуправления очень ограничены и их деятельность во многом контролируется отделами (управлениями) воспитательной и идеологической работы.

4. Имеют место проблемы сотрудничества между заинтересованными сторонами (стейкхолдерами). В Кодексе об образовании отсутствует понятие социального партнерства. Отношения между учреждением образования и работодателями определяются в статье 210 только в терминах заказчика и исполнителя. При этом заказчик, как и другие стейкхолдеры (учащиеся, студенты, родители и др.), за исключением органов государственного управления, отстранены от участия в управлении учреждением образования.

5. Существуют достаточно серьезные ограничения для обеспечения реальных механизмов общественной ответственности за качество образования. Механизмом представления общественных интересов в отношении учреждениях образования являются попечительские советы или подобные им управляющие органы. В Кодексе об образовании предусматривается создание попечительских советов учреждений образования, однако без придания им реальных полномочий.

6. Система образования в Беларуси не в полной мере соответствует ситуации на рынке труда. Об оторванности образования в Беларуси от рынка труда свидетельствуют более высокие, чем в соседних странах, темпы роста неудовлетворенности качеством подготовки специалистов и, следовательно, качеством человеческого капитала.

Данная проблема напрямую связана с национальной системой квалификаций, призванной установить корреляцию образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда. Несмотря на продекларированную необходимость ориентации образовательных систем на национальную рамку квалификаций (профессиональные стандарты), Беларусь выбирает бессистемный, длительный и малоэффективный путь (Постановление Совета Министров за № 34 от 17.01.2014 предусматривает только подготовку предложений к декабрю 2015 года).

В Беларуси, по сути, нет отраслевой статистики по потребностям в кадрах, а также серьезных прогнозных исследованиях.

7. Ряд факторов указывают на необходимость укрепления социального измерения системы образования Беларуси.



Доступность образования в республике характерна не для всех возрастных групп и резко сужается для лиц пожилого возраста и нетрудоспособного населения. В белорусском образовании не прослеживается тенденция образования на протяжении всей жизни (lifelong learning).

Программа расширения использования белорусского языка в системе образования, а также предоставления возможности обучаться на белорусском языке так и не была развернута в полной мере, и неизвестно, будет ли она внесена в повестку дня в ближайшей перспективе. Обучение в учреждениях образования ведется почти исключительно на русском языке.

Неформальное и информальное (спонтанное) образование и обучение не вошло в нормативы действующего законодательства.

Инклюзивная образовательная практика достаточно ограничена.

8. Существуют тенденции игнорирования международного опыта на различных уровнях образования. Так, например, белорусская модель высшего образования принципиально расходится с целями, ценностями и основными направлениями политики Европейского пространства высшего образования и ENQA.

9. Не проведена полноценная гармонизация архитектуры высшего образования в соответствие с Болонской 3-хступенчатой моделью (бакалавриат – магистратура – докторантура). В Беларуси действует двухступенчатая система высшего образования, наблюдается неразвитость 2-го цикла высшего образования (магистратуры). Программы 3-го цикла (аспирантура, докторантура) во многих аспектах остаются за пределами структуры высшего образования.

10. Система гарантии (контроля) качества образования не соответствует европейским и международным подходам, малоэффективна, полностью контролируется Министерством образования и не нацелена на результаты обучения. Отсутствует связь применяемых методов и критериев с современными разработками, в том числе в высшей школе с ENQA, а также современные инструменты обеспечения качества. Для средней школы не характерно участие в международной программе оценки PISA, которая позволяет оценить ряд ключевых умений 15-летних школьников в чтении, математике, естествознании, использование тестовых систем TIMSS и PIRLS.

11. Невозможность признания результатов обучения по программам обмена из-за несопоставимости образовательных программ и систем оценки знаний. Белорусская высшая школа пока не использует существующие в ЕПВО инструменты, способствующие прозрачности и взаимному признанию степеней, такие, как Европейская система перевода и накопления кредитов (ECTS) и приложение к диплому (DS).

12. В Беларуси существуют некоторые ограничения академической свободы и институциональной автономии. Белорусское законодательство не в полной мере гарантирует свободу мысли, мнений, высказываний, ассоциаций, передвижений и преподавания ни академическому персоналу, ни учащимся и студентам. Так же имеет место практика запрет на профессию, увольнение и отчисления из вузов по причинам не связанным с исполнением профессиональных или учебных обязанностей.

Свободу преподавания ограничивает жесткая регламентация на законодательном уровне образовательных программ (образовательных стандартов) вплоть до структуры

и содержания учебных планов, перечня и содержания программ учебных дисциплин, последовательности их изучения, что не позволяет создавать гибкие траектории обучения, ограничивая свободу выбора для обучающихся, а, следовательно, не способствует повышению трудоустраиваемости и конкурентоспособности выпускников белорусских учреждений образования на европейском и международном рынках труда.

Хотя статья 52 Кодекса об образовании разрешает преподавателям объединяться в профессиональные союзы, иные общественные объединения, в белорусских учреждениях образования могут беспрепятственно действовать только организации, имеющие поддержку государства.

**Белорусские учреждения образования напрямую зависимы от Министерства образования и представляют собой систему централизованного управления. Назначаемые и освобождаемые от должности Президентом или министром, ректоры неподотчетны каким-либо коллективным органам самоуправления учреждением образования. Академическое сообщество практически не может оказывать влияния на учреждения образования.**

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, несмотря на то, что от успешности модернизации исследовательских образовательных программ и университетской науки во многом зависит успешность модернизации высшего образования, повышение его конкурентоспособности на региональном и глобальном рынке образовательных услуг.

15. Недостаточное финансирование системы образования. За последние годы бюджетная поддержка образования сократилась более чем на 20%. Государство, будучи не в состоянии выполнять в полной мере свои социальные обязательства, всё больше перекладывает расходы на поддержание системы образования на плечи граждан. Массовая доступность образования не привела пока к реальной многоканальности финансирования, основанной на равноправном социальном партнерстве.

16. 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.

## Рекомендации

1. Для начала реформ в системе образования необходимо внести изменения и дополнения в действующий Кодекс Республики Беларусь «Об образовании» согласно Приложению.

2. Разработать Концепцию развития системы образования Республики Беларусь, сделав в ней акцент на реформировании образовательной политики, и используя позитивный опыт развития и совершенствования систем образования ряда зарубежных стран, а также подготовить Программу ее реализации на период с 2017 по 2020 гг..

*(см. Приложение, пункт 48, Статья 2: пункт 137, Статья 111<sup>1</sup>; пункт 138, Статья 113<sup>1</sup>)*

3. Кардинально изменить стиль управления и принципы формирования образовательной политики в системе образования за счет предоставления автономии и академических свобод учреждениям образования всех уровней.

Провести децентрализацию системы управления образованием.

Обеспечить формирование и полноценное функционирование органов самоуправления в учреждениях образования, в том числе и студенческого самоуправления, а также участие в управлении других заинтересованных сторон (стейкхолдеров), наделив их на законодательном уровне соответствующими правами и ответственностью для управления учреждением образования.

Обеспечить представление общественных интересов в учреждениях образования путем формирования попечительских советов или подобных им управляющих органов, наделив их соответствующими полномочиями.

*(см. Приложение, пункты 68-69, Статья 20; пункты 75- 78, Статья 25; пункты 79-80, Статья 26; пункт 133, Статья 107; пункт 135, Статья 109; пункт 146-146, Статья 116; пункт 170, Статья 146; пункт 180, Статья 157; пункт 212, Статья 174; пункты 256, Статья 191<sup>1</sup>(207<sup>1</sup>); пункты 258-259, Статья 192 (208); пункт 260, Статья 192<sup>1</sup> (208<sup>1</sup>)).*

4. Провести оптимизацию законодательных, иных нормативных правовых актов и нормативно-методических документов, регламентирующих деятельность системы образования, с целью исключения директивных норм и предписаний, действующих в настоящее время и препятствующих эффективному развитию системы образования. Согласовать содержание базовых понятий и терминов с документацией Болонского процесса.

*(см. Приложение, пункты 3 – 47, Статья 1)*

5. Для укрепления социального измерения системы образования Беларуси обеспечить доступность образования для всех возрастных групп, включая лиц пожилого возраста и нетрудоспособного населения.

*(см. Приложение, пункты 93 – 96, Статья 31; пункты 97 – 98, Статья 38; пункты 99 - 100, Статья 46; пункты 101-102, Статья 48; пункт 225, Статья 180)*

Предоставить возможность получения образования и обучения на протяжении всей жизни (lifelong learning) всем категориям населения республики, обеспечив легитимный статус неформального и информального (спонтанного) образования и обучения;

*(см. Приложение, пункты 33 - 35, Статья 1; пункт 58, Статья 11 п.4.; пункты 60 -61, Статья 17; пункты 152 - 153, Статья 122)*

Предоставить возможность получения образования на белорусском языке, а также способствовать расширению использования белорусского языка в системе образования, как ключевом факторе формирования высокообразованных и высококвалифицированных национальных элит, утверждающих и сохраняющих суверенитет Республики Беларусь.

С этой целью создать специальные финансовые, образовательные и инфраструктурные условия для программ, групп и учреждений, осуществляющих образовательные услуги на белорусском языке.

Способствовать созданию эффективной системы повышения привлекательности и стимулирования выбора белорусскоязычных образовательных курсов и программ, что будет являться ключом к успешному развитию программ и учреждений образования на белорусском языке.

С целью развития инклюзивного образования:

закрепить на законодательном уровне понятие инклюзивного образования и его содержания;

*(см. Приложение, пункт 26. Статья 1; пункт 58, Статья 11 п.4.; пункты 223 - 224, Статья 179)*

разработать и внедрить государственную программу оснащения учреждений образования специальными техническими и материальными средствами для обучения людей с ограниченными возможностями;

при создании инфраструктуры для обучения людей с ограниченными возможностями взять за основу передовой опыт развитых страны мира. Подписать Конвенцию ООН о правах инвалидов (2006).

6. С целью повышения качества образования и соответствия структуры и содержания образовательных уровней европейским и международным тенденциям целесообразно:

6.1. на уровне общего среднего образования:

ввести (вернуть) 12-летний срок обучения;

*(см. Приложение пункты 176 - 177, Статья 155)*

создать советы учреждений общего среднего образования и попечительские советы в качестве органов самоуправления;

*(см. Приложение, пункты 75 - 78, Статья 25; пункты 180 - 181, Статья 157; пункт 101.1 Статьи 174; пункт 128.1 Статьи 192 (208))*

увеличить продолжительность учебного года на две недели;

ограничить количество занятий в день 6-ю академическими часами;

привести в логический порядок системы оценивания, а также увеличить срок запрета на формальные оценки до 4 класса;

*(см. Приложение, пункты 183 – 184, Статья 158; пункты 185 -187, Статья 163; пункты 188 -189, Статья 164; пункты 190 – 191, Статья 165)*

6.2. сформировать на основе образовательных программ, позволяющих получить квалификацию рабочего или служащего (профессионально-техническое образование) и образовательных программ, реализуемых на базе неполного среднего образования со сроком подготовки 3-4 года и позволяющих получить квалификацию специалиста среднего звена (среднее специальное образование), новый образовательный уровень – среднее профессиональное образование. Это повысит престижность профессионально-технического образования, приблизит его к международным формам получения образования данного уровня, а также оптимизирует количество образовательных программ, в том числе и интегрированных;

*(см. Приложение, пункты 195 - 238, Раздел IX «Среднее профессиональное образование», Статьи 168 - 185)*

6.3. на уровне высшего образования:

привести структуру высшего образования в соответствие с 3-х ступенчатой болонской моделью (бакалавриат - магистратура – докторантура);

включить в структуру высшего образования, как предусмотрено Болонским процессом (Дублинские дескрипторы), начальное высшее образование (короткий цикл), с присвоением квалификации младшего бакалавра, переводя в этот статус двухгодичные образовательные программы среднего специального образования, реализуемые на базе общего среднего образования;

на уровне III ступени высшего образования, учитывая специфику белорусской высшей школы (не III ступень, а послевузовское образование в виде аспирантуры и докторантуры), сформировать две программы III ступени высшего образования: образовательно-научную программу (аспирантура, адъюнктура), завершающуюся присвоением научной степени кандидата наук (PhD), и научную программу (докторантура), завершающуюся присвоением научной степени доктора наук;

*(см. Приложение, пункты 240 - 299, Раздел X (XI) «Высшее образование», Статьи 186 (202) – 201<sup>8</sup> (217<sup>8</sup>))*

6.4. привести в соответствие с европейскими и международными подходами систему гарантии (контроля) качества образования, повысить ее эффективность, выведя ее полностью из-под контроля Министерства образования и создав независимую от государственных органов Национальную систему оценки качества образования, включающую независимые аккредитационные агентства;

*(см. Приложение, пункты 30, 32, Статья 1; пункты 86 – 91, Статья 29; пункты 154 – 156, Статья 124; пункт 157, Статья 125)*

обеспечить связь применяемых методов и критериев с современными разработками, в том числе

в высшей школе с ENQA, а также использовать современные инструменты обеспечения качества, способствующие прозрачности и взаимному признанию степеней, такие, как Европейская система перевода и накопления кредитов (ECTS), Приложение к диплому (DS);

*(см. Приложение, пункты 21, 22, 39 – 41, Статья 1; пункт 130, Статья 98 (п.17))*

в средней школе - участие в международной программе оценки PISA, которая позволяет оценить ряд ключевых умений 15-летних школьников в чтении, математике, естественных науках, использование тестовых систем TIMSS и PIRLS;

6.5. ввести Национальную систему квалификаций и соответствующие инструменты оценки эффективности и качества образования, сориентированные на навыки, необходимые не только для функционирования имеющихся устаревших производств, но и для модернизации экономики Беларуси, что будет иметь определяющее значение для оптимизации управления качеством, связи с рынком труда и вовлечения различных заинтересованных сторон в систему образования (а не только работодателей в лице крупных государственных предприятий);

*(см. Приложение, пункты 36 – 38, Статья 1; пункты 168 – 169, Статья 141; пункты 174 – 175, Статья 152; пункты 199 – 200, Статья 168, п.1.; пункты 205 – 206, Статья 171, п.2.; пункты 243 – 244, Статья 186 (202); пункты 249 – 250, Статья 189 (205), п.1.; пункты 279 – 280, Статья 201 (217), п. 3.*

Создать вместо недееспособных и неэффективных центров профориентации и служб занятости систему образовательного консалтинга с участием работодателей и других стейкхолдеров, с системой оценки и признания уровня знаний и компетенций на основе всех видов обучения (формального, неформального, информального) и ориентацией на создание модели гибких, индивидуализированных образовательных траекторий, взяв за основу, например, финскую модель образовательного консалтинга;

*(см. Приложение, пункт 40, Статья 1; пункты 152 – 153, Статья 122)*

6.6. наладить эффективную систему сбора данных о влиянии образования на перспективы трудоустройства, воспользовавшись, например, моделью мониторинга трудоустройства выпускников российских вузов, которую планируют ввести в действие в России с 2015г. Согласно данной модели, мониторинг проводится путём стыковки информации из базы данных выданных документов о высшем образовании, которую ведёт отраслевое министерство, с базой данных Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР), что позволяет узнать, устроились ли в течение одного-двух лет выпускники вуза на работу, работают ли они по специальности и какую зарплату получают. Это позволит не только понимать, какие вузы готовят специалистов для работодателей, но и проводить возвратности средств, вложенных в образование, что, в совокупности, даёт основание для проведения более рациональной и адекватной рынку труда образовательной политики;

*(см. Приложение, пункты 139 – 140, Статья 113; пункты 141 – 142, Статья 114)*

6.7. привлечь основных социальных партнёров (работодателей и профсоюзных работников) к участию в формировании образовательной политики в сфере образования и оценке его результатов. Учитывая небольшой опыт «планового социального партнёрства» в Беларуси, за основу можно взять модель одной из развитых европейских стран, сопоставимой с Беларусью по численности населения и имеющей эффективную систему образования

*(см. Приложение, пункты 267 – 268, Статья 194 (210));*

6.8. учитывая неразвитость социального партнерства в Беларуси и определяющую роль государства в жизни общества, на начальном этапе имеет смысл разработать механизмы государственного привлечения социальных партнеров к диалогу. При этом само это привлечение должно иметь не директивный, но позитивно-мотивационный характер и стимулировать интерес работодателей к участию, например, через:

государственные субсидии работодателям, создающим дополнительные учебные места для прохождения производственной практики и обучения на рабочем месте;

формирование учебных фондов, активы которых могут формироваться из налога на фонд заработной платы или за счет государственных дотаций, что должно быть зафиксировано в рамках коллективных договоров;

предоставление ссуд для организации курсов переобучения и переподготовки высококвалифицированных работников в целях преодоления нехватки квалифицированных кадров, необходимых для развития высокотехнологичной промышленности;

государственные дотации на обучение на рабочем месте;

налоговые льготы предприятиям, участвующим в развитии профессионального образования;

юридическое обеспечение участия социальных партнеров в советах учреждений образования;

привлечение социальных партнеров к разработке и экспертизе программ, отвечающих интересам и профилю предприятий, а так же к контролю за качеством обучения по этим программам.

*(см. Приложение, пункты 264 – 265, Статья 194 (210); пункты 267 – 268, Статья 194<sup>1</sup> (210<sup>1</sup>))*

7. Законодательно закрепить право учреждений образования на институциональную (организационную, финансовую, кадровую и академическую) автономию и академическую свободу (свободу мысли, мнений, высказываний, ассоциаций, передвижений и преподавания) в соответствии с ценностями Европейского пространства высшего образования.

*(см. Приложение, пункты 16 – 17, Статья 1; пункты 256 – 257, Статья 191<sup>1</sup>(207<sup>1</sup>))*

8. Разработать правовые нормы и правила, учитывающие европейскую практику в области развития высшего образования и академической мобильности.

Обеспечить прозрачный отборочный процесс кандидатов по программам мобильности с привлечением независимых экспертов и общественности без определяющего государственного контроля.

белорусск*(см. Приложение, пункты 150 – 151, Статья 121)*

9. Основываясь на понимании того, что исследовательские образовательные программы и университетская наука являются ключевым фактором экономической и социальной модернизации общества Республики Беларусь в направлении инновационного развития и построения общества, основанного на знаниях, необходимо провести:

9.1. гармонизацию методологий и методов статистического анализа, включающую более точную диагностику исследовательских программ и институтов, кадрового потенциала и финансирования исследовательской составляющей учреждений высшего образования Беларуси:

привести статистический анализ Беларуси в соответствие с международными стандартами и методами анализа, принятыми ЮНЕСКО, ОЭСР и Евростатом;

учитывая масштабность и сложность процесса гармонизации белорусской и международной систем статистического анализа, начать с введения в белорусскую систему статанализа методик расчёта по следующим показателям: **а)** расходы на образование в расчёте на одного обучающегося 6 уровня; **б)** удельный вес обучающихся на исследовательских программах (6 уровня) по отношению ко всем обучающимся в учреждениях высшего образования; **в)** удельный вес обучающихся на исследовательских программах (6 уровня) по отношению ко всем обучающимися в учреждениях высшего образования по половозрастным когортам (age-specific graduation rates либо gross graduation rates); **г)** удельный вес научно активных представителей профессорско-преподавательского состава; **д)** расходы на финансирование исследовательских программ (6 уровень обучения), научных исследований и взаимосвязанных с ними институтов; **е)** состояние исследовательских программ (публикационная активность ППС, имидж и др. количественные и качественные индикаторы степени развития исследовательских программ);

9.2. реформы, способствующие развитию исследовательских программ и университетской науки целесообразно проводить в трёх направлениях и в три этапа (первые два могут осуществляться одновременно):

во-первых, необходимо ввести во всех учреждениях высшего образования гибкую систему двух типов занятости ППС: а) преимущественно преподавательской деятельностью и б) преимущественно исследовательской деятельностью;

во-вторых, необходимо объявлять открытый конкурс на магистрантские, аспирантские и докторантские исследовательские программы, а также программы исследовательских центров и институтов;

в-третьих, следует разработать государственную программу развития национальных исследовательских университетов и объявить республиканский конкурс на статус Исследовательского университета, победителю которого будет предоставлено дополнительное целевое государственное финансирование, а также предоставлено право провести перераспределение педагогической и научной нагрузки с целью усиления исследовательской составляющей;

9.3. с целью:

повышения эффективности финансирования научных исследований рекомендуется вводить систему материального поощрения согласно индивидуальному и коллективному вкладу исследователей путём перехода от бюджетной к грантовой (проектной) модели финансирования;

оперативного информирования и освоения новых практик финансирования через фонды и гранты представителями научного и академического сообщества, имеет смысл создать центры консультирования по работе с фондами ЕС, России и др. стран;



9.4. утверждение академической свободы, университетской автономии и коллегиального меритократического принципа управления - принципа, который предполагает создание условий для самореализации одарённых и трудолюбивых людей, чтобы они в будущем могли претендовать на соответствующие позиции в условиях свободной конкуренции, что даст возможность учреждениям высшего образования сформировать высококвалифицированную, перспективную и дееспособную команду исследователей и преподавателей.

*(см. Приложение, пункты 23 – 25, Статья 1; пункты 126 – 127, Статья 97; пункты 281 – 298, Статьи 201<sup>1</sup>(217<sup>1</sup>) – 201<sup>8</sup>(217<sup>8</sup>); пункты 262 – 263, Статья 193<sup>1</sup>(209<sup>1</sup>))*

10. Для возможности оценки эффективности инвестиций в систему образования провести диверсификацию источников и моделей финансирования:

10.1. Изменить модель финансирования учреждений образования за счет формирования фондов с долевым участием государства, частного бизнеса, местной администрации, попечительских советов, родительских комитетов и других стейкхолдеров (формирование целевого капитала некоммерческой организации т.н. эндаумент-фондов (endowment-fund), а также бизнес-инкубаторов, иных фондов). Создать правовые основы для формирования различных фондов.

10.2. Обеспечить повышение эффективности расходования финансовых средств на всех уровнях образования путём перехода от сметного финансирования к финансированию в расчёте на одного обучающегося (ваучерное финансирование). Очевидным экономическим преимуществом индивидуального финансирования является то, что расходы на одного учащегося остаются постоянными при снижении числа учащихся (при сметном – растут).

10.3. Для диверсификации и оптимизации структуры финансирования необходимо:

постепенно, но последовательно повышать долю финансирования из областных и местных бюджетов по модели «встречного финансирования» (обязательство осуществлять областное и местное со-финансирование при предоставлении средств из республиканского бюджета);

создавать республиканские, областные, местные и частные фонды для финансирования образования и университетских научных исследований;

способствовать созданию специальных программ, грантов и проектов, поддерживаемых частными компаниями и физическими лицами (через полное освобождение от налогов или снижение налоговой нагрузки на доноров).

10.4. Законодательно закрепить отчисление из государственного бюджета на нужды образования не менее 10% от ВВП, в том числе – не менее 2% от ВВП – на нужды высшего образования. Гарантировать защищенность соответствующих статей бюджет.

10.5. Управление государственным финансированием образования должно основываться на следующих принципах:

10.5.1. Решения об объёме финансирования уровней образования не должно делегироваться чиновникам. Ответственность за определение размеров государственного финансирования должны нести представительные органы власти.

10.5.2. Основой распределения бюджетных средств для учреждений образования вне зависимости от формы собственности должен быть механизм «подушевого финансирования» (ваучерное финансирование).

В учреждениях послесреднего образования ваучерное финансирование предоставляется на конкурсной основе по результатам совмещенного Централизованного Тестирования (ЦТ).

Для учреждений высшего образования ваучерное финансирование должно дополняться механизмом распределения средств, основанным на объективно измеримых достижениях учреждений высшего образования, или выделении средств на цели развития учреждений высшего образования на конкурсной основе. Решения по дополнительному выделению бюджетных средств должны принимать исключительно независимые советы, в состав которых не включаются представители исполнительных органов власти.

10.5.3. Отношения между учреждениями образования и государственными или местными органами власти, отвечающими за бюджетное финансирование образовательных учреждений, должно основываться на долгосрочных договорах (не менее чем на три года) и блочных (не постатейных) бюджетах.

10.5.4. Учреждения образования должны обладать финансовой автономией, позволяющей самостоятельно распределять бюджетные средства на уставные цели.

10.5.5. Вся финансовая деятельность учреждений образования, имеющих некоммерческий статус (учреждение образования), должна быть транспарентна для общественности и подотчетна как органам государственного управления, так и общественным советам, создаваемым в учреждениях образования для контроля финансовой деятельности учреждений образования.

10.5.6. Учреждения образования могут самостоятельно устанавливать обоснованную плату за предоставление образовательных услуг сверх тех, которые покрываются ваучерным финансированием.

Учреждения высшего образования вправе самостоятельно определять размер оплаты образовательных услуг и количество дополнительных (не финансируемых из бюджета) мест на образовательных программах без ущерба для качества образования и здоровья студентов. Качество подготовки в учреждениях высшего образования учитывается при распределении дополнительных бюджетных средств. Все средства от оплаты образовательных услуг остаются в распоряжении учреждений высшего образования.

10.5.7. Для обеспечения доступности образования разных уровней государство создает специальные стипендиальные фонды для дополнительной поддержки социально уязвимых категорий учащихся, поддержки талантливой молодежи и стимулирования зарубежной мобильности студентов и преподавателей.

Государство также проводит политику льготного кредитования (под низкий процент) получения послесреднего образования гражданами любого возраста.

Размеры кредита должны соответствовать нормативным затратам на получение образования соответствующего уровня. Режим возврата кредита должен быть обусловлен размерами заработка выпускника. Возврат кредита не должен начинаться ранее двух лет после завершения обучения.

10.5.9. Государство обеспечивает налоговые льготы всем инвестициям в образование. Затраты на обучение как отдельных физических лиц, так и юридических, льготируются/освобождаются от налогов.

Инвесторы имеют право контролировать использование своих инвестиций. Государство поощряет создание эндаумент-фондов учреждений высшего образования, объединённых эндаумент-фондов других учреждений образования, льготирует их прибыль и страхует от финансовых рисков.

Целевые пожертвования учреждениям образования или учащимся, предназначенные для реализации уставной деятельности учреждений образования или обучения лица на любом уровне, включая обучение за рубежом, освобождаются от налогов как для благотворителя (вне зависимости от его национальной принадлежности), так и для получателя пожертвования.

10.5.10. Государство обеспечивает независимый контроль качества образования при распределении бюджетных средств на поддержку образования. Учреждения образования, которые не обеспечивают надлежащее качество образования вне зависимости от их формы собственности, могут быть ограничены в предоставлении государственной поддержки или лишены ее.

*(Приложение, пункт 20, Статья 1; пункт 138, Статья 113<sup>1</sup>; пункты 159 – 160, Статья 137; пункты 163 – 164, Статья 139)*

## **Заключение**

Проведенный анализ системы образования и законодательства, обеспечивающего ее функционирование, сделанные на этой основе выводы, рекомендации и предложения поправок в Кодекс Республики Беларусь «Об образовании» показывают, что количество предложенных изменений и дополнений в действующую редакцию составит более половины текста нормативного правового акта. Таким образом, необходима кардинальная переработка Кодекса и принятие его в новой редакции, учитывающей все современные тенденции, существующие в европейском и международном образовании. Разработчики проекта надеются, что новая законодательная база сможет положить начало проведению реальных реформ и модернизации системы образования в Беларуси.