



EASTERN PARTNERSHIP
Civil Society Forum



ГРАМАДСКІ
БАЛОНСКІ
КАМІТЭТ

ОТЧЕТ О МОНИТОРИНГЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ДОРОЖНОЙ КАРТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ БЕЛАРУСИ (ОКТАБРЬ 2016 - ЯНВАРЬ 2017)

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

Процесс имплементации Дорожной карты реформирования высшего образования Беларуси вступает в свою критическую фазу. В 2017 г. должны быть законодательно закреплены все обязательства по болонским трансформациям высшей школы.

Процесс модернизации образования в Беларуси постоянно сталкивается с серьезным сопротивлением консервативных сил. Это замедляет, а зачастую и выхолащивает смысл нововведений. В настоящее время имплементация Дорожной карты также подвергается серьезному риску. На смену профессору Михаилу Журавкову - умеренному реформатору во главе Министерства образования, 15 декабря 2016 г. президентом Лукашенко неожиданно был назначен руководитель Коммунистической партии Беларуси Игорь Карпенко, пользующийся репутацией крайнего консерватора и сторонника советской идеологической модели. В обществе это событие оценили как сигнал к свертыванию болонской реформы.

Такие перемены в руководстве Министерства образования действительно внушают тревогу, поскольку это может прервать наметившуюся в последние месяцы 2016 г. тенденцию к большей открытости и большей конструктивности в подходе к имплементации Дорожной карты. Свидетельством такого позитивного поворота стал [Круглый стол "Реализация инструментов ЕПВО в национальной системе образования"](#), состоявшийся 12 октября 2016 г.

Новый министр Карпенко пока не еще успел публично высказаться по поводу Дорожной карты. Он лишь указал на новый срок представления в Парламенте изменений в Кодекс об образовании – до 1 июля 2017 г.

Пока содержание министерских предложений в Кодекс об образовании отсутствует в публичном доступе. Вместе с тем, основываясь на уже опубликованных законодательных актах и выступлениях руководителей Министерства образования и Республиканского института высшей школы можно дать предварительную оценку перспектив имплементации Дорожной карты в белорусское законодательство.

Структурные реформы

Национальная рамка квалификаций

Важность задачи по созданию и законодательному закреплению Национальной рамки квалификаций признается, но пока нет продвижения в решении этой задачи.

В ряде документов Республиканского Совета ректоров учреждений высшего образования (Решение №1 от 16.06.2016 «О формировании и внедрении квалификационных рамок с учетом вхождения Республики Беларусь в Европейское пространство высшего образования»), в письме Министерства образования Республики Беларусь учреждениям высшего образования (от от 14.10.2016 № 08-19/4097/дс «Об организации образовательного процесса в учреждениях высшего образования в 2016/2017 учебном году») говорится больше о намерениях по разработке Национальной рамки квалификаций (по-прежнему со ссылками на Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 января 2014 года №34 «О некоторых вопросах развития национальной системы квалификаций Республики Беларусь»), чем о законодательном оформлении и закреплении НРК как болонского инструмента.

Болонская архитектура и инструменты обеспечения прозрачности

Несмотря на то, что в 2016 году был проведен ряд мероприятий, связанных с модернизацией высшей школы и совершенствованием содержания высшего образования (30.11.2016 - научно-практический семинар «Актуальные вопросы разработки образовательных стандартов высшего образования поколения 3+»; 13.12.2016 - 4-я ежегодная голландско-белорусско-польская конференция «Образование как право человека: модернизация высшего образования в ответ на вызовы XXI века», на которой были представлены некоторые изменения в проект Кодекса об образовании), официальной информации об изменениях и дополнениях в Кодекс в части болонской архитектуры и инструментов пока нет. Вместе с тем, можно предположить, что правовые основы перехода высшего образования Беларуси на трехступенчатую модель подготовки кадров, введение Европейской системы переводных зачётных единиц (ECTS) и иных инструментов Болонского процесса найдут свое отражение в проекте Кодекса.

Согласно доступной информации несколько лучше складывается ситуация в сфере нормативно-методического и учебно-методического сопровождения высшего образования, хотя правовое поле для этого пока не создано. Система высшего образования использует ряд нормативно-методических и учебно-методических документов, которые устанавливают порядок разработки учебных планов, учебных программ дисциплин, практик, их содержание и структуру.

На вышеуказанных мероприятиях обсуждались проекты нового поколения образовательных стандартов, основанных на компетентностном

подходе и использующих результаты обучения и ECTS, а также разработки новой формы приложения к диплому, соответствующего по содержанию и структуре Diploma Supplement.

В Дорожной карте говорится о том, что Беларусь возьмет на себя обязательства «...по введению трёхуровневой системы в соответствии с согласованной болонской моделью, по введению первой степени, включающей 180-240 зачётных единиц (кредитов) Европейской системы переводных зачётных единиц (ECTS), и по соответствующему поэтапному сворачиванию существующей 5-летней степени бакалавра и, как следствие, по измерению учебной нагрузки студентов в зачётных единицах (ECTS) согласно определениям пересмотренного Руководства пользователей ECTS (ECTS Users' Guide).» Однако в проектах нормативных документов, озвученных на вышеуказанных мероприятиях, полного соответствия Болонской модели по-прежнему нет. Существуют расхождения в понимании первой ступени: бакалавриат варьирует от 180 до 270 зачётных единиц ECTS и от 3-х до 4.5 лет, остается за пределами высшего образования докторантура, хотя аспирантуру предлагают сделать третьей ступенью высшего образования в качестве научно-ориентированного профессионального образования.

Обеспечение качества

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

За истекшие полтора года Министерство образования не опубликовало никакой информации о выполнении указанного требования, в том числе о предложениях по коррекции действующего законодательства или создания нового. Единственным свидетельством наличия позиции Министерства является выступление главы Департамента качества Министерства образования в октябре 2016 г. на круглом столе, посвященном болонским инструментам. По его мнению, Департамент, на который возложены функции организации и проведения аккредитации высших учебных заведений и реализуемых в них программ, является независимой организацией в силу наделения его определенными полномочиями и функциональной независимости. Однако Департамент является структурным подразделением

Министерства, подчиняется Министру и не выносит решений об аккредитации (они принимаются Коллегией Министерства образования). Его деятельность принципиально не отличается от работы других подразделений и служб Министерства.

Не следует из имеющейся информации и стремления руководствоваться в работе принципами Европейских стандартов и руководств (European Standards and Guidelines, ESG/ECP). В частности, как достижение преподносится внедрение в белорусских вузах Системы менеджмента качества (СМК) по ИСО 9001, что не является требуемой ESG процедурой внутреннего обеспечения качества и не заменяет ее. Вместо обеспечения качества обсуждается система самоконтроля с акцентом именно на контрольные мероприятия. Многие позиции ECP (ESG) трактуются весьма своеобразно, например, термин *excellence* сопоставляется со статусом ведущего вуза при игнорировании основного смысла – «*постоянное совершенствование*».

Не планируется и расширение открытости процедур аккредитации. Не появились в открытом доступе ни отчеты о самооценке, ни итоговые результаты проверок. Действующие регулирующие процесс аккредитации документы не учитывают цели и задачи конкретного университета. Департамент до сих пор не имеет своего сайта.

Очевидно, что работы по выполнению данного раздела Дорожной карты не ведутся.

Мобильность научно-педагогического персонала и студентов, и интернационализация

Значимым событием второго полугодия 2016 года стало появление проекта «Концепции развития международной академической мобильности в рамках Европейского пространства высшего образования». В тексте документа отсутствуют прямые ссылки на Дорожную карту реформирования высшего образования, однако, не вызывает сомнений, что его появление является откликом на положение о «разработке в 2015–2016 гг. Плана (национальной стратегии), направленного на развитие мобильности научно-педагогического персонала и студентов, и интернационализации».

Проект «Концепции...» содержит краткий анализ состояния академической мобильности, формулировки цели, задач, приоритетов и направлений ее развития, а также перечень конкретных мероприятий, нацеленных на обеспечение, развитие и диверсификацию международной мобильности преподавателей и студентов, приезжающих в белорусские вузы,

а также выезжающих за границу, что в определенной степени соотносится с положениями Дорожной карты. В проекте "Концепции..." в частности обозначены источники и примерные объемы финансирования академической мобильности, сформулированы задачи стратегического планирования этой сферы, значительного повышения качества администрирования программ международного обмена.

Вместе с тем, проект «Концепции...» не позволяет судить о характере ответа на важнейшее требование Дорожной карты в сфере академической мобильности относительно «внесения изменений в существующую систему выдачи разрешений на поездки с целью продления сроков пребывания преподавателей и студентов в странах ЕПВО без необходимости получения разрешения Министерства». В тексте документа упомянут Приказ Министерства образования Республики Беларусь от 10.02.2016 №108 «О рассмотрении документов по направлению в служебные командировки за границу работников подчиненных Министерству образования организаций», изданный после присоединения Беларуси к Болонскому процессу, однако он отсутствует в открытом доступе. Проект «Концепции...» содержит в качестве отдельной задачи «разработку нормативных правовых актов, регламентирующих академическую мобильность в соответствии с нормами проекта новой версии Кодекса об образовании». Вместе с тем, по имеющейся информации, упомянутая новая версия не предусматривает корректировки статей, связанных с правовым обеспечением академической мобильности.

Существенным недостатком проекта «Концепции...» является то, что ее терминология не соответствует понятийному аппарату ЕПВО. Не понятен процедурный статус документ, не обозначены его разработчики.

Вместе с тем, вне всякого сомнения, «Концепцию...» следует расценить в качестве позитивного шага в направлении выполнения положений Дорожной карты.

Непрерывное образование и социальное измерение высшего образования

В Дорожной карте было предусмотрено, что к концу 2016 г. белорусскими властями будет пересмотрено обязательство студентов, чье обучение финансируется за счёт бюджета, принимать распределение на работу после выпуска с целью ограничения этой практики определенными профессиями, в отношении которых в стране наблюдается существенный неудовлетворенный спрос, с учётом практики других европейских стран.

Это обязательство воспринималось в белорусском обществе как обещание существенного ограничения практики принудительного направления на работу выпускников вузов, получивших образование за счет бюджета, и обеспечение равного права всех выпускников вне зависимости от того, кем финансировалось их обучение, на государственную поддержку в трудоустройстве.

Предпринятые в последнее время шаги белорусской властью свидетельствуют о том, что практика принудительного направления на работу не только не ограничивается, но, напротив, предпринимаются шаги существенно ухудшающие положение выпускников вузов.

Некоторые незначительные шаги по уменьшению на 20-25% в случае отказа от работы по распределению размеров так называемого возмещения выпускником расходов из бюджета на подготовку специалиста предусмотрены [Постановлением Совета Министров №998 от 7 декабря 2016 года](#), не могут перевесить меры по расширению масштабов принудительного труда.

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

В условиях обострения ситуации на рынке труда и роста дефицита рабочих мест для выпускников вузов правительство не предпринимает никаких шагов по оказанию помощи в трудоустройстве тем, кто обучается на платной основе.

Обязательство по пересмотру критериев предоставления финансовой помощи студентам с целью обеспечения социальной справедливости не выполняется. Нет никаких свидетельств того, что дискриминационные правила по предоставлению такой помощи подвергаются ревизии. По-прежнему, студенты, обучающиеся за собственный счет не имеют равные права на условия предоставления стипендий, мест в общежитиях или компенсации расходов по найму жилья со студентами, обучающимися за счет

бюджета. Студенты частных вузов лишены права на льготные кредиты для оплаты своего образования.

Также нет никаких признаков того, что правительством разрабатывается законодательство, которое позволит признавать результаты неформального обучения.

Фундаментальные ценности ЕПВО

В соответствии с Дорожной картой к середине 2017 г. министерство образования Беларуси должно предоставить Парламенту предложения по принятию мер с целью включения в законодательство принципов Великой хартии университетов и рекомендации Совета Европы Rec/CM(2012)7 в отношении ответственности государства за обеспечение академической свободы и институциональной автономии.

В настоящее время нет свидетельств того, что такая работа ведется. Отсутствие публичного доступа к проекту изменений в Кодекс об образовании не позволяет оценить шаги по имплементации Rec/CM(2012)7.

Однако на основе информации из доступных источников можно заключить, что правительство не намерено вносить существенные изменения в законодательство в части расширения академической свободы и институциональной автономии. Единственный аспект этой темы, который публично обсуждается, - это некоторое расширение самостоятельности вузов в формировании учебного плана.

К середине 2016 г. органы власти Беларуси должны были разработать план законодательных мер и мер образовательной политики, направленных на обеспечение прав студентов и преподавателей на свободное создание организаций и их регистрацию, а к середине 2017 г. внедрить любые необходимые законодательные меры. Однако не наблюдается никаких свидетельств того, что такая работа ведется и будут внесены изменения в законодательства расширяющие права студентов и преподавателей.

Выводы

Имплементация Дорожной карты реформирования высшего образования вступает в свою критическую фазу. В 2017 г. должны быть закреплены в законодательстве все обязательства, взятые на себя белорусской властью в 2015 г. в Ереване.

Однако власти постоянно откладывают представление проекта законодательных изменений в Кодекс об образовании и его передачу в Национальное собрание. Предложения Министерства образования по изменению законодательства в соответствии с Дорожной картой не доступны для общественности и не обсуждаются публично.

Имеющаяся информация из доступных источников свидетельствует, что пока нет значительного прогресса в имплементации Дорожной карты, особенно в части социального измерения высшего образования, академических ценностей, создания независимого агентства контроля качества и др.

Это создает риск того, что Дорожная карта реформирования высшего образования Беларуси не будет выполнена в срок и в том объеме, который был предусмотрен изначально.

Рекомендации

В условиях увеличивающихся рисков невыполнения обязательств Дорожной карты мы рекомендуем европейским и белорусским стейкхолдерам этого процесса:

- настаивать на открытом общественном обсуждении изменений и дополнений в Кодекс об образовании, а также иные законодательные акты;
- организовать публичную международную экспертизу соответствия изменений в белорусское законодательство, подготовленных правительством, требованиям Дорожной карты;
- оказать экспертную помощь белорусской стороне в имплементации требований Дорожной карты в национальное законодательство.