

Анализ реформирования политики высшего образования Беларуси на примере решения актуальных вызовов и проблем сферы в период с 2010 по 2016 гг.

Аналитический документ

Яна Устиненко

Присоединение Беларуси к Болонскому процессу привлекло внимание к системе высшего образования. Помимо сложностей интеграции в это пространство, существует ряд других проблем, подлежащих исследованию. Среди них сохранение качества образования, снижение финансирования сферы, участие заинтересованных лиц в принятии решений.

На примере указанных вопросов автор ставит перед собой задачу проанализировать инструменты белорусского государства, используемые в политике высшего образования, сделать прогноз о развитии сферы и выполнении взятых обязательств при вступлении в Болонский процесс.

В заключении автор приходит к выводу, что существующий подход к принятию решений направлен на внедрение несущественных изменений и не предполагает анализа и устранения причин возникновения проблем. В ближайший год государство сохранит данную парадигму, а предъявленные требования в рамках Болонского процесса будут не выполнены или будут адаптированы под политический контекст.

Ключевые слова: высшее образование, политика высшего образования, процесс принятия решений, Болонский процесс, Европейское пространство высшего образования.

Содержание

Введение	2
Проблемное поле	2
Задачи, тактики поведения и инструменты	10
Стейкхолдеры	14
Влияние стейкхолдеров на политику высшего образования.....	16
Варианты развития политики высшего образования.....	19
Заключение.....	24
Список источников	25

Введение

В представленном исследовании автор выделяет проблемы в сфере высшего образования Беларуси и анализирует инструменты, которые использует государство при их решении. В работе анализируются стейкхолдеры и степень их влияния на политику высшего образования, дается прогноз развития сферы в контексте решения некоторых вопросов.

Тема развития белорусского высшего образования является актуальной. Попытки присоединить Беларусь к Болонскому процессу привлекли внимание аналитиков к соответствию белорусской школы принципам Европейского пространства высшего образования (ЕПВО); а после присоединения страны к ЕПВО – к исполнению дорожной карты, которая была предъявлена стране как условие включения. По мнению независимых экспертов Общественного Болонского комитета, в настоящее время выполнение дорожной карты находится на начальном уровне, а в некоторых направлениях еще вообще практически не начато¹.

Помимо сложности осуществления международных обязательств в сфере высшего образования существует ряд других системных проблем, на которые важно обратить внимание. Среди них:

- сохранение качества высшего образования при его массовой доступности,
- снижение привлекательности образовательных услуг,
- уменьшение объемов финансирования выделяемых на сферу.

Анализ деятельности правительства в отношении этих и других вопросов позволяет дать оценку ситуации, сложившейся в политике высшего образования Беларуси, сделать прогноз о ее развитии и посмотреть, каким образом будут выполнены обязательства, взятые белорусским государством при вступлении в Болонский процесс.

Данное исследование подготовлено на основании анализа нормативных правовых актов в сфере образования, материалов опубликованных в белорусских СМИ и в статистических изданиях в 2010-2016 гг. Документ составлен в рамках обучения на магистерской программе «Публичная политика» Европейского гуманитарного университета (ЕГУ).

Проблемное поле

При планировании или реформировании высшего образования в любой стране эксперты призывают находить и сохранять баланс между

¹ Индекс имплементации Дорожной карты реформирования высшего образования Беларуси <http://bolognaby.org/issledovaniya-analitika/590-indeks-implementatsii-dorozhnoj-karty-reformirovaniya-vysshego-obrazovaniya-belarusi> (просмотрено 26 марта 2017)

доступностью, качеством услуг и расходов бюджета на данную сферу. Вопрос балансировки привлекает особое внимание во времена стагнации экономики. Политические лидеры, желая найти выход из ситуации, указывают на необходимость изменений в сфере высшего образования для того, чтобы увеличить количество наукоемких предприятий, привлечь на них эффективных управленцев и специалистов, и, в целом, гармонизировать рынки труда и образования. Однако такие требования к образовательным услугам далеко не всегда сопровождаются соответствующим увеличением бюджетных затрат, а также расширением зоны ответственности в определении политики на общегосударственном уровне.

Финансирование образовательной сферы в Республике Беларусь было пересмотрено в 2011 году при принятии Кодекса об образовании. Согласно ст. 53 Закона Республики Беларусь от 29.10.1991 №1202-ХП «Об образовании», предусматривались расходы на образование в размере не менее 10% от ВВП, хотя при этом доля бюджетного финансирования никогда не достигала установленного уровня и составляла, соответственно, в 2005 – 6,4%, в 2006 – 6,1%, 2007 – 5,8% ВВП². В период 2010-2015гг. расходы на образование были сокращены с 5,4% до 4,9 % ВВП³, снижение финансирования наблюдалось в периоды стагнации в экономике в 2011 и 2015 гг. (график 1).



² Сборник «Образование в Республике Беларусь, 2013»: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/obrazovanie/publikatsii_8/index_486/ (просмотрено 10 марта 2017)

³ Доля расходов на образование в ВВП в 2015 году увеличится – Маскевич: <http://www.belta.by/economics/view/dolja-rashodov-na-obrazovanie-v-vvp-v-2015-godu-uvelichitsja-maskevich-61125-2014> (просмотрено 10 марта 2017)

Согласно Конституции Республики Беларусь, образование, в т.ч. и высшее, характеризуется *доступностью*⁴. Согласно исследованию ЮНЕСКО⁵ по охвату молодёжи высшим образованием, Беларусь в 2014 году заняла 4-е место в мире по показателю количества молодых людей, являющихся студентами высших учебных заведений (91,5% молодежи). В «Индексе уровня образования стран мира» (ООН)⁶ в 2014 году Беларусь получила 20-е место, опередив другие страны Восточного Партнерства (Украина – 36 место, Грузия – 40, Армения – 68, Азербайджан – 69, Молдова – 70) и Россию (32 место). Однако оба агентства отмечают, что высокий рейтинг не отражает качества самого образования, поскольку «показатель, хотя и является достаточно универсальным, обладает рядом ограничений»⁷. Более того, высокий охват молодежи создает предпосылки для снижения академических стандартов и утраты престижа получения высшего образования: почти полное отсутствие конкурса при поступлении в вузы стимулирует как вузы, так и государство пересматривать программы обучения для удовлетворения потребностей большего количества студентов.

Привлекательность услуг для внутренних и внешних потребителей высшего образования является важным вопросом в условиях сокращения численности абитуриентов и государственного финансирования, в т.ч. сокращения количества бюджетных мест. Согласно Белстату, в период с 2010 по 2015 год численность студентов в Беларуси сократилась с 100,5 тыс. до 63,1 тыс. человек⁸ (график 2). Причинами такого сокращения стали демографическая ситуация, и – в некоторой степени – желание абитуриентов учиться за рубежом. Так, согласно данным ЮНЕСКО, из Беларуси для получения образования ежегодно уезжает около 35 тыс. человек⁹, что превышает количество приезжих в 2,3 раза.

⁴ Под доступностью понимают охват образовательными услугами максимального числа потенциальных потребителей.

⁵ По доступности высшего образования Беларусь опередила Норвегию, Германию, Австрию, Францию, Россию, Польшу: <http://obrazovanie.by/2014/2014-11-11.html> (просмотрено 10 марта 2017)

⁶ Индекс измеряет достижения страны с точки зрения достигнутого уровня образования её населения по двум основным показателям: индекс грамотности взрослого населения (2/3 веса), индекс совокупной доли учащихся, получающих начальное, среднее и высшее образования (1/3 веса): <http://gtmarket.ru/ratings/education-index/education-index-info> (просмотрено 10 марта 2017)

⁷ Там же

⁸ Бюллетень «Образование в Республике Беларусь (2015-2016 учебный год)»: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/obrazovanie/publikatsii_8/index_5010/ (просмотрено 11 марта 2017)

⁹ Global Flow of Tertiary-Level Students: <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow> (просмотрено 11 марта 2017)



Сокращение количества студентов негативно отразилось на численности профессорско-преподавательского состава¹⁰, в т.ч. работающих по совместительству. С 2010/11 по 2014/15 уч.гг. количество преподавателей в сфере высшего образования снизилось на 4,7% и 8,3%¹¹ соответственно. Снизилось и внутреннее финансирование вузов. Как отмечал в одном из интервью бывший министр образования Беларуси М.Журавков: «По представленным данным, к сожалению, сейчас по платному обучению практически все вузы имеют отрицательную рентабельность»¹².

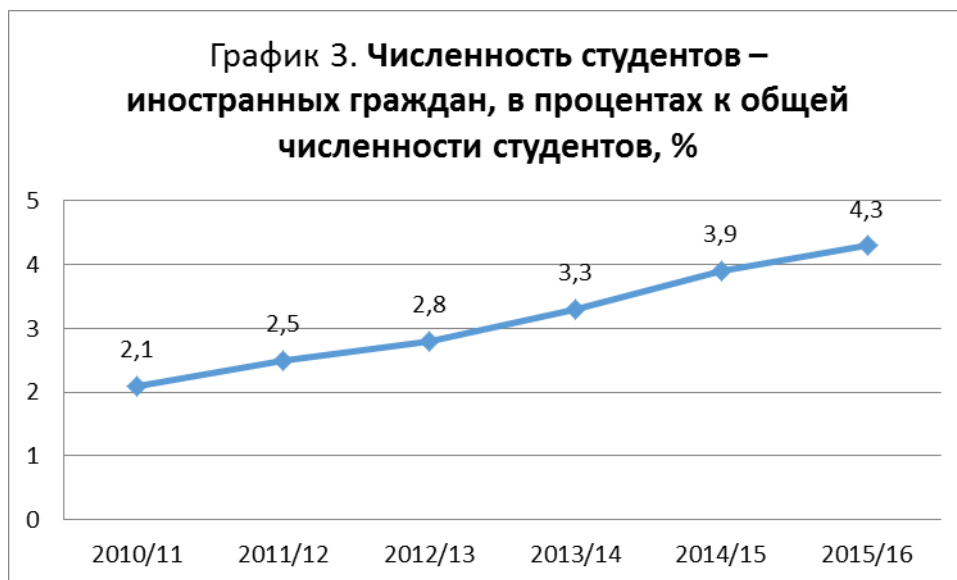
С учетом демографической ситуации в стране проблема финансирования, вероятно, будет решаться за счет привлечение иностранных средств: экспорта образовательных услуг и результатов инновационных разработок. Согласно данным Белстата, в период с 2010 по 2015 гг. число иностранных студентов (получающих I степень образования) в Беларуси увеличилось в 1,5 раза – с 9357 до 14594 чел¹³ и составило 4,3% от общей численности учащихся (график 3).

¹⁰ Решение Республиканского совета ректоров учреждений высшего образования «Об организации вступительной кампании в учреждениях высшего образования Республики Беларусь» от 21.10.2015 №1: <http://srrb.niks.by/solution/2015-10-21-1.pdf> (просмотрено 11 марта 2017)

¹¹ Сборник «Образование в Республике Беларусь», 2015: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_682/ (просмотрено 11 марта 2017)

¹² Журавков: по платному обучению практически все вузы имеют отрицательную рентабельность: <http://news.tut.by/society/496415.html> (просмотрено 11 марта 2017)

¹³ Бюллетень «Образование в Республике Беларусь (2015-2016 учебный год)»: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/obrazovanie/publikatsii_8/index_5010/ (просмотрено 11 марта 2017)



О подходе к решению проблемы финансирования за счет привлечения иностранных студентов свидетельствует и активная позиция белорусского правительства на международной арене в части подачи заявки в Болонский процесс, а также подписания / ратификации следующих международных соглашений:

- соглашения о взаимном признании документов об образовании, ученых степенях и званиях с Туркменистаном (2010 г.),
- соглашения о взаимном признании документов о высшем образовании в СНГ (2011 г.),
- подача заявки в Болонский процесс (2012 г.),
- соглашения о сотрудничестве в сфере образования с Вьетнамом (2011 г.), Бангладешом (2012 г.), Туркменистаном (2012 г.), Индией (2012 г.), Лаосом (2013 г.), Камбоджей (2013 г.), Монголией (2013 г.);
- соглашения о сотрудничестве в области высшего образования, науки, технологий и инноваций с Эквадором (2012 г.),
- соглашений о сотрудничестве в области высшего и послевузовского (последипломного) образования с Украиной (2013 г.), Таджикистаном (2013 г.),
- повторная подача заявки и вступление Беларуси в Болонский процесс (2015 г.),
- соглашений о сотрудничестве в сфере образования с Грузией (2015 г.), Пакистаном (2015 г.), Китаем (2015 г.), Польшей (2016 г.),
- соглашения об обучении граждан Социалистической Республики Вьетнам в учреждениях высшего образования Республики Беларусь (2015 г.),
- соглашения о взаимном признании документов об образовании, документов об обучении с Пакистаном (2016 г.).

Вместе с тем, стоит учитывать, что увеличение численности иностранных студентов и подписание / ратификация соглашений не означают повышения привлекательности высшего образования в Беларуси. С одной стороны, можно наблюдать незначительный рост количества иностранных студентов (кроме Туркменистана, доля студентов в общей численности иностранных студентов за 5 лет выросла с 36,4% до 56,1%¹⁴) и в то же время падение количества студентов из России и Китая (с 23,5% до 10,6% и с 13,1% до 4,9% в общей численности иностранных студентов, соответственно) (табл. 1).

Таблица 1. Численность студентов – иностранных граждан в государственных учреждениях высшего образования, чел.

Страна / уч.г.	2010/2011 уч.г.	2014/2015 уч.г.	Прирост	2015/2016 уч.г.	Прирост
Страны СНГ					
Азербайджан	272	328	56	404	76
Армения		43		24	-19
Казахстан	83	203	120	256	53
Кыргызстан		15		13	-2
Молдова		21		13	-8
Россия	2197	1567	-630	1554	-13
Таджикистан	126	243	117	376	133
Туркменистан	3408	8342	4934	8191	-151
Узбекистан		43		44	1
Украина	196	215	19	290	75
Другие страны					
Иран	156	296	140	489	193
Китай	1227	1198	-29	722	-476
Литва	131	110	-21	104	-6
Нигерия	66	474	408	497	23
Другие		1046		1617	571

Источники: аналитическое издание «Система образования Республики Беларусь в цифрах», сборник «Образование в Республике Беларусь»¹⁵

Для сравнения, по данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, в 2014/2015 учебном году доля иностранных студентов в частных учреждениях высшего образования

¹⁴ Там же

¹⁵ Аналитическое издание «Система образования Республики Беларусь в цифрах»: <http://bolognaby.org/index.php/2016-04-11-14-03-5/education-in-belarus/538-opublikovan-otchet-sistema-obrazovaniya-respubliki-belarus-v-tsifrah> (просмотрено 12 марта 2017)
Сборник «Образование в Республике Беларусь», 2015: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_682/ (просмотрено 12 марта 2017)

составила 5,1%¹⁶, а в государственных и муниципальных - 5,3%¹⁷. По данным статистического портала Statista, доля иностранных студентов за этот же период в Германии составляет 11,9%¹⁸.

Слабое социальное партнёрство также является характерной особенностью системы высшего образования Беларуси. Белорусские университеты реализуют образовательные программы на основании стандартов, принятых органами власти. При этом, участие представителей рынка труда в формировании данных стандартов напрямую не предусматривается. При приеме на работу проявляется несогласованность требований. Например, при трудоустройстве выпускника вуза наниматель ориентируется на разработанный Министерством труда и социальной защиты ОКРБ «Профессии рабочих и должности служащих», принятый Министерством экономики ОКРБ «Виды экономической деятельности», а университеты на документы Министерства образования, в частности, ОКРБ «Специальности и квалификации». Таким образом, профессиональные, образовательные стандарты и потребности рынка труда не всегда согласовываются, а коммуникация между вузами и работодателями происходит только на последнем этапе подготовки специалистов – их выпуске.

При рассмотрении данного вопроса с позиции «получателя услуг» (студентов), вуз оказывается в роли своеобразного кадрового агентства, которое, согласно положению «О распределении», утвержденному Постановлением Совета Министров РБ от 22.06.2011 №821, обязано обеспечить первым рабочим местом выпускника, получавшего образование за счет средств государственного бюджета. Данный процесс осложняется в условиях безработицы из-за отсутствия требуемых навыков и компетенций молодых специалистов, а также отсутствия потребностей в работниках с определенными специальностями. Помимо этого, если воспринимать учреждения образования с точки зрения компетентностного подхода¹⁹, то возникают затруднения в понимании миссии университета, его положения в

¹⁶ Таблица 8.13. «Численность иностранных студентов, обучавшихся по программам высшего образования в частных образовательных организациях высшего образования Российской Федерации (на начало учебного года)»: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/08-13.htm (просмотрено 12 марта 2017)

¹⁷ Таблица 8.12. « Численность иностранных студентов, обучавшихся по программам высшего образования в государственных и муниципальных образовательных организациях высшего образования Российской Федерации (на начало учебного года)»: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/08-12.htm (просмотрено 12 марта 2017)

¹⁸ Anteil ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen vom Wintersemester 1998/1999 bis 2015/2016: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/222/umfrage/anteil-auslaendischer-studenten-an-hochschulen/> (просмотрено 12 марта 2017)

¹⁹ Подход, при котором результаты образования признаются значимыми за пределами системы образования. Ключевым принципом является получения не «знания» («знаниевая» парадигма), а «компетенции» («компетентностная» парадигма). В контексте Болонского процесса понимается как «профессиональная подготовленность выпускника к рынку труда»

политике образования в условиях смешанной модели экономики страны. Распределение является процедурой обязательного направления выпускников на первое рабочее место, которое практиковалось в советское время в условиях плановой экономики, где вуз встроен в систему государственного управления.

Развитие законодательства и имплементация международных соглашений является сложным и многоуровневым процессом. Несмотря на то, что органы власти занимаются корректировкой белорусских услуг высшего образования, можно наблюдать ситуацию, когда государство адаптирует стандарты к существующему политическому режиму и не стремится применять фундаментальных ценностей ЕПВО (прежде всего, в чести требований автономии и самоуправления университетов).

Так, после подписания Болонской декларации Беларусь условно была принята в Европейское пространство высшего образования, где для нее была разработана дорожная карта реформ²⁰. Однако существующие противоречия в нормативных документах вызвали сложности при реализации дорожной карты на уровне вузов. Например, в государственной программе «Образование и молодежная политика» на 2016-2020 гг. предусматривается развитие мобильности преподавателей и студентов (принцип ЕПВО), в то же время рекламная деятельность зарубежных учебных учреждений регламентируется Законом Республики Беларусь от 07.01.2012 №350 «О противодействии торговле людьми». Согласно п.5 ст. 16 закона, несанкционированная Министерством образования и Министерством внутренних дел реклама зарубежных учебных программ преследуется по закону²¹. Вузы встречаются с ситуацией постоянного «согласования» (бюрократизмом), где право выбора рекламы тех или иных программ обучения и университетов остается за министерствами. Как следствие, данный процесс стимулирует вузы отказываться от поиска новых международных партнеров, а информированность академического сообщества о предложениях на международном рынке образовательных услуг остается низкой.

Существуют и другие сложности при реализации дорожной карты. В частности, соответствие ценностям ЕПВО, а именно, участие в управлении вузом академического сообщества. Например, в декабре 2015 г. в Белорусском государственном университете (БГУ) на заседании Совета университета было принято решение ввести платные передачи задолженностей. На этом заседании присутствовали и члены

²⁰ Дорожная карта по проведению Беларусью реформы системы высшего образования: <http://bolognaby.org/images/uploads/2015/12/Roadmap-Belarus-ru.pdf> (просмотрено 13 марта 2017)

²¹ Закон Республики Беларусь от 07.01.2012 №350-З «О противодействии торговле людьми»: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=76513> (просмотрено 14 марта 2017)

лояльной администрации университета Студенческой Ассамблеи БГУ. Однако последовавшая за этим активизация «низовых» студентов и создание кампании #студентыпротив вызвали негативную реакцию у университетской администрации и органов власти. После состоявшегося 2 декабря 2015 года в Минске²² «Марша студентов» или «Марша любви и солидарности»²³ некоторые студенты подвергались давлению²⁴ и/или были отчислены за неуспеваемость²⁵. Вместе с тем, позиция и действия БГУ в ходе конфликта получили негативные оценки в независимых СМИ, что стало одной из причин последовавшего обращения Европейского студенческого союза²⁶ к Болонской Рабочей Группе (BFUG), Консультативной группе BFUG по контролю за соблюдением Дорожной карты Великой Хартии и Совету Европы с призывом повлиять и «прекратить давление на студентов». Данные об этом случае отображены в отчете Ad hoc комиссии Белорусской национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства²⁷ и адресованы BFUG.

Таким образом, основными проблемами белорусского высшего образования являются: сокращение объема государственного финансирования сферы, сохранение привлекательности услуг высшего образования для внутренних и внешних потребителей, слабое социальное партнёрство (а как следствие несогласованность высшего образования и рынка труда), сложности при развитии законодательства и имплементации международных соглашений.

Задачи, тактики поведения и инструменты

Целью проведения изменений в политике высшего образования Беларуси является решение описанных выше проблем:

- сокращения финансирования,
- снижения привлекательности белорусских вузов,
- сохранения качества услуг при массовой доступности,

²² Марш состоялся в районе площади Независимости. Маршрут представлял собой дорогу от здания факультета международных отношений БГУ до здания главного корпуса БГУ

²³ Марш Студентов: <https://vk.com/studentmarch> (просмотрено 14 марта 2017)

²⁴ Отчет о мониторинге имплементации дорожной карты реформирования высшего образования Беларуси, июнь-декабрь 2015: <http://bolognaby.org/images/uploads/2016/01/AHC-NP-CSF-monit-ru.pdf> (просмотрено 14 марта 2017)

²⁵ Глеба Вайкуля "завалили" на зачете: <http://spring96.org/ru/news/81817> (просмотрено 14 марта 2017)

Участника марша студентов Глеба Вайкуля отчислили из БГУ: <http://charter97.org/ru/news/2016/1/12/186489> (просмотрено 14 марта 2017)

²⁶ ESU calls on protection of academic freedom and student rights in Belarus: <http://www.esu-online.org/news/article/6001/ESU-calls-on-protection-of-academic-freedom-and-student-rights-in-Belarus/> (просмотрено 14 марта 2017)

²⁷ Отчет о мониторинге имплементации дорожной карты реформирования высшего образования Беларуси, июнь-декабрь 2015: <http://bolognaby.org/images/uploads/2016/01/AHC-NP-CSF-monit-ru.pdf> (просмотрено 16 марта 2017)

- развития социального партнерства,
- имплементации и исполнения международных соглашений.

В зависимости от уровня решения данных проблем (национального – или уровня вуза), политического и международного контекста перед акторами встают различные задачи и, соответственно, они выбирают различные тактики и инструменты для их решения. Анализируемый в документе временной период можно условно разделить на 3 этапа:

- 1-й этап: с 2010 по 2012 гг.
- 2-й этап: с 2013 по май 2015 г.
- 3-й этап: с мая 2015-го по настоящее время.

Основаниями для такой периодизации являются результаты попыток вступления в Болонский процесс (январь 2012, май 2015), т.к. именно от решения рабочей группы Болонского процесса зависели меры по решению проблемы финансирования высшей школы в Беларуси.

Рассмотрим эти этапы более подробно.

Этап 1 (2010 г. – янв. 2012 г.) характеризуется определением Президентом курса на присоединение к Болонскому процессу²⁸, а также изменениями на законодательном уровне.

В начале 2011 года был принят Кодекс Республики Беларусь об образовании, где нововведением для вузов (в рамках рассматриваемых проблем) стали следующие возможности:

- участие в экспериментальной деятельности (разработка и осуществление экспериментальных учебных программ),
- самостоятельное определение вида и порядка самоконтроля за обеспечением качества образования (ранее устанавливалось Министерством образования),
- осуществление деятельности приносящей доход и самостоятельное распоряжение полученными средствами.

В Кодексе был определен порядок взаимодействия вузов с организациями – заказчиками кадров. В то же время в документ не были включены такие нормы как: объем бюджетного финансирования на содержание и развитие системы образования (ст. 53 Закона «Об образовании» закрепляла не менее 10% от ВВП) и академические свободы, автономия управления учреждениями (ст. 34 Закона).

С целью соответствия нормам ЕПВО для присоединения к Болонскому процессу белорусские власти инициировали:

²⁸ Александр Лукашенко поручил начать процедуру присоединения Республики Беларусь к Болонскому процессу: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-poruchil-nachat-protseduru-prisoedinenija-respubliki-belarus-k-bolonskomu-protsessu-5053/ (просмотрено 16 марта 2017)

– создание Республиканского студенческого совета (при ОО «Белорусский республиканский союз молодежи» (БРСМ)),

– сокращение периода обучения (по некоторым специальностям до 4-х лет),

– уточнение порядка осуществления академической мобильности. Так, согласно постановлению Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30.11.2011 № 1617 «О некоторых вопросах обучения в организациях иностранных государств» предусматривалась возможность проведения конкурса для направления белорусских студентов на обучение в организациях иностранных государств за счет средств республиканского бюджета на срок не более одного года.

Этап 2 (фев. 2012 г. – апр. 2015 г.) можно обозначить как поиск иного способа привлечения финансирования в сферу образования. Отказ Беларуси в принятии в Болонский процесс в 2012 г. повлек активизацию белорусских властей в области сотрудничества с Украиной и странами не входящими в ЕПВО. В частности, были ратифицированы соглашения о сотрудничестве с Бангладешом, Туркменистаном, Индией, Эквадором, Лаосом, Камбоджей, Монголией, Украиной, Таджикистаном и другими. Однако доля иностранных студентов в Беларуси существенно не изменилась (см. график 3, табл. 1). Вторым направлением деятельности властей стало сокращение числа бюджетных мест в ВУЗах и пересмотр их структуры в пользу специальностей, недостающих на рынке труда (учителей, медиков, энергетиков). Эти действия сопровождались соответствующей риторикой властей о необходимости согласования системы образования с потребностями экономики (введение новых специальностей, закрытие некоторых экономических и юридических направлений обучения) и популяризации целевого обучения.

В 2013 - 2014 гг. при проведении вступительной кампании была отмечена проблема нехватки абитуриентов, в связи с чем в вузах проводился дополнительный набор вне установленных ранее временных рамок. В 2015 году проблема нехватки абитуриентов вновь была поднята, в результате чего представитель ГУО «Республиканский институт высшей школы» на научной конференции заявил о плане сокращения числа вузов с 54 до 20²⁹. Несмотря на то, что сообщение об этом было снято с новостной ленты официального агентства belta.by и впоследствии аннулирована, бывший министр образования Михаил

²⁹ Белорусские вузы собираются оптимизировать: <http://news.tut.by/society/437428.html> (просмотрено 17 марта 2017)

Журавков и экс-заместитель премьер-министра Наталья Кочанова позже также озвучивали в СМИ тезис оптимизации сети учреждений³⁰.

Этап 3 (май 2015 г. – наст. вр.) был выделен в связи с «условным» принятием Беларуси в Болонский процесс. Согласно дорожной карте, органы власти должны разработать и внедрить в законодательство и соответствующие требования, а вузы достичь соответствия заявленным ценностям при существующих и не решенных ранее проблемах. В то же время в Беларуси обострились некоторые проблемы, связанные со сферой высшего образования. Например, сокращение численности абитуриентов и снижение привлекательности высшего образования, что повлекло за собой принятие политических решений, которые, по мнению властей, должны помочь в поддержании спроса на образовательные услуги Беларуси среди национальных абитуриентов. Так, 3 мая 2016 г. на совещании по вопросам корректировки правил приема в учреждения высшего и среднего специального образования президент А. Лукашенко одобрил предложения участников встречи в части увеличения количества сдачи предметов до 4-х, а также в части увеличения срока действия сертификатов централизованного тестирования³¹ до 2-х лет^{32,33}. Во время встречи с депутатами Палаты представителей и членами Совета Республики в октябре 2016 президент сообщил о необходимости введения собеседования при поступлении в вузы³⁴. Изменения вступят в силу с 2017 года³⁵. Запланирован и пересмотр системы не только высшего, но и профессионального образования. Характерно, что для этих целей был привлечен грант ЕС в размере 11,5 млн. евро³⁶.

Таким образом, в сфере высшего образования государство стремится решить проблемы без анализа причин их возникновения, проводя «косметические» изменения. Так, в 2010-2012 гг. государством

³⁰ Заместитель премьер-министра: Систему образования в целом надо оптимизировать: <http://news.tut.by/society/442634.html> (просмотрено 17 марта 2017)

³¹ Централизованное тестирование (ЦТ) – это форма вступительных экзаменов на основе педагогических тестов, обеспечивающая поступление абитуриентов в учреждения высшего, среднего профессионального и профессионально-технического образования Беларуси

³² Совещание о корректировке правил приема в учреждения высшего и среднего специального образования: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/soveschanie-o-korrektirovke-pravil-priema-v-uchrezhdenija-vysshego-i-srednego-spetsialnogo-obrazovaniya-13586/ (просмотрено 17 марта 2017)

³³ Зачисление абитуриентов осуществляется по результатам 3-х тестов, сдача 4-го предмета предполагает возможность изменить решение в выборе будущей профессии на основании результатов тестирования. Увеличение срока действия сертификатов ведет к наличию возможности абитуриента не пересдавать ЦТ при поступлении в следующем году, если в этом он не смог стать студентом.

³⁴ Президент предлагает "что-то делать" с ЦТ и изменить время начала уроков в школе: <http://news.tut.by/society/515087.html> (просмотрено 17 марта 2017)

³⁵ Сдавать ЦТ в Беларуси по четырем предметам можно будет с 2017 года: <http://www.belta.by/society/view/sdavat-tst-v-belarusi-po-chetyrem-predmetam-mozhno-budet-s-2017-goda-191996-2016/> (просмотрено 18 марта 2017)

³⁶ ЕС выделит 11,5 млн евро на поддержку занятости и образования белорусской молодежи: <http://news.tut.by/society/496423.html> (просмотрено 18 марта 2017)

были предприняты первые шаги для вступления в Болонский процесс: сокращение срока обучения, развитие мобильности и создание студенческого «представительства». После отказа Беларуси в присоединении к ЕПВО, в 2012-2015 гг. рассматриваемые проблемы решались за счет привлечения студентов не из стран-участниц Болонского процесса, перераспределения и сокращения количества бюджетных мест. Начиная с мая 2015 г., после включения Беларуси в ЕПВО, государство направило усилия на повышение спроса на образовательные услуги среди белорусских абитуриентов.

Стейкхолдеры

Для анализа ситуации в сфере высшего образования Беларуси важным представляется выделение заинтересованных лиц (стейкхолдеров), которые могут или стремятся повлиять на решение существующих проблем. По критерию уровня деятельности можно выделить внешних (национальный уровень) и внутренних (локальный уровень, университеты) заинтересованных лиц. По степени участия в политике высшего образования Беларуси их можно условно распределить и описать их возможности в политике высшего образования следующим образом:

Группа внешних стейкхолдеров:

1. Государство (в широком смысле – как совокупность различных институтов государственного управления), которое осуществляет нормативно-правовое регулирование, в т.ч. контроль за образовательной политикой. При этом, определение стратегии политики высшего образования в большей степени зависит от Президента и Администрации Президента, а технические требования (стандарты) разрабатываются Министерством образования в кооперации с другими органами исполнительной власти (Республиканским институтом высшей школы, Министерством труда и социальной защиты, Министерством экономики и др.). Далее проекты рассматриваются в Совете Министров, после чего поступают в Парламент (Национальное собрание), который принимает и одобряет их. Однако окончательное решение остается за Президентом, поскольку именно он подписывает законы или же самостоятельно издает указы.

2. Учреждения высшего образования (вузы) являются исполнителями образовательных стандартов и программ и в то же время посредниками между всеми заинтересованными лицами.

3. Представители власти других государств как действующие или потенциальные партнеры в сфере высшего образования, а также стейкхолдеры Европейского пространства высшего образования (в

широком смысле). Примерами стейкхолдеров ЕПВО являются конференция министров образования ЕПВО, Европейский студенческий союз, Европейская ассоциация университетов, Наблюдательная группа по реализации Болонского процесса (BFUG). Так, в 2015 г. на конференции министров образования ЕПВО Беларусь была условно принята в Болонский процесс, где стране предъявили дорожную карту по проведению реформы системы высшего образования.

4. Координационные советы, государственно-общественные организации (ГоНГО): БРСМ, Общественный республиканский студенческий совет при Министре образования (ОРСС), Республиканский совет ректоров учреждений высшего образования и другие организации, которые представляют интересы студентов, молодежи, работников образования на национальном уровне. Данные организации были созданы представителями государства и действуют на основании положений, утвержденных администрацией вузов, Министерством образования и указа Президента³⁷.

5. Организации гражданского общества (ОГО) и партии, в сфере интересов которых находится сфера высшего образования, но которые не участвуют в принятии решений. Так, согласно Кодексу об образовании, деятельность общественных объединений не допускается в учреждениях образования (кроме тех, кто не преследует «политические цели»). Работа ОГО осуществляется, скорее, в формате просвещения и оказания услуг дополнительного образования за стенами вузов.

6. Работодатели всех форм собственности не принимают участие в процессе изменения системы образования на национальном уровне. Их права в данном случае законодательно не закреплены.

7. Абитуриенты и их родители (законные представители) являются потенциальными потребителями образовательных услуг (находятся на стадии выбора). Вместе с тем, законодательство не определяет возможностей их участия в принятии решений в рамках политики высшей школы.

К внутренним стейкхолдерам можно отнести.

1. Научно-преподавательский, учебно-вспомогательный и административно-управленческий состав, который был отделен от категории «учреждения высшего образования» из-за наличия возможности самостоятельного определения локальной образовательной политики и непосредственной работы с различными заинтересованными лицами. Вместе с тем, руководитель

³⁷ Указ Президента Республики Беларусь от 08.02.2001 № 71 «О республиканском совете ректоров учреждений высшего образования»

государственного высшего учреждения образования назначается и освобождается от должности Президентом, частного вуза – по согласованию с министром образования.

2. Общественно-государственные организации, представленные в вузе (профсоюзные комитеты, БРСМ, РОО «Белая Русь» и др.). Согласно законодательству, студенты имеют право участвовать «в профессиональных союзах, молодежных и иных общественных объединениях, деятельность которых не противоречит законодательству»³⁸, создание же собственных инициатив регулируется внутриуниверситетскими документами.

3. Работодатели всех форм собственности могут участвовать в политике образования на уровне вузов, через попечительские советы, а также заключать договора о базовой организации с вузом, выдавать целевое направление на обучение абитуриентам / работникам, присутствовать на процедуре распределения.

4. Студенты и их родители (законные представители). Согласно Кодексу об образовании, они могут участвовать в управлении учреждением, принятии решений на локальном уровне (уровень вуза). В то же время законодательством не определяется механизм создания органов самоуправления (родительского комитета) и возможность студентов самостоятельно создавать органы самоуправления.

Таким образом, к внешним стейкхолдерам относятся: государство, учреждения высшего образования, международные партнеры, в т.ч. представители ЕПВО, государственно-общественные организации (ОРСС, БРСМ и др.), организации гражданского общества и партии, работодатели, абитуриенты и их родители. К внутренним – научно-преподавательский, учебно-вспомогательный, административно-управленческий состав университетов, ячейки ГоНГО, студенты и их родители. Политику высшего образования определяют государственные институты, прежде всего, Президент и его Администрация. Законодательство в сфере высшего образования не определяет возможность и/или механизмы участия в процессе принятия решений студентов, организаций гражданского общества и партий, работодателей, абитуриентов и их родителей.

Влияние стейкхолдеров на политику высшего образования

На основании анализа реализации политики высшего образования в Беларуси можно говорить о том, что на национальном уровне к процессу принятия решений в отношении рассматриваемых проблем не

³⁸ ст.31 п.1.23 Кодекса Республики Беларусь «Об образовании» от 13.01.2011 № 243-З: <http://etalonline.by/?type=text®num=Нк1100243> (просмотрено 19 марта 2017)

допускаются негосударственные стейкхолдеры. Хотя в ст.2 Кодекса об образовании закреплено требование об «обеспечении участия государственных органов и иных организаций, в том числе общественных объединений, в развитии системы образования», политика высшего образования имеет закрытый характер. Результаты работы органов власти и вузов представляются в виде готовых нормативных документов, заявлений в СМИ, изменений в локальных документах. Такое поведение институтов определяет сложившаяся политическая ситуация, где порядок взаимодействия организаций регулируется Администрацией при Президенте, а возможность участия в образовательной политике негосударственных лиц не допускается. В то же время, вступление в Болонский процесс предполагает обратное, а именно – открытость и участие всех стейкхолдеров в разработке и реализации государственной образовательной политики.

В случае Беларуси государство стремится не только ограничить возможность участия в политике некоторых заинтересованных лиц, но и ослабить их влияние на систему высшего образования, подорвать авторитет среди целевых групп. Например, такие организации гражданского общества, как Центр развития студенческих инициатив, Братство организаторов студенческого самоуправления, Студэнцкая Рада, признаются «нежелательными», участие студентов в них предупреждается путем бесед руководителей ГоНГО, воспитательных, идеологических служб вузов, сотрудников КГБ³⁹. Государство также создает собственные общественные организации, которые представляет в качестве субъекта гражданского общества на международной арене. Так, в 2015 году Министерством образования был сформирован Общественный республиканский студенческий совет путем делегирования администрациями вузов студентов. В реальности ОРСС не является автономным и представительным институтом.

Вместе с тем, за 2010-2016 гг. в одном случае ОГО удалось повлиять на политику высшего образования, причем, опосредованно, через международные институты. В 2012 году Общественный Болонский комитет пролоббировал альтернативный отчет о неготовности Беларуси вступить в Болонский процесс, а в 2015 году – о необходимости предъявления стране дорожной карты реформ при

³⁹ В феврале 2016 года Виктор Серов, заместитель председателя по информационно-идеологической работе координационного совета студенческого самоуправления Белорусского государственного медицинского университета, направлял старостам вуза письма в социальной сети ВКонтакте. В сообщении были указаны 3 организации, в деятельности которых участвуют студенты БГМУ. Серов просил провести профилактические беседы со студентами, в связи с тем, что организации проводят мероприятия «с элементами антигосударственного характера». В это же время в группе сети ВКонтакте «Это Минск, детка!» появилось сообщение с фотографией списка этих же организаций и пояснением, что вузе запретили вступать в группы ВК данных организаций, переписываться с незнакомцами, не выходить из дома в «критические даты». Подробнее: <https://charter97.org/ru/news/2016/2/18/191782/> (просмотрено 18 марта 2017)

условии принятия страны в ЕПВО. Это свидетельствует о потенциале влияния негосударственных стейкхолдеров на национальную политику высшего образования.

В образовательной политике внутри университетов могут участвовать научно-преподавательский, учебно-вспомогательный и административно-управленческий состав, а в некоторых случаях – студенты и работодатели. Так, все эти стейкхолдеры (за исключением работодателей), участвуют в работе Совета университета, где могут озвучить свои предложения / замечания по реализации государственных программ в рамках вуза. Вместе с тем, стоит учитывать, что в Совет университета / института / факультета попадают не случайным образом или путем всеобщих выборов, но его участники определяются представителями администрации и должны иметь хорошую репутацию (например, работать в ГоНГО), быть политически нейтральными, а также лояльными к политике высшего образования.

На уровне вуза участие различных стейкхолдеров в принятии решений является более вероятным, чем на национальном. Кодекс об образовании позволяет создавать органы самоуправления (кроме студенческих), комитеты (например, попечительский), а руководителю вуза самостоятельно определять необходимость и возможность принятия тех или иных предложений (например, о создании совместных программ обучения).

В то же время деятельность форм студенческого самоуправления закрепляется положением, утвержденным ректором / проректором. Соответственно, степень участия и влияние студентов на развитие образования определяется руководством вуза. При рассмотрении студенческих организаций можно встретиться с фактами, демонстрирующими зависимость объединений и «встроенность» в государственную систему: отсутствие юридического статуса, закрепление Положений о деятельности организаций администрацией вузов, включение в состав Студсоветов представителей ректората (БарГУ, МИУ, БНГУ), продвижение и/или одобрение лояльных студентов (ГГУ, БГУИР) и др.

Если говорить об участии в образовательной политике работодателей, то можно отметить случаи сотрудничества компаний и вузов. Например, на базе ЕРАМ Systems были открыты филиалы кафедр БГУ и БГУИР. «Работа филиалов подразумевает сотрудничество между специалистами ИТ-компаний и вузами по вопросам формирования учебных программ и материалов, оперативного реагирования на

потребности рынка», – отмечается на сайте EPAM⁴⁰. Однако, в общем, работодатели не участвуют в принятии решений относительно управления вузом и формирования образовательных программ. Сотрудничество зачастую происходит лишь при оценке некоторых программ подготовки (в основном инженеров, программистов) и при условии оказания материальной поддержки вузу.

Таким образом, политика высшего образования является закрытой, на национальном уровне к принятию решений не допускаются негосударственные стейкхолдеры. На уровне вузов заинтересованные могут в некоторой степени влиять на принятие решений, но, вместе с тем, существует избирательный подход к формированию органов управления и самоуправления.

Варианты развития политики высшего образования

В соответствии с проведенным анализом можно предположить, что развитие политики высшего образования в Беларуси в контексте решения рассматриваемых проблем (имплементация международных соглашений, финансирование, привлекательность услуг, создание социального партнерства, повышение качества образования) в ближайший год (до истечения срока выполнения требований дорожной карты) будет происходить по одному из сценариев.

Вариант 1. Традиционный подход

На национальном уровне к процессу принятия решений по-прежнему не будут допускаться негосударственные заинтересованные лица, политика высшего образования будет носить закрытый характер. Такое положение будет определяться политической ситуацией, где взаимодействие стейкхолдеров регулируется Администрацией при Президенте.

Вступление в Болонский процесс не меняет существующих практик *взаимодействия* между органами власти, вузами и негосударственными акторами, равно как и не повлияет на принципы белорусской высшей школы. Государство выборочно интегрирует *стандарты ЕПВО* (например, внедрение ECTS⁴¹, сопоставимых степеней, приложения к диплому и др.), часть адаптирует под политический контекст (например, агентство по контролю качества образования будет подчиняться Министерству образования). Фундаментальные ценности пространства, такие как академическая свобода и институциональная автономия вузов, не будут учитываться, т.к. органы власти посчитают их несущественными.

⁴⁰ БГУ и БГУИР открывают филиалы шести кафедр: <https://careers.epam.by/company/news-and-events/news/2013/bsu-and-bsuir-unveil-six-new-subdepartments> (просмотрено 25 марта 2017)

⁴¹ Система учёта учебной работы студентов при освоении образовательных программ или курсов

Болонский процесс будет рассматриваться как инструмент привлечения *финансирования* в сферу образования за счет иностранных студентов (прежде всего, стран третьего мира) и участия в конкурсах для получения международных грантов. Для решения проблемы финансирования государство также снизит численность бюджетных мест обучения, будет стимулировать вузы к занятию внебюджетной деятельностью (например, оказанию типографских услуг), активной рекламе магистерских программ среди населения и государственных организаций. Вопрос *привлекательности* услуг будет решаться за счет проведения косметических изменений, например, в части изменения правил поступления в вузы (уменьшение количества сдаваемых ЦТ для поступления, возможность поступать одновременно в несколько вузов).

Социальное партнерство органами власти будет озвучиваться в СМИ, тематических конференциях как неотъемлемая часть развития системы высшего образования, но в то же время к приглашению негосударственных акторов применяются определенные требования: наличие хорошей репутации, поддержка / нейтральное отношение к политическому режиму и политике образования. На национальном уровне будет создан общественный совет, который станет зависимым от Министерства образования на институциональном уровне, его решения будут носить рекомендательный характер. В совет будут включены представители различных государственных ведомств, ГоНГО, руководителей крупных предприятий и представители университетов. На уровне вузов будут функционировать государственно-общественные организации, «зависимые» органы самоуправления, администрацией будут поддерживаться студенческие организации, которые не будут стремиться влиять на процесс принятия решения (студенческие, преподавательские ассоциации не будут автономны). В отношении студенческих лидеров вуза (руководителей инициатив) будут предприняты меры по минимизации конфликтных ситуаций, их будут активно вовлекать во внутриуниверситетскую деятельность, например, для проведения культурно-массовых мероприятий. Вузы займутся поиском спонсоров, привлечением работодателей в попечительский совет, будут заключать соглашения о базовой организации в т.ч. для решения вопроса распределения выпускников.

Для повышения *качества* услуг университеты будут привлекать работодателей для участия в мастер-классах, тематических мероприятиях (например, «День карьеры»), в некоторых случаях – для оценки образовательных программ (например, магистерских программ подготовки инженеров, программистов). Вопрос о повышении качества образования не будет рассматриваться как приоритетный,

представители государства отметят преимущества существующей модели высшего образования для оправдания отсутствия системных реформ.

При таком варианте развития событий решение рассматриваемых проблем будет происходить без анализа причин их появления, а все изменения будут носить косметический характер. Ключевыми характеристиками системы высшего образования останутся закрытость, адаптация норм ЕПВО под политический режим, привлечение работодателей для решения финансовых и социальных проблем.

Вариант 2. Условная либерализация

Как и в варианте 1 политика высшего образования будет зависеть от политической ситуации, курса Президента и Администрации. Предполагается, что в силу экономической ситуации в Беларуси, государство будет ориентировано на либерализацию в экономико-хозяйственной сфере⁴². Процесс расширения прав и свобод затронет и политическую, сферы общественной жизни, в частности, сферу образования.

Характер *взаимоотношений* между заинтересованными лицами изменится. Государство определит вопросы, в рамках которых смогут допускаться к обсуждению негосударственные акторы (например, развитие дистанционного образования, бизнес-образования и пр.). Коммуникация будет осуществляться посредством информирования заинтересованных через СМИ, конференции, круглые столы, общественные слушания. Органы власти будут приглашать к экспертизе программ (например, развития дистанционного образования), экспертов, которые не являются ярким политическими деятелями и/или критиками политики образования. Такой коммуникации также поспособствует *Болонский процесс*, хотя фундаментальные ценности ЕПВО власти так и не признают основополагающими. Большая часть норм, предусмотренных дорожной картой реформ, имплементируется.

Болонский процесс окажется возможностью согласовать видение органов власти и работодателей процесса развития рынка труда и экономики (через проведение круглых столов, создание совета по развитию высшего образования), а также инструментом привлечения международного финансирования в сферу образования (за счет иностранных студентов, международных грантов).

Финансирование сферы будет обеспечиваться также за счет сокращения бюджетных мест, активной предпринимательской

⁴² Основанием так предполагать являются меры предусмотренные уже в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы. Среди них оптимизация финансовых санкций, отмена обязательную продажу валютной выручки, отмена преимущественное право исполкомов на приобретение акций хозбществ и другие.

деятельностью со стороны вузов. Как и в сценарии 1, вузы будут осуществлять деятельность, приносящую доход, привлекать потенциальных спонсоров, организации-заказчиков кадров. Государство и вузы будут участвовать в конкурсах на получение финансирования от международных грантодателей, устанавливать сотрудничество с иностранными и республиканскими учреждениями образования для обеспечения внутренней и внешней мобильности студентов и научно-педагогического персонала. Вузы станут больше ориентированы на привлечение новых потребителей образовательных услуг за счет развития дистанционного образования, бизнес-образования.

Привлекательность услуг будет определяться стоимостью получения высшего образования в Беларуси и наличием партнерских отношений с бизнес-организациями. Не исключена ориентация государства на создание совместных и/или региональных программ обучения (аналогично внутри страны и с привлечением иностранных партнеров). Программы двойного диплома станут особо привлекательными для абитуриентов из областных городов Беларуси, иностранных государств благодаря возможности получения различного опыта и двух дипломов за период обучения по одной программе.

Качество высшего образования в риторике государства будет связываться с преимуществами белорусской модели высшей школы с целью продвижения белорусских образовательных услуг. В СМИ будут прослеживаться заявления государственных акторов о связи между рынком труда и образования, например, о важности интеграции научных разработок в производство, востребованности выпускников вузов на рынке труда и, в целом, снижении безработицы. Представители власти и университетов будут приглашать работодателей для обсуждения и оценки образовательных программ на различных уровнях. Вместе с тем, как и в варианте 1, комплексный подход к разработке и оценке образовательной политики, ее связи с другими политиками, а также качеству предлагаемых программ будет отсутствовать.

Социальное партнерство будет обеспечиваться за счет вовлечения заинтересованных в обсуждение некоторых вопросов высшего образования. На национальном уровне будет создан общественный совет, который будет институционально зависимым, его решения будут носить рекомендательный характер, в то же время к участию в совете будут приглашены представители различных стейхолдеров. На уровне вузов социальное партнерство проявится в наличии возможности для студентов и преподавателей свободно создавать и регистрировать организации, осуществлять деятельность в рамках вузов. Такие

инициативы активно будут поддерживаться, в т.ч. материально, например, за счет предоставления локальных грантов. Целью поддержки студентов и преподавателей станет их активное вовлечение во внутриуниверситетскую деятельность (в т.ч. в государственно-общественные организации), решение вузовских проблем и их отказ от влияния на политику образования вне стен вузов. Как и в варианте 1 работодателям предложат войти в попечительский совет, стать заказчиками кадров, принимать участие в различных мероприятиях. Спецификой варианта 2 будет являться большее влияние рынка труда на образовательную сферу в связи с общей установкой (курсом Президента, Администрации) и социально-экономической ситуацией. Будет сделана ставка и на то, что бизнес станет охотнее финансово поддерживать вузы за счет возможности влияния на содержание образовательных программ.

Второй сценарий будет отличаться большей открытостью (чем 1), привлечением различных стейкхолдеров к решению образовательных проблем. В то же время решения будут приниматься с оглядкой на политическую волю, последствия решения для существующего режима. Условная либерализация будет происходить, прежде всего, из-за неблагоприятной экономической ситуации и отсутствия возможности решать проблемы сферы образования за счет ресурсов государства.

По мнению автора, реализация первого из описанных сценариев является более вероятным вариантом развития событий. В качестве причин такого предположения можно обозначить:

- низкий индекс имплементации дорожной карты реформ в проекте Кодекса об образовании⁴³;
- отсутствие практики исключения или применения санкций к странам ЕПВО за несоблюдение обязательств (в то же время до случая Беларуси не было практик приема стран в ЕПВО со второго раза и предъявления дорожной карты реформ);
- отсутствие очевидных негативных последствий для действующей власти из-за отказа привлекать различных стейкхолдеров к принятию решений в сфере высшего образования;
- наличие возможностей финансирования сферы без вовлечения бизнеса в образовательный процесс (за счет студентов, международных грантов, оказания услуг вузами);
- наличие практик создания государственно-общественных организаций и их представление как субъектов гражданского общества перед международными институтами.

⁴³ Имплементация требований дорожной карты в проекте Кодекса об образовании http://bolognaby.org/images/uploads/2017/03/BIBC_Roadmap_Code_of_Education_2017.pdf (просмотрено 26 марта 2017)

В пользу первого сценария говорит и встроенность системы образования в идеологическую вертикаль, отсутствие автономии вузов. Все это в белорусском контексте означает воспитание и обучение граждан в интересах действующей власти.

Таким образом, в ближайший год до срока истечения выполнения дорожной карты реформ, в Беларуси, вероятнее всего, сохранится традиционный подход к решению актуальных вопросов сферы высшего образования. Ключевыми характеристиками сферы останутся закрытость и адаптация норм ЕПВО под политический режим. Вопрос финансирования сферы будет решаться за счет привлечения иностранных студентов, международных грантов, сокращения численности бюджетных мест и развития внебюджетной деятельности вузов. Для повышения привлекательности услуг и качества образования государство и вузы будут использовать инструменты существенно не влияющие на ситуацию в целом (например, изменять правила поступления в вузы, проводить «Дни карьеры», «Дни открытых дверей» и т.д.).

Заключение

В ходе проведенного анализа было определено, что основными проблемами системы высшего образования являются:

- сокращение объема государственного финансирования сферы,
- сохранение привлекательности услуг высшего образования для внутренних и внешних потребителей,
- слабое социальное партнёрство (а как следствие согласование высшего образования и рынка труда),
- сложности при развитии законодательства и имплементации, исполнения международных соглашений.

Данные проблемы государство стремится решить без анализа причин их возникновения и предпринимает лишь несущественные/косметические меры по их изменению. Политику высшего образования определяют государственные институты, прежде всего, Президент и Администрация Президента, а к процессу принятия решений не допускаются негосударственные стейкхолдеры. На национальном уровне только Общественному Болонскому комитету удалось повлиять на политику высшего образования, пролоббировав перед международными институтами альтернативный отчет о неготовности Беларуси вступать в Болонский процесс (2012 г.) и необходимость предъявления стране дорожной карты реформ (2015 г.).

На уровне университетов стейкхолдеры имеют больше возможностей для участия в принятии решений. Кодекс об образовании

позволяет создавать органы самоуправления (кроме студенческих), комитеты, представлять свои интересы в Совете учреждения. Вместе с тем, руководитель вуза самостоятельно определяет порядок и характер работы таких организаций, необходимость и возможность принятия тех или иных предложений, а также возглавляет главный орган управления – Совет университета.

Таким образом, можно предположить, что в ближайший год до срока истечения выполнения дорожной карты реформ существующий подход к принятию решений в сфере высшего образования в Беларуси сохранится. Политика высшего образования останется закрытой, а обязательства, взятые белорусским государством при вступлении в Болонский процесс, будут не выполнены и/или адаптированы под политический контекст.

Список источников

1. Anteil ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen vom Wintersemester 1998/1999 bis 2015/2016: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/222/umfrage/anteil-auslaendischer-studenten-an-hochschulen/>

2. ESU calls on protection of academic freedom and student rights in Belarus: <http://www.esu-online.org/news/article/6001/ESU-calls-on-protection-of-academic-freedom-and-student-rights-in-Belarus/>

3. Global Flow of Tertiary-Level Students: <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow>

4. Александр Лукашенко поручил начать процедуру присоединения Республики Беларусь к Болонскому процессу: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-poruchil-nachat-protseduru-prisoedinenija-respubliki-belarus-k-bolonskomu-protsessu-5053/

5. Аналитическое издание «Система образования Республики Беларусь в цифрах»: <http://bolognaby.org/index.php/2016-04-11-14-03-5/education-in-belarus/538-opublikovan-otchet-sistema-obrazovaniya-respubliki-belarus-v-tsifrakh>

6. БГУ и БГУИР открывают филиалы шести кафедр: <https://careers.epam.by/company/news-and-events/news/2013/bsu-and-bsuir-unveil-six-new-subdepartments>

7. Белорусские вузы собираются оптимизировать: <http://news.tut.by/society/437428.html>

8. Бюллетень «Образование в Республике Беларусь (2015-2016 учебный год)»: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/obrazovanie/publikatsii_8/index_5010/

9. Глеба Вайкуля "завалили" на зачете:
<http://spring96.org/ru/news/81817>
10. Доля расходов на образование в ВВП в 2015 году увеличится – Маскевич: <http://www.belta.by/economics/view/dolja-rashodov-na-obrazovanie-v-vvp-v-2015-godu-velichitsja-maskevich-61125-2014>
11. Дорожная карта по проведению Беларусью реформы системы высшего образования:
<http://bolognaby.org/images/uploads/2015/12/Roadmap-Belarus-ru.pdf>
12. ЕС выделит 11,5 млн евро на поддержку занятости и образования белорусской молодежи:
<http://news.tut.by/society/496423.html>
13. Журавков: по платному обучению практически все вузы имеют отрицательную рентабельность:
<http://news.tut.by/society/496415.html>
14. Закон Республики Беларусь от 07.01.2012 №350-3 «О противодействии торговле людьми»:
<http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=76513>
15. Закон Республики Беларусь от 29.10.1991 №1202-ХІІ «Об образовании»: https://www.bsuir.by/m/12_113922_1_59187.doc
16. Заместитель премьер-министра: Систему образования в целом надо оптимизировать: <http://news.tut.by/society/442634.html>
17. Имплементация требований дорожной карты в проекте Кодекса об образовании
http://bolognaby.org/images/uploads/2017/03/BIBC_Roadmap_Code_of_Education_2017.pdf
18. Индекс имплементации Дорожной карты реформирования высшего образования Беларуси
<http://bolognaby.org/issledovaniya-analitika/590-indeks-implementatsii-dorozhnoj-karty-reformirovaniya-vysshego-obrazovaniya-belarusi>
19. Кодекс Республики Беларусь «Об образовании» от 13.01.2011 № 243-3: <http://etalonline.by/?type=text®num=Hk1100243>
20. Марш Студентов: <https://vk.com/studentmarch>
21. Независимые студенческие союзы назвали «антигосударственными» организациями»:
<https://charter97.org/ru/news/2016/2/18/191782/>
22. Отчет о мониторинге имплементации дорожной карты реформирования высшего образования Беларуси, июнь-декабрь 2015:
<http://bolognaby.org/images/uploads/2016/01/АНС-NP-CSF-monit-ru.pdf>
23. По доступности высшего образования Беларусь опередила Норвегию, Германию, Австрию, Францию, Россию, Польшу:
<http://obrazovanie.by/2014/2014-11-11.html>

24. Постановление Совета Министров Республики Беларусь 22.06.2011 № 821 «О некоторых вопросах распределения, перераспределения, направления на работу, последующего направления на работу выпускников, возмещения затраченных государством средств на их подготовку и целевой подготовки специалистов, рабочих, служащих» http://pravo.by/world_of_law/text.asp?RN=C21100821

25. Постановление совета министров Республики Беларусь 30.11.2011 № 1617 «О некоторых вопросах обучения в организациях иностранных государств» <http://omsiid.mspu.by/files/norm/5.pdf>

26. Президент предлагает "что-то делать" с ЦТ и изменить время начала уроков в школе: <http://news.tut.by/society/515087.html>

27. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы: http://www.government.by/upload/docs/program_ek2016-2020.pdf

28. Рейтинг стран мира по уровню образования: <http://gtmarket.ru/ratings/education-index/education-index-info>

29. Решение Республиканского совета ректоров учреждений высшего образования «Об организации вступительной кампании в учреждениях высшего образования Республики Беларусь» от 21.10.2015 №1: <http://srrb.niks.by/solution/2015-10-21-1.pdf>

30. Сборник «Образование в Республике Беларусь, 2013»: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/obrazovanie/publikatsii_8/index_486/

31. Сборник «Образование в Республике Беларусь», 2015: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_682/

32. Сдавать ЦТ в Беларуси по четырем предметам можно будет с 2017 года: <http://www.belta.by/society/view/sdavat-tst-v-belarusi-po-chetyrem-predmetam-mozhno-budet-s-2017-goda-191996-2016/>

33. Совещание о корректировке правил приема в учреждения высшего и среднего специального образования: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/soveshanie-o-korrektirovke-pravil-priema-v-uchrezhdenija-vysshego-i-srednego-spetsialnogo-obrazovaniya-13586/

34. Таблица 8.12. «Численность иностранных студентов, обучавшихся по программам высшего образования в государственных и муниципальных образовательных организациях высшего образования Российской Федерации (на начало учебного года)»: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/08-12.htm

35. Таблица 8.13. «Численность иностранных студентов, обучавшихся по программам высшего образования в частных

образовательных организациях высшего образования Российской Федерации (на начало учебного года)»:
http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/08-13.htm

36. Указ Президента Республики Беларусь от 08.02.2001 № 71 «О республиканском совете ректоров учреждений высшего образования»:
<http://srrb.niks.by/norm.htm>

37. Участника марша студентов Глеба Вайкуля отчислили из БГУ: <http://charter97.org/ru/news/2016/1/12/186489>

(с) Яна Устиненко
yanaustsinenka@gmail.com
skype: yana.ustsinenka