ОТ АНОМАЛЬНОЙ К РАЦИОНАЛЬНОЙ БЮРОКРАТИИ И ПРОЗРАЧНЫМ (ДЕЦЕНТРИРОВАННЫМ) ФОРМАМ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ

Резюме

Бюрократия – это закономерный социальный феномен и следствие развития и усложнения отношений в обществе, но сам процесс бюрократизации имеет свои положительные и отрицательные стороны. Положительная роль бюрократизации выражается в том, что она позволяет рационализировать и упорядочивать коммуникацию и социальное взаимодействие, что придаёт ему более рациональный и предсказуемый характер. Бюрократизация приобретает негативный характер, когда чрезмерное усложнение, специализация, формализация и регламентация деятельности затрудняют коммуникацию и социальное взаимодействие, приводят к утрате гибкости и эффективности отношений. Бюрократизацию, которая превращает правила из средства достижения цели в самоцель и в итоге делает социальное взаимодействие дисфункциональным (Р. Мертон), мы будем называть ***аномальной****.*

Анализ специфики организации и функционирования процессов управления и бюрократических институтов в Республике Беларусь свидетельствует о наличии ярко выраженных признаков аномальной бюрократизации. Бюрократический персонал в системе образования Беларуси не владеет инструментами рационального и «мягкого» управления столь сложными системами, каковой является система образования, и предпочитает работать в парадигме «жесткого» вертикального администрирования, неэффективность которой приводит к превращению правил из средств достижения цели в самоцель и, в конечном итоге, делает социальное взаимодейтвие в сфере образования дисфункциональным.

В контексте системной реформы образования ликвидация причин аномальной бюрократизации (=дебюрократизация) является одной из первоочередных задач по двум причинам:

(1) прагматичная, «мягкая» бюрократизация позволит оздоровить и рационализировать коммуникацию и социальное взаимодействие, что придаст рациональный и предсказуемый характер процессу реформирования;

(2) законность и прозрачность всех бюрократических институтов и процедур – гарант последовательности и успешности реформ в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

В предлагаемом документе представлены рекомендации для разработки политики дебюрократизации системы образования на основе выявления специфики проблем и анализа возможных сценариев преодоления аномальной бюрократизации на трёх уровнях образования: среднего (МСКО 1-3), профессионально-технического и среднего специального (МСКО 4-5) и высшего образования (МСКО 6-8).

В документе предлагается комплекс мер, которые позволят осуществить переход к децентрированной системе управления и «мягкой (рациональной) бюрократии». Построение децентрированной горизонтальной модели самоуправления и формирование прозрачных институтов и процедур академического самоконтроля и общественного контроля за деятельностью учреждений образования – наиболее

перспективная стратегия, поскольку она нацелена на устранение причин аномальной бюрократизации и создание правовых, институциональных и мотивационных условий для формирования рациональной бюрократии с более прозрачной и эффективной системой управления.

Децентрированная горизонтальная модель самоуправления означает, что в процессе принятия решений (руководства), прежде всего, должны участвовать те, кто преподает и/или занимается преподавательской и научно-исследовательской работой (академическое сообщество). Это предполагает построение эффективных горизонтальных связей и отлаженных институтов академического самоуправления. Эта задача решается через ограничение роли министерства и вертикали, ревизию и санацию бюрократической системы в целом, упрощение нормативно-правовой базы в сфере образования и сокращение объема отчётной документации, ревизии программ подготовки квалифицированных кадров в системе образования, предоставление педагогическим коллективам/сообществам и учреждениям образования свободы в определении образовательных программ и методов обучения, обеспечение эффективности использования средств государственного бюджета через оптимизацию государственных расходов на образование и дифференцирование системы финансирования.

Формирование прозрачных институтов и процедур предполагает повышение гибкости и адаптивности образовательных учреждений к изменяющимся внешним условиям путём расширения автономии и самоуправления, а также создания институтов общественного участия и общественного контроля за деятельностью учреждений образования.

Децентрализация управления и полноценная реализация принципов институциональной автономии, а также имплементация процедур самоуправления – это необходимое, но недостаточное условие для успешного проведения реформ с целью дебюрократизации системы образования. Определение условий, достаточных для достижения этой цели, а также разработка конкретного плана (Дорожной карты) реформ – ближайшие задачи, которые могут быть поставлены и решены на основе материалов, представленных в данном документе.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА I. ОТ АНОМАЛЬНОЙ БЮРОКРАТИЗАЦИИ К ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЁТНОСТИ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

ГЛАВА II. ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО И СРЕДНЕГО СПЕЦИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В БЕЛАРУСИ

ГЛАВА III. «ГИБРИДНАЯ» БЮРОКРАТИЯ И СТРАТЕГИИ ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ БЕЛАРУСИ

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

ВВЕДЕНИЕ

Как показывает опыт ряда стран, осуществлявших реформы по дебюрократизации той или иной сферы деятельности, необходимым условием успеха реформ является корректное понимание социальной природы процессов бюрократизации и адекватное представление об их страновой (национальной) специфике.

Прежде всего, необходимо отметить, что бюрократия – это закономерный социальный феномен и следствие развития и усложнения отношений в обществе, а потому она имеет как свои положительные, так и отрицательные стороны.

Положительная роль бюрократии выражается в том, что она позволяет рационализировать и упорядочить коммуникацию и социальное взаимодействие, что придаёт ему контролируемый и предсказуемый характер. Это особенно важно для развитых, сложных и плюралистичных обществ, в которых без рациональных регламентаций, процедур, правил и норм поведения высок риск социальной энтропии. Ещё в начале 20-го века социолог М. Вебер, крупнейший исследователь бюрократии, определял бюрократизацию как важнейший симптом эволюции западной цивилизации и капиталистического общества, как глобальный процесс рационализации поведения в организациях. Это тем более важно для поставторитарной Беларуси: законность и прозрачность всех бюрократических институтов и процедур – гарант последовательности и успешности всех реформ в сфере образования.

Однако, процесс бюрократизации может приобрести и негативный характер, когда чрезмерное усложнение, специализация, формализация и регламентация затрудняют коммуникацию и социальное взаимодействие, приводят к утрате гибкости и эффективности отношений, а строгое следование правилам превращает правила в самоцель. Такая трансформация негативно сказывается как на эффективности социального взаимодействия, так и на отдельных его участниках: происходит отчуждение работника от содержания труда, перекладывание ответственности на других участников, появляется консерватизм, враждебность к любым нововведениям и людям-инноваторам. У бюрократии формируются собственные групповые интересы, которые вступают в конфликт с интересами организаций, политику которых они должны проводить. Формализация и стереотипизация приводят к игнорированию частных случаев и особенностей, доминирует сугубо формальный подход, вследствие чего бюрократия все чаще не реализует свою функцию по существу и становится дисфункциональной (Р. Мертон). В применении к сфере образования это означает, что бюрократизация стремится использовать комплекс бюрократических инструментов и средств как основной и порой единственный регулятор отношений в сфере образования (как внутри учреждений образования, так с внешними акторами, структурами управления высшим образованием). В такой ситуации бюрократизация рассматривается участниками социального взаимодействия как безальтернативный механизм, компенсирующий недостатки неэффективного менеджмента в образовании: она «нейтрализует» недостаток профессиональной компетентности чиновников сферы образования и отсутствие продуктивных технологий управленческого контроля и управления изменениями в сфере образования.

Опираясь на это разъяснение дадим лаконичное определение бюрократизации, понятой в негативном смысле. Бюрократизация – *это такой процесс упорядочивания социального взаимодействия внутри организаций и/или между ними, который характеризуется ростом уровней иерархии, численности служащих, сужения и специализации функций, усложнением формальной регламентации деятельности, и*

который превращает бюрократические правила и нормы из средства для достижения цели (результата) в самоцель.

Опираясь на приведённое выше различие между позитивной (рациональной) и негативной бюрократией, мы будем называть негативную бюрократию ***аномальной***.

Такое определение вполне релевантно ситуации с бюрократизацией системы образования образования Республики Беларусь. По состоянию на 1 января 2020 года удельный вес занятых в сфере образования (10,4%) больше, чем в здравоохранении и оказании иных социальных услуг (7,6%). Общая численность занятых в системе образования, по данным Министерства образования за 2020 год, составила 430 тыс. работников. Из них лишь 204,6 тыс. человек составляют численность штатных руководящих и педагогических работников по учреждениям образования всех уровней и форм собственности, которые заняты непосредственно образовательным процессом. Статус и функционал б*о*льшей части работников, занятых в сфере образования, точно не определён, но так или иначе связан с бюрократической инфраструктурой системы образования. Жёстко иерархизированная, многоуровневая вертикальная модель управления, колоссальный документооборот и огромная бюрократическая нагрузка на преподавателей всех уровней образования, яркие симптомы отчуждения работников сферы образования от содержания труда, перекладывание ответственности на других участников, консерватизм и враждебность к любым нововведениям и людям-инноваторам красноречиво свидетельствуют об аномальной бюрократизации беларуской системы образования и ставят на повестку дня вопрос о способах и путях её преодоления.

Настроить бюрократические институты так, чтобы минимизировать негативные моменты и максимизировать позитивные – задача непростая, но крайне важная, поскольку именно от этого зависит успешность, эффективность и результативность социального взаимодействия в той или иной организации, сфере деятельности. Понятно, что чем сложнее тип социального взаимодействия, тем шире диапазон факторов, влияющий на структуру мотиваций акторов, вовлечёных в процес взаимодействия. Социальные отношения в сфере образования относятся как раз к такому типу отношений: они сложны, имеют много уровней, индивидуализированы и требуют учёта множества внутренних и внешних факторов. Наконец, важно также учитывать национальную (страновую) специфику мотивационной структуры акторов социального взаимодействия, поскольку многое зависит от национальной деловой культуры, трудового этоса, привычек и ценностей граждан, вовлечённых в социальное взаимодействие. В этом документе представлен анализ аномальной бюрократизации системы образования Республике Беларусь, выявлена специфика проблем и способов их решения на уровне среднего (МСКО 1-3), профессионально-технического (МСКО 4-5) и высшего образования (МСКО 6-8).

Проблема - образование представляет собой сложную самоорганизующуюся, самонастраивающуюся систему с горизонтальными структурами организации и институтами самоуправления. Бюрократия в сфере образования Республики Беларусь не владеет инструментами «мягкого» управления такими сложными системами – она использует инструменты управления преимущественно в парадигме «жесткого» вертикального администрирования. Поскольку и сама система образования, и ее институты, и академическое сообщество оказывают сопротивление бюрократии как чужеродному компоненту системы, главным средством постоянно ускользающего управления и контроля становится *аномальная бюрократизация*, которая превращается в самоцель и, в итоге, парализует систему образования, увеличивая её материальные затраты и снижая функциональность и качество образования.

Цель документа - проанализировать возможные сценарии преодоления аномальной бюрократии и дать рекомендации для реализации политики дебюрократизации системы образования на уровнях школьного (МСКО 1-3), профессионально-технического (МСКО 4-5) и высшего образования (МСКО 6-8) в краткосрочной (1-2 года) и долгосрочной (20 лет) перспективе.

Методология

Теоретическую рамку исследования составили классические (К. Маркс, М. Вебер, В. Вильсон, А. Файоль) и современные (В.А. Нисканен, Дж. Эбербах, Р. Патнэм, Б. Рокман, Р, Мертон, М. Крозье) теории бюрократии. Эмпирическими данными для данной статьи послужили результаты опросов школьников и учителей (на уровне МСКО 1-3), данных международных исследований (на уровне МСКО 4-5) и полуструктурированного интервью (в рамках МСКО 6-8). Также были проанализированы интервью с представителями учреждений образования, результаты исследований белорусских и международных экспертов в сфере образования, данные, опубликованные в средствах массовой информации в открытом доступе, проведён контент-анализ блогов и форумов, в которых размещены посты и сообщения преподавателей, администраторов и обучающихся различных учреждений образования Беларуси.

Ограничения

Стоит отметить ряд ограничений, с которыми столкнулся представленный в документе анализ. Ключевыми факторами неизбежных ограничений стали **а)** дефицит и искажение статистических данных на официальном (государственном) уровне, **б)** государственное ограничение доступа к имеющимся базам данных и **в)** недостаточность качественных независимых исследований в сфере образования.

Структура документа

Документ состоит из трёх глав, в каждой из которых представлен анализ специфики бюрократизации на определённом уровне образования. В первой главе – «От анмальной бюрократизации к прозрачности и подотчетности школьного образования» - представлен анализ специфики бюрократизации и даны рекомендации для её преодоления на уровне школьного образования (МСКО 1-3). Во второй главе - «Дебюрократизация профессионально-технического и среднего специального образования в Беларуси» – представлен анализ специфики бюрократизации и даны рекомендации для её преодоления на уровне профессионально-технического и среднего специального образования (МСКО 4-5). В третьей главе – «Гибридная» бюрократия и стратегии дебюрократизации системы высшего образования Беларуси» – представлен анализ специфики бюрократизации и даны рекомендации для её преодоления на уровне высшего образования (МСКО 6-8). В заключении даны выводы и рекомендации по дебюрократизации каждого отдельного уровня образования и системы образования Беларуси в целом.

ГЛАВА I.
ОТ АНОМАЛЬНОЙ БЮРОКРАТИЗАЦИИ К ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЁТНОСТИ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Резюме

В работе анализируются существующие механизмы отчетности и регулирования качества образования, рассмотрены основные проблемы, с которыми сталкиваются ключевые участники образовательного процесса. Показано, что аномальная бюрократизация оказывает негативное воздействие на качество и развитие образования в Беларуси на всех уровнях. Предложенные меры по дебюрократизации системы образования позволят обеспечить прозрачность и подотчетность как административной системы, так и учреждений образования.

Рекомендации предложены в 2 перспективах. Краткосрочные меры затрагивают критерии оценки и показатели эффективности работы школы, школьную документацию, механизмы общественного участия, принципы выбора директоров школ и их степень свободы и ответственности. Среднесрочные меры распространяются на определение роли министерства и вертикали власти, обеспечение автономности школ, новые требования к программам подготовки кадров в системе образования и на экономический компонент системы образования.

Ключевые слова: система образования, дебюрократизация, прозрачность, подотчетность.

Содержание

Введение 8

2. Восприятие системы образования ключевыми участниками образовательного процесса 9

3. Возможные ответы на вызовы и практические решения проблем 11

Выводы и рекомендации 14

Литература 17

Приложение 1. Актуальные проблемы для современной Беларуси, % 19

Приложение 2. Образование в Республике Беларусь в 2020 г. 19

Приложение 3. Динамика численности учащихся и учителей средних школ с 2012 по 2020 годы 20

Введение

По данным социологического исследования Исследовательского центра ИПМ «Ценности населения Беларуси» (Урбан, 2019) в 2019 году чрезмерная бюрократизация заняла 9 позицию перечня актуальных проблем для современной Беларуси (см. Приложение 1). При более внимательном рассмотрении становится очевидным, что бюрократизация идёт следом за экономико-финансовыми проблемами и алкоголизмом, существенно опережая многие другие социальные проблемы.

Избыточная бюрократизация в полной мере касается системы образования в целом и среднего образования в особенности. Это проявляется в:

- высокой степени бюджетной и административной централизации,
- многоуровневом иерархическом территориальном принципе построения административных отношений,
- чрезмерной регламентации деятельности с упором больше на форму, чем содержание,
- росте численности служащих при слишком узкой специализации функций.

Государственная политика в сфере образования определяется Президентом в то время, как Министерство образования отвечает за реализацию политики и контроль качества образования. Система управляется Министерством образования через шесть областных управлений образования и Комитет по образованию Минского городского исполнительного комитета, которые осуществляют контроль за функционированием учреждений образования областного уровня. Эти управления координируют работу районных отделов образования, которые отвечают за деятельность учреждений образования на своем уровне. В регионах учреждения образования в двойном подчинении: у учредителя (исполком) и у руководящего органа (отдел/управление по образованию). Эта структура, в свою очередь, подчиняется управлению по образованию областного уровня и местному РИК. На каждом из уровней – свой документооборот, что приводит к удвоению и без того немалого объема (см. Приложение 2) Как итог, сам образовательный процесс реализуется по остаточному принципу либо за личный счет учителей или родителей.

Таким образом, можно сделать вывод вывод о том, что дебюрократизация системы образования переставит акценты и высвободит время и энергию учителей для обеспечения качественного образовательного процесса, а не создания его видимости.

Цель документа – предложить наиболее эффективные меры по дебюрократизации образовательного процесса в учреждениях среднего образования (МСКО 1-3).

Структура документа. В первом разделе даётся краткое описание текущей ситуации и определяется суть проблемы. Во втором разделе выделяются основные проблемы для ключевых участников образовательного процесса, а также приводится диагностика состояния системы среднего образования (МСКО 1-3) на основании экспертных оценок и проведенных исследований. В третьем разделе представлены наиболее вероятные сценарии развития ситуации в школьном образовании, раскрыты позитивные и негативные эффекты от реализации каждого из них. В заключении приводятся рекомендации для разработки принципов обеспечения прозрачности и подотчётности в системе среднего образования (МСКО 1-3).

Ограничения. Политизированность медиаполя, ограничение доступа к ряду медиаресурсов, и дефицит независимых исследований в сфере образования в Беларуси осложняют получение необходимой информации в полном о существующих проблемах в системе школьного образования в Беларуси.

1. Восприятие образовательного процесса ключевыми участниками

Процесс дебюрократизации имеет высокие шансы на успех при условии адекватного понимания тех вызовов и проблем, с которыми сталкиваются ключевые участники образовательного процесса. Это позволяет принять во внимание структуру мотиваций участников образовательного процесса и совместными усилиями успешно провести оптимизацию бюрократических элементов образовательной деятельности. Раздел посвящён анализу восприятия происходящих в школе процессов обучающимися, учителями и экспертами.

Восприятие образовательного процесса обучающимися

По данным исследования «Особенности системы среднего образования в Беларуси», 32.3% респондентов дополнительно занимались с репетиторами во время обучения. Хуже всех уровень знаний оценивают выпускники гимназий – среди них общий процент недовольных составляет 62%. С повышением балла растет количество тех, кто считает *школьные знания недостаточными* для поступления в вуз/ссуз и наоборот (Урбан, 2018).

По данным мониторинга и оценки школьного образования «Мониторинг и оценка общего среднего образования Беларуси: взгляд учеников и учителей» (Омелюсик, 2020), проведенного в августе–сентябре 2020 года представителями образовательного сообщества при поддержке Eastern Partnership Civil Society Facility, обучающиеся в целом довольны качеством получаемого образования. В то же время, дети отметили ряд моментов, которых, с их точки зрения, не хватает в школе, а именно:

1) свободы самовыражения;

2) более открытого общения между всеми участниками учебного процесса: дети обратили внимание на проблему взаимоуважения, доверия и открытости, благодаря которым можно ощущать себя уверенными в своих мыслях, словах и действиях;

3) мероприятий по развитию soft skills (мягких навыков) таких как коммуникативная компетентность, презентационные навыки, критическое и креативное мышление, осознанность (рефлексивность), умение работать в команде, медиаграмотность и цифровые навыки и др.;

4) системной работы по профориентации, которая, будучи востребованной, прежде всего, старшеклассниками, в настоящий момент реализуется лишь спорадически и в основном благодаря личной инициативе отдельных учителей.

Восприятие образовательного процесса учителями

Учителя средних и высших учебных заведений в основном соглашаются (Омелюсик, 2020) в том, что ценность среднего образования в Беларуси в настоящее время относительно невысока. Большинство респондентов отмечает разрыв в теоретическом и практическом аспектах образования, практическую значимость учебных предметов оценивают низко. Все предметы, по мнению респондентов, *нуждаются в изменениях,* поскольку накопился ряд проблем и вызовов, имеющих повторяющийся и системный характер.

По солидарному и единогласному мнению учителей *ключевой проблемой* является *высокая бюрократическая нагрузка*: «бумажная работа» занимает от трети до половины рабочего времени учителя и при этом имеет очень низкую практическую значимость.

Вторая по значимости *проблема* – это неактуальность и неэффективность *образовательных программ*, а также низкое качество учебников.

Третья проблема – нерелевантность *критериев оценки школ* (рейтинги школ), которые не отражают важные содержательные показатели качества образования, но требуют значительных сил и времени для соблюдения соответствующих им бюрократических процедур.

Четвертая проблема – вертикальная модель организации учебного процесса, когда *инициатива «снизу» не поощряется* и не поддерживается, а *давление «сверху»* усиливается, причём зачастую в связи с выполнением таких заданий, которые выходят за пределы или напрямую противоречат должностным обязанностям учителей. В результате у учителей исчезают возможности что-то изменить в деятельности школы, а у отдельно взятой школы – в системе образования в целом. Чрезмерный контроль и санкции за невыполнение «спущенных сверху» задач приводит к появлению у учителей синдрома «выученной беспомощности» и опасению или даже страху что-либо открыто предлагать и/или выражать свое мнение по тому или иному вопросу.

Пятая проблема, отмеченная учителями, подтверждает мнение учеников относительно дефицита мероприятий, направленных на развитие *возможностей для самореализации учеников*, и отсутствие систематической работы по *профориентации*. При этом отмечается избыточность мероприятий, подчас внеплановых, стихийных, инициируемых органами управления разных уровней. Большая часть из этих мероприятий имеет подчёркнуто идеологический и формальный характер, не учитывает актуальные цели и приоритетные направления развития школы, а также настоящие или будущие (перспективные, стратегические) интересы ключевых участников образовательного процесса.

Шестая – по очереди, но не по значимости – *проблема* – это *низкий социальный статус учителя*, поддерживаемый низкими зарплатами и *беззащитностью* учителей на всех уровнях в иерархии управления системой образования Беларуси. Многие отмечают, что Профсоюз, который является обязательным институтом в школе, играет, скорее формальную роль, выполняет идеологическую функцию и обременяет учителей дополнительной бюрократической нагрузкой.

Диагностика состояния системы среднего образования (МСКО 1-3) экспертами и исследователями

В ходе исследования экспертных мнений (публикации, доклады, круглые столы, исследования) были выявлены некоторые особенности организации учебного процесса, которые могут оказывать негативное влияние как на работу учителей, так и на работу учеников, и сказываться, например, на успеваемости. Наиболее часто отмечаемой респондентами проблемой стало *обязательное посещений мероприятий*, не связанных с учебой, что ложится дополнительной нагрузкой на учителей или замещает учебную деятельность.

Также эксперты отмечают (Урбан, 2019а), что в Беларуси постоянно проводятся изменения в сфере среднего образования. Они могут иметь как «косметический» характер, так и быть более основательными, однако при этом *все изменения не затрагивают общей модели,* которая остается прежней. Образовательные программы обновляются лишь незначительно, а скорость их актуализации иногда не соответствует требованиям времени и не решает накопившиеся проблемы. Такая же ситуация и в подходах к преподаванию, в управлении и других важных функциональных аспектах системы среднего образования.

Согласно исследованию Всемирного банка (Всемирный банк, 2013), общий объем бюджетных ассигнований на образование в Республике Беларусь является адекватным, но *необходимо повысить эффективность расходования средств*. Эксперты ВБ в этой связи рекомендуют отказаться от системы сметного финансирования, которая является непрозрачной и не способствующей эффективному и справедливому распределению ресурсов. Основными задачами реформы, предполагающей внедрение механизмов финансирования на одного учащегося, должны стать повышение эффективности, справедливости, прозрачности, а также подотчетности государственных учреждений образования.

Один из выводов, который делают образовательные эксперты по итогам международного исследования качества школьного образования PISA (в котором Беларусь впервые приняла участие в 2018 г.), гласит: «качество» школы не может быть выше «качества» или профессионализма ее учителей и руководителей. Наилучшие системы образования отбирают, обучают и поддерживают лучших учителей. Школы с *большей автономией* имеют независимые учебные программы и системы оценивания и, как правило, работают лучше, чем школы с меньшей свободой и автономией. Для получения хороших результатов важно, как распределяются ресурсы, а не только их количество. При этом благоприятная образовательная атмосфера и хорошие взаимоотношения между учителями и учениками эффективнее, чем рыночные или бюрократические механизмы (Николаева, 2020).

Согласно представленным данным обучающимися, учителями и экспертами в сфере общего среднего образования (МСКО 1-3), приходится констатировать: *излишняя (аномальная) бюрократизация оказывает негативное воздействие на качество и развитие образования, так как*

1) *существенно блокирует свободу принятия решений на каждом уровне,*
2) *затрудняет адаптацию учреждений образования к изменяющимся внешним условиям,*
3) *снижает эффективность использования ресурсов,*
4) *снижает продуктивность самого учебного процесса.*

2. Возможные ответы на вызовы и практические решения проблем

В данном разделе представлены возможные ответы на вызовы, рассмотренные выше, а также варианты решения проблем, которые можно было бы объединить в три наиболее вероятных сценария: сохранение status quo (1), полная отмена вертикали и отчетности (2), обеспечение прозрачности, смыслосодержащей и результат-ориентированной подотчетности (3).

Сценарий 1: сохранение бюрократической иерархической status quo

Негативные последствия сохранения status quo вполне предсказуемы: бюрократизированная вертикальная система будет прирастать новыми уровнями, каждый из которых будет требовать отчётность по своим требованиям и целям, непонятным и непрозрачным для исполнителей в силу отсутствия обратной связи. Отсюда – возрастание бюрократической нагрузки на администрацию школ и учителей, что будет неизбежно сокращать время и силы на выполнение непосредственных профессиональных обязанностей. Соответственно, такое перераспределение

приоритетов будет усиливать процесс «вымывания» из системы профессиональных учителей и их замену на учителей-бюрократов, умеющие более успешно вести планово-отчётную документацию. Такая трансформация идентичности учителя приведёт к дальнейшему падению статуса профессии учителя, что в свою очередь негативно скажется на привлекательности педагогического образования и дальнейшему снижению планки требований к абитуриентам, поступающим на педагогические специальности. Кумулятивным эффектом станет снижение качества образования, деградация и стагнация системы образования в целом. В результате родители будут вынуждены «добирать» недостающие знания и навыки в сфере дополнительных образовательных услуг (репетиторы, курсы и т.п.). В свою очередь, социальный разрыв в доступе к качественному образованию, выявленный в результате исследования PISA-2018 (PISA 2018), будет нарастать, поскольку далеко не все семьи располагают средствами, необходимыми для приобретения дополнительных образовательных услуг (репетиторы, курсы и т.п.).

Сценарий 2: полная отмена вертикали и отчетности

Реализация данного сценария будет носить краткосрочный положительный эффект для учителей. Однако в большинстве своем, не умея работать самостоятельно и опираться на себя, учителя достаточно скоро снова начнут ожидать указаний сверху и работать по запрограммированной системой модели. Для осуществления данного сценария необходимо время и сопровождение - критически важно обучение администраций школ и учителей и формирование ценностной модели, а также ориентиров, какие существуют ожидания от выпускника школы. Сама система управления может строиться на доверии при внедрении прозрачной системы показателей. Это очень глубинные изменения модели управления, которые могут быть заметны не сразу, что может демотивировать и приводить к желанию предпринять более резкие действия в обратном направлении. Полностью отказавшись от каких-то ориентиров и не заменив их на ценностно-целевые, на уровне системы легко потерять ощущение пульса и понимания, что работает хорошо, и где нужна помощь. Управленческая вертикаль будет фрустрирована и ощущать себя беспомощной и бесполезной. С другой стороны, исторически сформированная неготовность педагогов брать на себя ответственность и инициативу за определение приоритетов и целей деятельности, разработку учебных планов, программ, их методического сопровождения, за траекторию личного профессионального развития, будет порождать давление снизу. Скорее всего, в результате реализации этого сценария вскоре может начаться «академическая реакция» и реформы начнут «откатываться» в привычную колею.

Сценарий 3: прозрачная, смыслосодержащая и результат-ориентированная подотчетность

Из трех рассмотренных сценариев развития ситуации в школьном образовании, наиболее перспективным, отвечающим современному контексту и потребностям общества представляется третий вариант. Реализация такого сценария возможна при становлении страны на путь демократических реформ и будет тесно связана с общественной трансформацией. Этот сценарий имеет позитивный стратегический потенциал, но не требует резких движений, которые могут вызвать сопротивление или отторжение со стороны ключевых участников образовательного процесса.

Для позитивных изменений необходимо, прежде всего, *признать и корректно диагностировать проблемы* современной системы школьного образования. Адекватная диагностика действительных проблем и учёт опыта лидирующих стран в сфере образования, с учетом национальных особенностей и культурной специфики, приведет к положительным эффектам трансформации и позволит вывести белорусскую систему школьного образования на конкурентоспособный уровень.

Если образование – это сфера услуг или общественное благо, то такие понятия, как целевая аудитория, качество услуг, обратная связь от потребителя должны войти в регулярную практику системы образования. Для этого необходимо *выстраивать равноправный диалог* с учениками – на уровне учителя; с родителями – на уровне школы, системы образования – на уровне гражданского общества. Государство должно выполнять сервисную функцию и обеспечивать условия для работы школ, не вмешиваясь в текущую работу конкретных школ.

Освобождение учителей от разного рода бюрократической нагрузки, такой как заполнение статистических отчетов и прочих документов, не имеющих практической пользы для работы учителя, проведение/посещение идеологических мероприятий и т.п., позитивно скажется на творческом потенциале учителя, будет стимулировать стремление развиваться и внедрять новые современные практики обучения. Все, чем должен заниматься учитель, – преподавать и помогать ученикам развиваться, находиться в контакте с учащимся и его/ее родителями и вести классный журнал.

Эффективность образования для будущей жизни важнее формальных рейтингов и отчетности, таким образом, требуется пересмотр образовательной программы в сторону добавления в нее курсов по мягким навыкам, профориентационного компонента и гибкости, которая позволит школам индивидуализировать образовательные маршруты учащихся, создавая условия для раскрытия их потенциала и самореализации. Чтобы выйти в реальный практический уровень, профилактируя формализм отчетности, необходимо развитие *практик транспарентности (прозрачности)* на всех уровнях наряду с автоматизацией статистических процессов.

Система мониторинга и контроля *качества* образования должна быть *независимой* и открытой. Исследования могут как проводиться централизованно министерством, так и инициироваться школой и/или родительским сообществом. Результаты таких исследований должны быть размещены на сайтах школ в открытом доступе. Школы в свою очередь на основании таких исследований смогут разработать план действий, отвечающий современным вызовам и текущим проблемам, а также провести анализ ситуации по модели «что было – что сделано – что стало». Результаты исследований должны использоваться не для сравнения между школами, а только для самоанализа, улучшения и принятий решений как управлением школы, так и родителями.

Реализация третьего сценария позволит решить ключевые проблемы дебюрократизации, с которыми сталкиваются участники образовательного процесса на данном этапе развития системы, и приведет к положительным системным изменениям: повысит мотивацию к более качественной работе у учителей и к учебе у школьников, инициирует поступательный рост качества образования и статуса школы в общественном восприятии, будет способствовать взаимному доверию и развитию партнерского стиля взаимодействия на всех уровнях системы школьного образования.

Выводы и рекомендации

Выбор третьего – наиболее перспективного и стратегически значимого – сценария предполагает поэтапное комплексное реформирование системы управления школами. В первую очередь необходимо изменение государственной повестки в области образования: *дети должны ходить в школу с удовольствием и развиваться в направлении сбалансированной готовности к жизни во всем ее разнообразии.* В государственной риторике должно быть постоянное место для образования: обучение в течение всей жизни – это национальное достояние и ценность, дети – это интеллектуальный потенциал страны.

В ближайшей перспективе (2-3 года) в качестве ключевых шагов в данном направлении можно выделить следующее:

1) **Разработать и ввести прозрачные и смыслосодержащие критерии оценки и показатели эффективности работы школы.** Необходимо исключить из практики государственные рейтинги и целевые показатели, такие как количество олимпиадников, % поступивших или % учителей с высшей категорией. Вплоть до устранения категорий учителей, чтобы усилить акцент на профессиональную самореализацию и творчество вместо формальных процедур и практик. Если детям нравится учитель, если учитель выполняет свои цели и удовлетворяет школьную администрацию и родительское сообщество – этого должно быть достаточно для того, чтобы учитель имел право учить детей.

2) **Осуществить ревизию документации, необходимой и достаточной для организации полноценной работы в школе.** К необходимой и достаточной документации стоит отнести следующую: устав, учебная программа (разрабатывается в школе на основании государственной рамки); программа развития (на 3–5 лет), результаты внутреннего мониторинга (оценивается: управление и лидерство, учебно-воспитательный процесс, работа с персоналом, работа с родителями/партнерами, ресурсы; при оценивании используется мнение коллектива, учеников и родителей, результаты PISA и других внешних исследований, результаты экзаменов и уровневых работ, достижения и результаты работы учителей); общий план работы, разработанный на основании мониторинга и утвержденный педсоветом; правила внутреннего распорядка. Все эти документы должны находиться в общем доступе для родителей. И у школы должно быть достаточное право на гибкое и прозрачное изменение этой документации вне обязательств согласования с вертикалью.

3) **Обеспечить механизмы общественного участия и общественного контроля за деятельностью учреждений образования.** Контролирующая роль должна принадлежать обществу, родителям в первую очередь. Родители свободны выбирать, в какую школу отдать ребенка. Комфорт, соответствие ценностям, образовательные и воспитательные подходы, цели и результаты призваны стать определяющими для всех участников образовательного процесса: как для выбора школы обучения (со стороны родителей), так и для форм и методов построения образовательного процесса в школе (со стороны менеджеров и администрации школ). Отношения между школой и родителями должны строиться на доверии. Оценки и личная динамика – персональные данные, которые конфиденциальны и обсуждаются только наедине. В попечительский совет должны входить не только родители, но и выпускники, городские власти, поддерживающие организации. Роль попечительского совета – не столько

совещательная (как сейчас по документам) или фандрайзинговая (как сейчас в реальности), сколько управляющая (с правом наложить вето, принять решение и потребовать его исполнения и т.п.).

4) **Изменить принципы выбора директоров школ.** Выбор директора школы должен напрямую зависеть от выполняемой им роли. Если директор – это педагогический лидер, то выбор должен осуществляться органами самоуправления школы, в первую очередь, педсовета. Если директор – это менеджер-управленец, то даже при тех же выборных акторах, необходимо ориентироваться на иные критерии выбора, таким образом оправдано разделение этих ролей. И следом за этим – право директора школы определять, какие ресурсы нужны в школе и каким образом их эффективно привлекать, удерживать и использовать.

5) **Гарантировать школе экономическую свободу в обмен на ответственность и прозрачность**. Внебюджетная деятельность должна оставаться исключительно в рамках полномочий школы – как на уровне привлечения дополнительных средств, так и в части того, как и на что их использовать, учитывая принцип прозрачности: информация о привлеченных средствах и на что было потрачено должна быть доступна для родительского и учительского сообщества. А для этого школа должна быть «хозяином» своих ресурсов.

В среднесрочной перспективе (5+ лет) основными стратегическими направлениями по дебюрократизации и достижению принципов прозрачности и подотчетности в системе образования должны стать:

1) **Изменение роли министерства и вертикали власти**. Министерство образования должно выполнять сервисную роль в организации образовательного процесса, которая заключается в методической помощи, обучении учителей, организации взаимодействия между разными структурами, проведении неангажированных исследований качества образования с целью помочь и улучшить работу в школе. Для этого необходимо доверие и свобода по всей вертикали, а также признание неизбежности плюрализма школ и программ обучения: у разных школ – разные стартовые площадки, разные возможности и цели. Для реализации этого пункта может понадобиться демонтаж вертикали и построение горизонтальных институтов управления и самоуправления с перспективой трансформации министерства образования в национальный центр развития образования.

2) **Упрощение нормативно-правовой базы в сфере образования.** В первую очередь изменения должны коснуться Кодекса об образовании, который нужно должен быть простым, лаконичным и понятным всем участникам образования нормативным документом (Законом), который просто, однозначно и объективно определит принципы, компетенции, роли и зоны ответственности всех участников и акторов в сфере образования.

3) **Гарантия автономности школ в выборе образовательных программ и обеспечение инструментов многообразия учебных пособий** при общей целевой компетентностной рамке. Общая целевая компетентностная рамка должна определять, чему и за какой период времени обучить, какие минимальные навыки и компетенции сформировать. Вопросы о том, каким образом прийти к этой цели, через какие программы и учебные материалы, какие дидактические приёмы и методы и проч. должны находиться в компетенции самих школ и учителей. Соответственно, многообразие способов решения приведёт к появлению разных школ, что в свою

очередь позволяет родителям совершать выбор той школы, которая в наибольшей степени соответствует способностям, задаткам, интересам и желаниям обучающихся.

4) **Ревизия программ подготовки квалифицированных кадров в системе образования.** Это касается как учителей, так и управленцев системы образования, чтобы подготовить к их более экспертной и автономной роли. Умение брать на себя ответственность, принимать решения и отвечать за результат требует серьезной знаниевой и компетентностной базы, равно как и предъявляет высокие требования к личностному профилю кандидатов. Это естественным образом повышает входной порог на педагогические специальности, и как следствие, ведет к повышению качества педагогических кадров. Для удержания выскопрофессиональных кадров в системе образования потребуются новые экономические механизмы (определение уровня достойной зарплаты и т.п.).

5) **Оптимизация государственных расходов в сфере образования с повышением эффективности финансирования учреждений образования.** Финансировать образование – прямая функция государства. Неравенство в финансировании субъектов разных форм собственности неизбежно порождает дискриминацию и социальное неравенство. Необходимо внедрить в практику разделение принципа финансирования городских и сельских школ. В городе – *подушевое финансирование* совместно с коэффициентом по результатам независимого мониторинга. Чем больше семей выбирает конкретную школу, тем больше финансирование эта школа получает. Таким образом естественная конкуренция будет стимулировать школы развиваться и улучшать качество образования. В сельской местности (особенно удаленной) на сегодняшний день применим только территориальный принцип, для разработки и внедрения новых практик необходимо привлечь экономистов и активистов сферы образования из сельских регионов.

Литература

- Аналитическая справка на основе анализа данных мониторинга цифровой трансформации общеобразовательных организаций, проведенного в августе-сентябре 2020 г. в России. Электронный ресурс. Дата доступа: 12.08.2021 Точка доступа: https://tinyurl.com/kchykkwb
- Гинчук В. В., Феськов Н. С., Худенко Л. А. (2016). «Опыт Республики Беларусь в формировании национальной системы оценки качества общего среднего образования» // Качество образования в Евразии. 2016. №4. Дата доступа: 31.07.2021. Точка доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-respubliki-belarus-v-formirovanii-natsionalnoy-sistemy-otsenki-kachestva-obschego-srednego-obrazovaniya
- Государственная программа «Образование и молодежная политика» на 2021–2025 годы, Постановление Совета Министров Республики Беларусь 29 января 2021 г. № 57, Точка доступа: https://adu.by/images/2021/02/gos-pr-obrazovanie-molod-politika-2021-2025.pdf
- Николаева, Н. (2020). «PISA-2018: обратная связь. Какие проблемные точки в образовании обнаружило международное исследование». // Звязда. 16.09.2020. Дата доступа: 10.08.2021. Точка доступа: https://zviazda.by/ru/news/20200123/1579774594-risa-2018-obratnaya-svyaz-kakie-problemnye-tochki-v-obrazovanii-obnaruzhilo
- Всемирный банк (2013). Обзор государственных расходов в Республике Беларусь. Повышение качества предоставляемых государством услуг в условиях жёстких бюджетных ограничений. Электронный ресурс. Дата доступа: 10.08.2021. Точка доступа: https://documents1.worldbank.org/curated/en/550301468014421797/pdf/741480ESW0P123032700PUBLIC00Russian.pdf
- Образование в Республике Беларусь (2021). Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Точка доступа: https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_39551/
- Омелюсик, В. (2020). «Мониторинг и оценка общего среднего образования Беларуси: взгляд учеников и учителей». – Минск: Четыре четверти, 2020. Точка доступа: EduForum 2020 (tilda.ws)
- Урбан, Д. (2018). «Учат в школе»: как, чему и зачем. Восприятие среднего образования Беларуси учителями и недавними выпускниками: результаты социологического исследования», Исследовательский центр ИПМ, отраслевой обзор SR/18/01 Электронный ресурс. Дата доступа: 15.08.2021. Точка доступа: http://www.research.by/webroot/delivery/files/sr2018r01.pdf
- Урбан, Д. (2019). «Ценности населения Беларуси: результаты социологического исследования», Исследовательский центр ИПМ, отраслевой обзор SR/19/02.
- Урбан, Д. (2019а). Состояние среднего образования в Беларуси: результаты опроса населения и экспертов // Социологический альманах. 2019. №10. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/sostoyanie-srednego-obrazovaniya-v-belarusi-rezultaty-oprosa-naseleniya-i-ekspertov (дата обращения: 23.09.2021).
- Худенко, Л. (2017). «Оценка качества общего среднего образования в Республике Беларусь», Национальный институт образования Министерства образования

Республики Беларусь. Точка доступа: https://docplayer.ru/37636694-Ocenka-kachestva-obshchego-srednego-obrazovaniya-v-respublike-belarus.html

- PISA 2018. Электронный ресурс: https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_BLR.pdf Дата доступа: 09.09. 2021

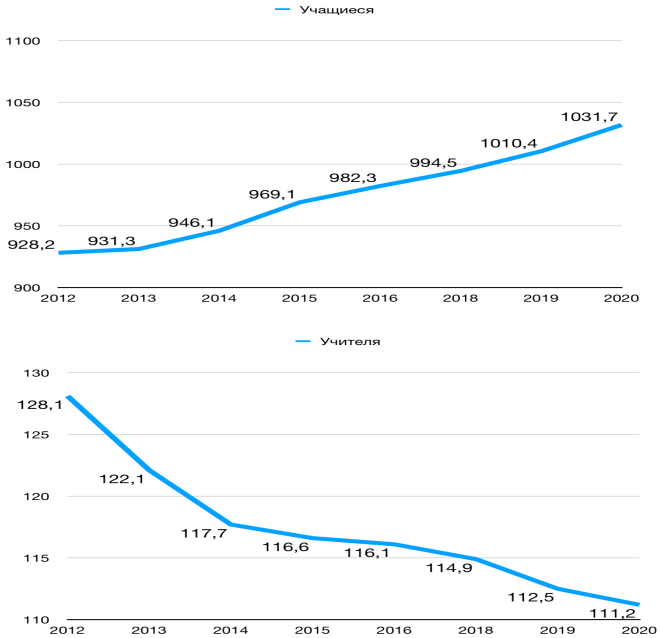
Приложения

Приложение 1. Актуальные проблемы для современной Беларуси, %

Источник: Исследовательский центр ИПМ.

Приложение 2. Образование в Республике Беларусь в 2020 г.

Приложение 3. Динамика численности учащихся и учителей средних школ с 2012 по 2020 годы



Источник: Белстат.

Глава II.

ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО И СРЕДНЕГО СПЕЦИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В БЕЛАРУСИ

Резюме

Сфера профессионально-технического образования и специального среднего образования (ПТО и ССО) в Беларуси представляет собой ригидную, централизованную и бюрократическую систему, где инновации продвигаются медленно и с опозданием. Вместо командно-административной модели мы предлагаем модель субсидиарности. Она предполагает дебюрократизацию системы управления и задействование мотивации и потенциала субъектов нижнего уровня. Вышестоящие органы подключаются для решения только тех задач, которые не под силу на нижних уровнях.

Ключевые слова: образование, дебюрократизация, система обучения.

Содержание

Содержание 1
Введение 1
Возможные сценарии развития образовательных политик в сфере профессионально-технического и специального образования (МСКО 4-5) 4
Сохранение командно-административной системы управления 4
Дебюрократизация путем перехода к субсидиарной системе управления 5
Выводы и рекомендации 7
Приложения 8
Литература 10

Аналитическая записка [PP/01/2021]

Введение

Учреждения профессионально-технического образования и специального среднего образования (ПТО/ССО) в нынешней Беларуси характеризуются двумя тенденциями: сохранение организационно-функциональной преемственности с советским периодом и введение отдельных дидактических элементов западного профессионально-технического образования.

В организационно-функциональном плане система ПТО/ССО в Беларуси остается преимущественно советской. Профессиональное обучение в Советском Союзе выстраивалось таким образом, чтобы обеспечивать потребности производственного аппарата (Five Years). Советская система профессионально-технического образования создавалась для большой централизованной страны с экономикой, управляемой Госпланом. Советские правительства, имея в распоряжении жестко централизованную командно-административную систему, с помощью «ручного управления» обеспечивали функциональное соответствие между предложением со стороны профессионально-технических училищ и спросом на рабочую силу со стороны колхозов и предприятий (Wallace, Kovatcheva, 1998: 85). По мере введения элементов рыночных отношений в годы Перестройки и после распада СССР наступил серьезный разрыв между системой профессионально-технического образования и рынком труда (Walker, 1998: 528).

В 2020/2021 учебном году 171 учреждение образования реализовывало образовательные программы ПТО (из них 127 – собственно учреждения ПТО). 193 учреждения образования реализовывали образовательные программы ССО (из них 110 – собственно учреждения ССО). На уровне ПТО обучалось 60,8 тыс. человек, на уровне ССО – 110,4 тыс.

Как и на других уровнях образования, на протяжении последней декады (2010-2020) в сфере ПТО/ССО происходило постепенное снижение численности учащихся, педагогов и самих учреждений (см. таблицу 1 в Приложениях). Сокращение объемов и структур подготовки рабочих специальностей связано с более общей установкой на оптимизацию государственных учреждений, попыткой адаптации этих учреждений к новым потребностям экономики (State program).

В системе управления образовательным процессом, несмотря на попытки переориентации на вызовы современной экономики, сохранилась практика (де-факто обязательного) распределения. В отличие от ВНУ, ПТО и ССО характеризуются высокой степенью привязки получаемого образования к будущему трудоустройству, которая и обеспечивается главным образом за счет системы бюрократического распределения. В 2020 году из числа подлежавших распределению место работы получили 99,5 % выпускников системы ССО и 99,9 % выпускников системы ПТО (Проект Концепции). В 2021 г. среди 25,6 тыс. выпускников ПТО 19,3 тыс. были сразу трудоустроены, а среди 33,4 тыс. выпускников ССО — 17 тыс. (В случае выпускников ВНУ эта пропорция составила в 2021 году 54,6 тыс. к 18, 1 тыс.).

В Беларуси система ПТО и ССО ориентирована на различные категории населения:

- школьников VIII-IX классов (допрофессиональная подготовка) и X-XI базовых классов, осваивающих профессию в рамках трудового обучения на базе учреждений ПТО и ССО;
- выпускников IX и XI классов, поступающих в учреждения ПТО и ССО;
- безработных и незанятое население;

- взрослых, повышающих квалификацию или отдельные
- компетенции по направлению предприятий и организаций;
- лиц с особенностями психофизического развития (ОПФР) и инвалидностью.

В начале 90-ых были попытки децентрализации системы ПТО/ССО. В начале 1992 года Постановлением Совета Министров РБ учебные заведения ПТО/ССО и значительная часть функций по управлению ими были переданы от республиканских областным властями и Минскому городскому управлению. Местные советы депутатов получили возможность создавать, реорганизовывать и ликвидировать заведения ПТО/ССО и регистрировать их уставы. Хотя формально эти полномочия сохранились и до сих пор, все же после консолидации авторитарного режима Александра Лукашенко в 1996-1997 годах процесс децентрализации системы ПТО/ССО был практически заморожен.

В современной Беларуси со времен БССР сохранилось Управление профессионально-технического образования при Министерстве образования, которое в советское время называлось «Главное управление среднего профессионального образования при Министерстве народного образования». Некоторой новацией стало создание в 1993 году Республиканского института профессионального образования (РИПО) на базе Республиканского института повышения квалификации. Главной задачей РИПО является научное и методическое обеспечение руководящих и педагогических кадров и повышение квалификации ПТО и ССО. Институт также анализирует рынок труда в Беларуси, разрабатывает стандарты профессионального образования и отвечает за разработку и внедрение концепции устойчивого развития в профессиональном образовании.

РИПО стал также главным каналом коммуникации с зарубежными и международными организациями, занимающимися вопросами профессионально-технического образования. Так, в 1997 году началось тесное сотрудничество РИПО с Европейским фондом образования (ЕФО) (ЕФО был создан в 1995 г. в городе Турине (Италия) при Европейской Комиссии для содействия реформирования систем ПТО/ССО в странах бывшего СССР, Балканского региона и Восточного Средиземноморья). В структуре РИПО функционирует Национальный наблюдательный центр за развитием рынка труда и профессионального образования ЕФО (История...). В 2014 г. РИПО инициировало вступление системы ПТО и ССО Республики Беларусь в международную ассоциацию WorldSkills International (WSI).

В течение последних десяти лет реализовывались точечные реформы. В 2010 году РИПО принял решение о запуске проекта по внедрению новой системы дистанционного обучения в ПТО/ССО. 4 декабря 2013 года на Республиканском совещании руководителей учреждений ПТО/ССО было озвучено ряд предложений по включению в образовательный процесс лиц с ограниченными возможностями. Через полтора года Министерство образования Беларуси приняло Концепцию развития инклюзивного образования лиц с особенностями психофизического развития. В 2014 году белорусская система ПТО/ССО была включена в WSI.

Учреждения ПТО/ССО (МСКО 4-5) представляют собой ригидную, централизованную, бюрократическую систему с авторитарной (персоналистской) моделью управления, блокирующей инновации и мотивации к развитию сектора профессионально-технического и специального среднего образования. Это приводит к накоплению ряда нерешённых проблем, которые находят своё выражение в следующих негативных явлениях:

- недостаточная мотивация преподавателей в обеспечении качества работы;
- необходимость вести двойную документацию - в бумажном и электронном виде;
- установка не на результат, а на отчетность;
- перегруженность программ ПТО/ССО предметами общеобразовательного характера и недостаток профессиональных дисциплин (Калицкий, 2015).

Эти и схожие проблемы связаны с чрезмерной централизацией системы управления, побочным продуктом которой является бюрократизация, дефицит мотивации у работников этой сферы и, как следствие, инертное развитие профессионально-технического и среднего специального образования.

Цель документа: рассмотреть разные варианты политики в сфере управления системой ПТО/ССО и сформулировать рекомендации по ее реформированию в случае перехода страны на демократический путь развития.

Структура документа

Документ состоит из введения, двух разделов и заключения. Во введении представлен анализ инфраструктуры учреждений ПТО и ССО, модели управления, определена проблема, намечена цель документа, разъяснена методология и зафиксированы ограничения исследования.

Далее рассмотрены два возможных варианта политики в области ПТО/ССО: сохранение командно-административной системы управленя и переход к субсидиарной системе управления как оптимальный вариант дебюрократизации. В заключении сформулировны рекомендации для проведения реформ по дебюрократизации системы профессионального и специального образования (МСКО 4-5) в случае перехода страны на демократический путь развития.

Методология и ограничения

Аналитическая записка основана на анализе актуального положения дел в белорусской системе ПТО/ССО в сопоставлении с общеевропейскими трендами в аналогичной сфере (TVET). Ввиду того, что диагноз ситуации в Беларуси основан только на данных, находящихся в публичном доступе, существует некоторый риск того, что легко доступные данные будут преобладать над теми, к которым доступ ограничен.

Возможные сценарии развития образовательных политик в сфере профессионально-технического и специального образования (МСКО 4-5)

Исходя из нынешней ситуации можно спрогнозировать два наиболее вероятных сценария образовательной политики в сфере ПТО и ССО: (1) сохранение командно-административной системы управления и (2) дебюрократизация путем перехода к субсидиарной системе управления.

Сохранение командно-административной системы управления

Как было отмечено выше, на данный момент система ПТО/ССО в Беларусь представляет собой ригидную, централизованную и бюрократическую систему. О степени централизации можно судить на базе описания компетенций центральных/местных органов (см. таблицу 2 в Приложении).

В аналитической записке по профессионально-техническому образованию, подготовленной для Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), отмечается ключевая роль инноваций и (само)реформирования в контексте обеспечения оптимального согласования профессинально-технического образования и рынка труда. На первом месте в перечне препятствий для таких инноваций аналитики поместили «неприятие риска со стороны бюрократий» (risk aversion of bureaucracies) (Working Out, 2009: 45). «Иерархизация организации — поясняют авторы — снижает шансы того, что руководство примет новые идеи и не позволяет сотрудникам предлагать изменения. Правила также служат щитом для чиновников, так что даже если что-то пойдет не так, пока правила соблюдаются, никто не может быть наказан. Это защитная функция [правил] объясняет сложность сокращения бюрократии» (Working Out, 2009: 44).

В апреле 2021 года Министерство образования Беларуси опубликовало проект Концепции развития системы образования Республики Беларусь до 2030 года (далее: Проект-2030), в котором отдельное место отведено и направлениям развития ПТО/ССО. Отметим в этом проекте три следующие идеи:

1. к 2025 году переход к единому виду учреждения профессионально-технического и средне-специального образования — колледж;
2. разработка образовательных стандартов и научно-методического обеспечения системы ПТО/ССО на основе профессиональных стандартов и требований «Worldskills»;
3. разработка механизмов реагирования на изменения рынка труда.

Переход к единому виду учреждения (колледж) стоит оценить нейтрально: с точки зрения эффективности и прозрачности управления эта реформа сама по себе не является ни позитивной, ни негативной. Более информативны здесь являются идеи (2) и (3). Учет стандартов «Worldskills» предполагает некоторую интеграцию с международной практикой в области ПТО/ССО (TVET), что может дать позитивный импульс для повышения качества образования.

Пункт (3) звучит обещающе, но он сформулирован таким образом, что на практике это может обозначать диаметрально противоположные вещи: (а) вовлечение в образовательный процесс разных стейкхолдеров и развитие форм горизонтального взаимодействия между ними, (б) усиление вертикального командно-административного контроля в попытке обеспечить соответствие между системой образования и рынком труда «ручным способом».

Поскольку в Проекте-2030 нет никаких намеков на реформу системы управления, вполне вероятно, что именно вариант (б) предполагается в рамках практического исполнения постулата (3).

В случае сохранения жестко централизованной системы управления системы ПТО/ССО проблема бюрократизации с высокой вероятностью будет усугубляться. Бюрократизация препятствует инновациям, потому что правительственная бюрократия по своей природе характеризуется неприятием риска, а неприятие риска несовместимо с реформистской установкой (Working Out, 2009: 79).

Дебюрократизация путем перехода к субсидиарной системе управления

Субсидиарность состоит в том, что вышестоящие органы выполняют вспомогательную функцию в отношении нижестоящих органов или подчиненных им учреждений.

Принцип субсидиарности зиждется на предпосылке, что субъекты «нижних» уровней (напр. учащиеся, их родители, рядовые педагоги, руководство учреждений) сами заинтересованы в успехе образовательного процесса, в связи с чем спонтанно ищут оптимальные средства для обеспечения этого успеха. Ввиду когнитивных и организационных ограничений субъекты нижнего уровня не всегда в состоянии охватить вниманием весь спектр факторов, которые влияют на успех, но, с другой стороны, аналогичные ограничения свойственные и центральным органам. Смысл субсидиарности состоит в том, чтобы в максимальной степени задействовать мотивацию и потенциал субъектов нижнего уровня, а вышестоящие органы подключать только для решения тех задач, которые не под силу на нижних уровнях.

Исследование Souto-Otero, Fleckenstein, Dacombe, 2008 позволяет идентифицировать как минимум девять типов стейкхолдеров, которые заинтересованы в эффективности образования в сфере ПТО/ССО (TVET). Исследователи также описывают систему стимулов, которые активизируются в процессе дебюрократизации и толкают стейкхолдеров к инновациям (см. таблицу 1).

Таблица 1. Основные стейкхолдеры TVET и возможные стимулы к развитию

Заинтересованные стороны (стейкхолдеры)	*Стимулы к развитию*
Преподаватели / мастера	Профессиональное развитие Повышение эффективности преподавания и обучения
Школы / обучающие организации	Наличие финансирования инноваций
Студенты / Стажеры / Сотрудники	Повышение эффективности преподавания и обучения
Социальные партнеры	Повышение уровня компетентности персонала
(Коммерческие) частные компании	Создание новых рынков Предоставление профессионального обучения Повышение уровня компетентности персонала
Некоммерческие организации и благотворительные фонды	Выявление передовых методов улучшения системы Предоставление профессионального обучения
Публичные инновационные агентства	Выявление лучших практик для улучшения системы Повышенная роль в формировании политики

Правительство (включая государственные и субгосударственные агентства)	Позитивное общественное восприятие изменений Повышение эффективности политики в сфере профессионального образования
Международные организации	Определение лучших практик для улучшения системы Повышение роли в формировании политики

Государство в этой модели явится как один из стейкхолдеров. Роль государства, безусловно, важна, но при условии, что оно не довлеет над другими стейкхолдерами и позволяет системе стимулов спонтанно расширяться.

Наличие деперсонализированных процедур принятия решений является необходимой предпосылкой предсказуемости и координации действий. Таким образом, задача не стоит в том, чтобы избавится от бюрократии, а в том, чтобы оптимизировать эту сферу.

Ослабление (иерархической) бюрократии и развитие неформального горизонтального взаимодействия между разными стейкхолдерами, является необходимой предпосылкой для инновационного развития системы.

Выводы и рекомендации

На основе анализа ситуации в белорусской системе ПТО/ССО и обзора альтернативного подхода мы предлагаем для Новой Беларуси следующие меры по дебюрократизации сферы профессионально-технического и специального среднего образования:

В долгосрочной перспективе:

- Редуцировать роль центральной/исполнительной власти в управлении ПТО/ССО и развивать горизонтальные связи между разными стейкхолдерами (основные типы таких стейкхолдеров перечислены в таблице 3).
- Создать органы самоуправления с участием работодателей и других представителей более широкой общественности, которые могли бы осуществлять перманентный контроль за деятельностью ПТО и ССО и тем самым обеспечить прозрачность их деятельности.
- Перевести весь документооборт в электронный формат.
- Продолжать позитивные тренды, которые, несмотря на условия авторитаризма, появились в системе образования на предыдущих этапах, а именно: разрабатывать и активно имплементировать образовательные стандарты на основе профессиональных стандартов и требований «Worldskills».

В краткосрочной перспективе

- Повысить заработную плату преподавателей как минимум в полтора раза.
- Это важный стимул к работе и саморазвитию, а также фактор, способствующий повышению престижа преподавателя.
- Пересмотреть загруженность преподавателей и учащихся. Преподавателям должно быть гарантировано достаточно времени на отдых, повышение профессиональной квалификации и самосовершенствование.

- Редуцировать объем документации в результате делегирования управленческих функций с вертикального на горизонтальный уровень.

Приложения

Таблица 2. Статистика ПТО/ССО

	2013/14	2016/17	2020/21
Учреждений ПТО+ССО	450	426	399
Учащихся в ПТО + ССО	-	188 тыс.	171 тыс
Выпускников ПТО + ССО	85,7 тыс.	67,5 тыс.	59 тыс.
Руководящих и педагогических работников	-	18,4 тыс.	16,6 тыс.

Таблица 3. Система управления с сфере ПТО/ССО (Источник: Belarus: TVET)

Компетенции центральных (республиканских) властей:

- Разработка и управление реализацией государственной политики в сфере профессионального и среднего специального образования;
- Законодательство, национальная политика и стратегии;
- Координация деятельности республиканских органов государственного управления, отделов образования облисполкомов и Минского горисполкома;
- Определение категорий, направлений и содержания программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации преподавателей учреждений профессионального и среднего специального образования и анализ результатов их реализации;
- Научно-методическое обеспечение среднего профессионального и среднего специального образования в части мониторинга качества образования, разработки мероприятий, направленных на совершенствование деятельности образовательных учреждений;
- Исследования и разработки в области обеспечения развития профессионального и среднего специального образования, контроль над выполнением задач, внедрения результатов исследований, подготовки соответствующих отчетов;
- Обеспечивают единый порядок работы с документами в соответствии с регламентом делопроизводства и архивизации, контролируют качество обучения и выполнения задач в установленные сроки;
- Обеспечивают выполнение возложенных на Министерство задач по сотрудничеству с международными организациями, иностранными юридическими и физическими лицами, осуществляющими деятельность в сфере профессионального и среднего специального образования, в том числе по обмену технологиями обучения, программам обучения, обмену опытом организации ПТО/ССО;

- Организуют ежегодное обновление электронной базы данных о талантливой молодежи из числа студентов учреждений профессионального и среднего специального образования.

Компетенции РИПО:

- Готовит предложения об отмене нормативных правовых актов, изменениях и дополнениях в нормативные правовые акты Министерства образования в сфере ПТО/ССО, вносит предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики;
- Организует деятельность учреждений республиканского подчинения по реализации программ РИПО по организационной, научной и методической поддержке студентов технических и декоративно-прикладных искусств и сотрудников учреждений профессионального и среднего специального образования;
- Участвует в утверждении кандидатов на должности руководителей технических, профессиональных учреждений и среднего специального образования;
- Вносит в пределах своей компетенции предложения о создании, реорганизации и ликвидации профессиональных учебных заведений технического и среднего специального образования;
- Организует разработку стандартов ПТО/ССО, разработку типовых учебных программ по специальностям, выпуск учебников для учреждений профессионального и среднего специального образования;
- Совместно с главным информационно-аналитическим центром Министерства образования, разрабатывает и реализует меры по развитию республиканской информационной системы в сфере профессионального и среднего специального образования;
- Занимается проектной деятельностью;
- Проводит семинары и воркшопы по совершенствованию обучения и развитию среднего профессионального и среднего специального образования.

Компетенции и сферы ответственности местных властей (советы депутатов):

- Рассматривают документы для получения лицензии на право осуществления профессионального и среднего специального образования;
- Участвуют в утверждении кандидатов на должности руководителей учреждений ПТО/ССО;
- Взаимодействуют с республиканскими органами государственного управления, отделами образования облисполкомов, Комитетом по образованию Минского горисполкома при решении вопросов в сфере профессионального и среднего специального образования;
- Отвечают в установленные сроки на письма и обращения граждан;

- Принимают необходимые меры по устранению выявленных недостатков, дают разъяснения и рекомендации по вопросам, входящим в их компетенции.

Литература

[Belarus: TVET] *Belarus: TVET Country Profiles*, UNESCO statistics, https://unevoc.unesco.org/home/Dynamic+TVET+Country+Profiles/country=BLR

[Five Years] (1997) Five Years Later: Reforming Technical and Vocational Education and Training in Central Asia and Mongolia, GTZ - IIEP.

Matthews, David (2017), 'Europeans back funding vocational training over higher education,' *Times Higher Education*, June 3.

Souto-Otero, Manuel, Timo Fleckenstein, Rod Dacombe (2008), 'Filling in the gaps: European governance, the open method of coordination and the European Commission,' *Journal of Education Policy*, 23/3, 231-249.

[State program] *State program Education and youth policy for 2016-2020*, https://unevoc.unesco.org/home/Dynamic+TVET+Country+Profiles/country=BLR

Walker, Charlie, (2007, September), 'Navigating a "zombie" system: Youth transitions from vocational education in post-Soviet Russia,' *International Journal of Lifelong Education*.

Wallace, Claire, Sijka Kovatcheva (1998), *Youth in Society: The Construction and Deconstruction of Youth in East and West Europe*, Macmillan, Basingstoke.

[Working Out] (2009) 'Working Out Change Systemic Innovation In Vocational Education And Training, Centre For Educational Research And Innovation,' OECD.

Zhao, Zhiqun, Felix Rauner (2014), *Areas of Vocational Education Research*, Springer Science & Business Media, 2014.

[История...] История профессионально-технического и среднего специального образования Республики Беларусь (1852 - 2019 гг.), http://pto70.ripo.unibel.by/Istoriya/Istoriya.html

Калицкий, Э. (май 2015), *Материалы семинара РИПО*.

[Проект Концепции] *Проект Концепции развития системы образования Республики Беларусь до 2030 года*, https://edu.gov.by/proekt-kontseptsii-razvitiya-sistemy-obrazovaniya/

ГЛАВА III.
«ГИБРИДНАЯ» БЮРОКРАТИЯ И СТРАТЕГИИ ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ БЕЛАРУСИ

Резюме

В работе анализируются ключевые признаки, причины и негативные следствия аномальной бюрократии в высшем образовании Республики Беларусь. Представлен анализ возможных стратегий борьбы с аномальной бюрократией, предложен сценарий наиболее обоснованного и перспективного её преодоления, разработаны меры и рекомендации для успешного демонтажа бюрократической инфраструктуры, которые позволят обеспечить прозрачность и подотчетность администрации вузов перед академическим сообществом и учреждений высшего образования перед обществом.

Ключевые слова: система высшего образования, аномальная бюрократия, дебюрократизация, автономия, самоуправление, прозрачность, подотчетность.

Содержание

Введение 8

1.«Гибридная бюрократия» в высшем образовании Беларуси: тенденции и аномалии ... 5

2.Нормативный горизонт: цели и принципы 7

3.Стратегии дебюрократизации высшего образования Беларуси при сохранении status quo……..…9

4.Стратегия дебюрократизации через системные реформы……..11

5.Выводы и рекомендации……..……...12

Литература 16

Аналитическая записка [PP/01/2021]

Введение

Ситуация с аномальной бюрокатией, сложившаяся в высшем образовании в настоящий момент – результат наложения двух тенденций: объективного процесса массовизации и коммерциализации высшего образования, с одной стороны, и «гибридной» национальной образовательной политики в суверенной Беларуси, с другой.

Тенденция массовизации нашла своё выражение в том, что за период с 1990 по 2004 г. количество вузов Беларуси выросло в 1,6 раза, при этом 30 из них получили статус университетов по политическим и формально-бюрократическим основаниям. В 1990/1991 уч.г. в Беларуси существовало 33 государственных высших учебных заведения, из которых только 3 имели статус университета. В них проходили обучение 188, 6 тыс. студентов (Статистический ежегодник 2006, 205). В силу номинального уравнивания неравных по качеству образования вузов в дальнейшем министерствам образования пришлось идти по пути нефункционального, но неизбежного усложнения системы высшего образования (через ранжирование вузов по уровням аккредитации и прочих мер административного регулирования). Непрерывный рост численности студентов на протяжении 20 лет достиг своего пика к 2011/2012 учебному году, когда численность студентов и магистрантов, обучающихся в 55 вузах республики составила на начало учебного года 450,5 тыс. человек (Образование, 2012).

Количественный рост вузов и численности студентов сопровождался коммерциализацией высшего образования (как за счёт создания частных вузов, так и государственного сектора платных образовательных услуг). В 1990-е гг. система высшего образования оказалась брошенной на произвол судьбы. Из-за экономического кризиса снизился уровень государственного финансирования, интересы государства сдвинулись с социальных вопросов в сферу распределения экономических и политических ресурсов. Высшее образование оказалось «один на один» со своими проблемами — финансовыми, кадровыми, образовательными, научными. Целое десятилетие оно «научалось» выживать, постепенно становясь полноценным субъектом рыночных отношений, формируя образовательный рынок и правила игры на нем, включаясь в конкурентную борьбу. К концу 90-х гг. в Беларуси сформировался сектор коммерческого высшего образования (в виде коммерческих вузов, численность которых увеличилась с нуля до 30, и сектора платных образовательных услуг, предоставляемых государственными вузами). Такая эволюция привела белорусское высшее образование, наряду с определенными потерями и деформациями, к важному результату: белорусские вузы научились выживать и зарабатывать, стали динамично развивающимся сектором экономики. Для белорусской государственной бюрократии и менеджмента это был своеобразный сигнал: сфера высшего образования стала привлекательным ресурсным объектом. Начиная с 2000-х гг. государство «возвращается» в систему. При этом катализатором такого возвращения стал политический фактор.

Именно с ним связана вторая тенденция, которая проявляется в том, что, начиная со второй половины 90-х гг., когда к власти пришёл А. Лукашенко, начался процесс установления жёсткой персоналистской модели управления образованием. Начало этого процесса приходится на вторую половину 90-х-начало 2000-х, когда была установлена процедура назначения ректоров президентом лично (или по представлению Министерства образования), а также началась практика манипуляции органами академического самоуправления через институты Министерства образования и Администрации президента.

Две вышеозначенные тенденции привели к появлению сложной, многоуровневой и запутанной бюрократической модели системы высшего образования Беларуси, которая сформировалась в результате наложения друг на друга четырёх типов

бюрократий, каждая из которых имеет своё происхождение и свою логику развития, которые с трудом согласуются друг с другом.

Первый тип бюрократии был унаследован от БССР и связан с её вертикальной иерархической структурой. Базовым принципом унаследованной от БССР системы высшего образования стало сверхцентрализованное государственное управление вузами, которое исключало возможность университетской автономии и самоуправления. О степени включённости в «государственный механизм по выпуску специалистов» свидетельствует тот факт, что до 1939г. в СССР и БССР вузы возглавляли *директоры* (их статус приравнивался к статусу директоров предприятий), а не ректоры. Должность ректора была восстановлена в 1939 г., но до марта 1961 г. согласно Типовому уставу высшего учебного заведения, утверждённому Постановлением Совнаркома СССР от 5 сентября 1938 г., руководители вузов (за исключением университетов) по-прежнему именовались директорами. Стоит, однако, отметить, что в конце 1980-х. гг. в СССР появилась тенденция либерализации высшей школы, которая проявилась в расширении университетской автономии. Так, постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР от 13 марта 1987 г. № 325 «О мерах по коренному улучшению качества подготовки и использования специалистов с высшим образованием в народном хозяйстве» был восстановлен институт выборности ректоров.

Второй тип бюрократии – менеджериальный – восходит к 90-м годам 20-го века, когда появились элементы рынка образования и вузы научились к нему адаптироваться. В результате этих тенденций к началу 2000-х гг. в управление высшим образованием и университетами вошли государственные чиновники и менеджеры с присущей им идеологией и методологией бюрократического управления и менеджериализма.

Третий тип бюрократии – авторитарно-персоналистский – связан с построением авторитарной персоналистской модели управления А. Лукашенко, которая, идентифицируя себя в качестве преемницы по отношению к советской бюрократической модели, тем не менее, существенно её модифицировала. В 1996 г. Президент Лукашенко ликвидировал советскую традицию выборов ректора Указом от 29 августа 1996 г. №342 «О Белорусском государственном университете». При этом норма выборности руководителей учреждений образования сохранялась в «Законе об образовании» (1991) вплоть до 2002 года. Начало процесса упразднения самоуправления университетов и построения авторитарной персоналистской модели управления вузами в масштабах всей страны приходится на 2001 г. — после президентских выборов, когда обнаружилась оппозиционность значительной части академического сообщества и власть стала рассматривать университетскую корпорацию как политического субъекта. Именно в это время появляется Указ Президента Республики Беларусь, устанавливающий новую процедуру назначения ректоров (О порядке назначения, 2001), согласно которой ректоры двух вузов (БГУ и Академии управления) назначаются Президентом лично, а ректоры остальных государственных учреждений высшего образования назначаются Советом министров по представлению Министерства образования и согласуются Президентом Республики Беларусь. Прямое президентское правление распространялось не только на ректора, но и на органы академического самоуправления. Кодекс 2011 г. придал прямому президентскому правлению в вузах завершенные формы и установил такую вертикаль власти, согласно которой все государственные университеты, Совет ректоров и Министерство образования в управленческой иерархии занимают маргинальное положение по отношению к институту президентства (Кодекс, 2011, ст. 105-111).

Наконец, с вступлением в 2015 году в Болонский процесс в высшем образовании Беларуси появились элементы бюрократии стран Европейского пространства высшего образования (ЕПВО).

Все четыре типа бюрократии находятся в противоречивом (а порой и конфликтном) взаимодействии и потому белорусскую бюрократию в высшем образовании мы называем *гибридной*.

Проблема. Высшее образование представляет собой сложную самоорганизующуюся, самонастраивающуюся систему с горизонтальными структурами организации и институтами самоуправления. «Гибридная» бюрократия не владеет инструментами «мягкого» управления такими сложными системами – она использует инструменты управления преимущественно в парадигме «жесткого» вертикального администрирования. Поскольку и сама система высшего образования, и ее институты, и академическое сообщество оказывают сопротивление бюрократии как чужеродному компоненту системы, главным средством постоянно ускользающего управления и контроля становится *аномальная бюрократизация*, которая превращается в самоцель и, в итоге, парализует систему высшего образования, увеличивая материальные затраты и снижая функциональность высшего образования.

Цель документа - проанализировать возможные сценарии преодоления аномальной бюрократии и дать рекомендации для реализации политики дебюрократизации высшего образования в краткосрочной (1-2 года) и долгосрочной (20 лет) перспективе.

Методология и ограничения

Эмпирическими данными для данной статьи послужили результаты экспертного (глубинного полуформализованного) интервью с сотрудниками белорусских университетов разных уровней (всего 10 интервью) (Лаврухин, 2020). Также были проанализированы интервью с представителями вузов и данные, опубликованные в средствах массовой информации в открытом доступе, контент блогов и форумов, в которых размещены посты и сообщения преподавателей различных белорусских вузов. В то же время, стоит отметить неизбежные ограничения, с которыми столкнулся представленный в документе анализ: дефицит и искажение статистических данных, ограничение доступа к внутриуниверситетским базам данных и недостаточность независимых исследований в сфере образования в Беларуси существенно искажают и затрудняют полное и адекватное понимание ситуации с бюрократизацией высшего образования в Беларуси.

Структура документа

Документ состоит из введения и пяти разделов. Во введении дано краткое описание ситуации, определены проблема и цель документа, разъяснена методология и оговорены ограничения. В первом разделе «Гибридная бюрократия в высшем образовании Беларуси: тенденции и аномалии» выявлены и кратко охарактеризованы две ключевые тенденции в высшем образовании Беларуси – массовизации и коммерциализации – и выявлены их негативные последствия. Во втором разделе «Нормативный горизонт: цели и принципы» зафиксированы два ключевых глобальных тренда и определены принципы и требования, заданые современностью для успешного развития учреждений высшего образования. В третьем разделе «Стратегии дебюрократизации высшего образования Беларуси при сохранении status quo» представлены и оценены две наиболее вероятные стратегии борьбы с бюрократией, которые могут быть реализованы в системе высшего образования при сохранении нынешней ситуации неизменной. В четвёртом разделе «Стратегия дебюрократизации через системные реформы» представлен план стратегии

дебюрократизации системы высшего образования Беларуси в случае её становления на демократический путь развития. В пятом разделе «Выводы и рекомендации» подведены итоги и даны к рекомендации для реализации стратегии дебюрократизации.

1. «Гибридная бюрократия» в высшем образовании Беларуси: тенденции и аномалии

«Гибридная бюрократия», сложившаяся в результате наложения четырёх сосуществующих моделей – неосоветской, менеджериальной, авторитарно-персоналистской и болонской, - привела к возникновению коллизии между разными бюрократиями, а также между академическим сообществом и институтами академического самоуправления, с одной стороны, и академической бюрократией и административными процедурами, с другой. Внутри университетов эта коллизия разворачивается по нескольким направлениям (тенденциям) *аномальной бюрократизации*.

Тотальная регламентация и контроль за всеми видами академической жизни: научной, образовательной, воспитательной и общественной. Симптомами такой регламентации являются: ежегодные отчёты об академической и научной продуктивности преподавателей, балльно-рейтинговая система и иные виды оценивания учебных достижений студентов, мониторинг эффективности образовательной и научной деятельности каждого преподавателя, кафедры, института, университета, тотальная стандартизация учебных программ, идеологический контроль за воспитательной и общественной деятельностью и др. Административные отчеты по проведенному контролю, как правило, носят бессодержательный и обезличенный характер — преимущественно в виде числовых показателей. Несмотря на то, что дизайн отчетных формуляров и регулярность их заполнения может немного варьироваться в разных университетах, их общая бессодержательность и бесполезность отмечается подавляющим большинством преподавателей. Согласно результатам проведённого интервью (Лаврухин, 2020), большинство преподавателей и представителей администрации отмечают, что отчёты носят нарочито формальный характер, эта работа отнимает много рабочего и свободного времени у сотрудников, а также инициирует конфликтные ситуации внутри академического сообщества — между руководителями кафедр и рядовыми преподавателями, которые либо не успевают выполнять, либо открыто саботируют требование предоставлять запрашиваемые отчеты. Подобная система регламентации и контроля осуществляется за счёт существенного ограничения университетской автономии (со стороны внешних контролирующих органов) и институтов самоуправления (внутри университетов), противоречит процессам самоорганизации и саморегуляции в академическом сообществе.

Жесткий контроль и регламентация мобильности внутри университета и за его пределами. На уровне перемещения внутри университета данная регламентация проявляется в том, что любой перенос занятия или экзамена в более удобное место и на более удобное время, проведение занятий вне стен университета требуют огромного количества времени и такого же количества виз административных работников. Ещё более трудоемкой процедурой является оформление документов для командировок (внутренних и особенно зарубежных): это процесс многодневного хождения по отделам, сбора многочисленных виз, разрешений, согласований, подписей и переделывания документов. Одна из респонденток интервью отмечает, что количество бумаг и согласований, необходимых для оформления одной и той же командировки на конференцию (в один и тот же город) возросло в сравнении с концом 90-началом 2000-х годов в 4 раза (Лаврухин, 2020). После командировки требуются не меньше усилий и

времени для оформления отчетов. Перед лицом столь обременительных, затратных по времени и силам процедур, многие преподаватели предпочитают не участвовать в конференциях, что негативно сказывается на их компетенциях и атмосфере академического сообщества в целом.

Регламентация и формализация содержательной части учебного процесса. В связи с тотальной унификацией и стандартизацией учебных программ, с одной стороны, и попытками имитировать их обновление в республиканских масштабах, с другой, в вузах страны существует огромное количестве стандартов, учебной документации, регламентов, программ и рекомендаций. Все они представляют собой многостраничные документы с многочисленными таблицами и перечнями бюрократических процедур. При этом, как отмечают представители администрации, осуществляющие документооборот в вузах, если хотя бы в одном из этих документов меняется один пункт, все остальные документы также необходимо переделывать. Все эти документы готовятся, проверяются, загружаются в электронные образовательные среды целой «армией» служащих. При этом на низовом уровне и в реальном учебном процессе студенты и преподаватели пользуются тематическим планом, занимающим 1–2 печатные страницы, а также программой курса в 10-15 страниц. Поскольку в стране существует жёсткая вертикальная система бюрократичской отчётности, любые попытки администрации вузов проявить творческую инициативу в организации учебного процесса или дать свободу студентам выбирать курсы, а преподавателям – составлять авторские курсы, влекут за собой неприемлемые бюрократические последствия и риски (вплоть до увольнения).

Это приводит к *аномальной формализации академической и исследовательской составляющей высшего образования,* когда содержание выхолащивается и редуцируется к соответствию формальным требованиям. Формализация поразила все уровни высшего образования в Беларуси, но особенно ярко она проявляется на более высоких уровнях послевузовского (или научно-ориентированного) образования, в которой исследовательская составляющая занимает львиную долю. По мнению подавляющего большинства диссертантов, соответствие не содержательным, но формальным требованиям (даже таким, как, например, количество отступов или тип шрифта) является необходимым и достаточным условием для защиты диссертации. Респонденты отмечали неоднократные случаи отклонения диссертаций в силу наличия небольших несоответствий второстепенным формальным требованиям при успешных защитах диссертаций, имеющих серьёзные проблемы с содержанием (Лаврухин, 2020). Доминирование численных показателей публикационной активности, необходимой исключительно для отчётности вышестоящим управляющим и контролирующим органам, приводит к их девальвации, снижению качества публикаций и, как следствие, качества исследовательской работы в целом. Таким образом, аномальная бюрократия проникла в ту сферу академической работы, где нормы и правила всегда устанавливались и должны устанавливаться самим научным сообществом.

Все эти тенденции приводят к появлению ряда аномалий, деструктивно влияющих на образовательный процесс и развитие высшей школы в целом.

Во-первых, заорганизованность и зарегламентированность образовательной деятельности смещает центр приложения сил и времени всех участников высшего образования с содержания образовательной, научной, воспитательной и общественной деятельности на форму и процедурную часть обслуживающего её бюрократического процесса. Тем самым процесс тотальной бюрократизации высшего образования становится всё более иррациональным, самодостаточным и неуправляемым: дефицит рефлексии над правомерностью действий администрации становится нормой, которая

блокирует саму возможность сопротивления нерациональному использованию временных, финансовых и человеческих ресурсов.

Во-вторых, это приводит к существенному снижению мотивации образовательного сообщества к инновациям. Академическая деятельность, замещённая формальными рефлексами на регламенты, отчёты и планы, утрачивает своё смысловое, перспективное, инновативное измерение. Жёстко регламентированное, формализованное и забюрократизированое пространство блокирует любые попытки инициативной и инновационной деятельности представителей академического сообщества.

В-третьих, аномальная бюрократизация приводит к выхолащиванию академической жизни и появлению разного рода имитаций (симулякров) форм и функций образовательной, научной и управленческой деятельности в университетах. Академические симулякры деятельностей, должностей и целых институтов существенно деформируют функции вузов и/или делают их нежизнеспособными. Сам преподаватель в значительной степени превратился в служащего-функционера, интегрированного в жесткую систему иерархизированных бюрократических отношений. Его компетентность стала определяться не реальными научно педагогическими достижениями, а положением в системе бюрократической академической иерархии.

В-четвертых, вертикальная модель управления и связанная с ней аномальная бюрократизация стали причиной высокого уровня разобщенности и недоверия между администрацией вузов и академическим сообществом, которые усугубляются неравенством в оплате труда и статусных привилегиях представителей администрации и рядовых преподавателей. Токсичная и конфликтогенная атмосфера негативно сказывается на социальном самочувствии всех участников образовательного процесса – от студентов до администрации. В условиях аномальной бюрократизации доминирует негативная социальная эмоция — страх перед проверками, представителями административно-бюрократического аппарата и возможными последствиями их действий, что, в свою очередь порождает коррупцию, угодничество и недобросовестную конкуренцию, которые разлагают образовательную и научную среду вузов.

В-пятых, медлительность и неповоротливость университетской бюрократии становится барьером на пути развития партнерских отношений университетов с субъектами внешней среды (работодателями, НГО, общественностью). Это особенно ярко видно на примере систематического «пробуксовывания» планов по развитию инновационной среды (технопарков) и повышения вклада университетов в развитие экономики знаний.

Кумулятивным эффектом всех вышеозначенных аномальных явлений является превращение высшего образования в «консервативный бастион», открыто или латентно сопротивляющийся любым реформам, которые в условиях авторитарного политического режима устойчиво ассоциируются у представителей академического сообщества с новой волной бюрократизации, регламентации и ограничением свобод.

2. Нормативный горизонт: цели и принципы

Нормативный и целевой горизонт высшего образования задаётся двумя глобальными трендами: *во-первых*, стремлением дать возможность «каждому человеку приобрести знания, навыки, ценностные ориентиры и поведенческие установки, дающие возможность участвовать в процессе устойчивого развития» (программа Юнеско «Образование 2030») и, *во-вторых*, стремление государств и обществ дать адекватный

ответ на глобальные вызовы и требования постиндустриальной (инновационной) экономики знаний и информационного общества.

Современные эффективные системы высшего образования, отвечающие этим требованиям и вызовам, строятся на трех ключевых принципах:

1) гибкая, органичная связь с внешней средой (экономикой, культурой, социальными институтами),

2) ориентация научной и образовательной подсистем на инновационность и опережение и

3) способность системы к быстрым изменениям.

Учреждение высшего образования, построенная на этих принципах, предполагает принципиально иную – *преимущественно горизонтально организованную* – модель структурирования и управления, которые, в свою очередь, характеризуется гибкостью, прозрачностью, открытостью обществу, вариативностью и способностью к изменениям.

Такая модель предлагает и принципиально иной тип управления и бюрократии в институтах высшего образования (Альтбах, Салми, 2012).

Во-первых, чтобы университет успешно функционировал, в процессе принятия решений (руководстве), прежде всего, должны участвовать те, кто преподает и занимается научно-исследовательской работой (академическое сообщество) (Rosovsky 1990). Студенты также должны рассматриваться как одна из заинтересованных сторон академического сообщества и полноценные участники образовательного процесса. Это предполагает гораздо более интенсивное вовлечение всего академического штата в принятие ключевых решений, касающихся жизни и деятельности вуза. А это, в свою очередь требует построения эффективных горизонтальных связей и отлаженных институтов академического самоуправления.

Во-вторых, как показывает международный опыт, наиболее успешные университеты, и особенно успешные исследовательские университеты, которые относятся к числу ключевых учреждений экономики знаний XXI века, как правило, обладают бóльшим влиянием профессорско-преподавательского состава и более надежными гарантиями *академической автономности* (Альтбах, Салми, 2012). К такому же выводу пришла группа исследователей Гарвардского университета под руководством Филиппа Агийона: факторный анализ результатов опроса 71 европейского университета выявил связь между автономией университетов, необходимостью конкурировать за ресурсы и научной продуктивностью. Оказалось, что наиболее самостоятельными и продуктивными являются университеты Великобритании и Швеции с самыми высокими показатели автономии, а худшие показатели – у Испании с самыми низкими (Aghion, 2009).

В-третьих, научное лидерство приобретает все большее значение в эпоху сложных и развитых образовательных и научных организаций. Роль президента или ректора университета становится управленческой и академической одновременно. Ректоры (президенты) ведущих университетов мира должны обладать научным авторитетом и демонстрировать глубокие знания и уважение к научной миссии университета. В то же время они должны уметь представлять университет в обществе и аргументированно доказывать его значимость и занимаемое им центральное положение.

В-четвёртых, лучшие современные университеты имеют *разделенное управление*, при котором научное сообщество контролирует принятие наиболее важных решений относительно учебного процесса, а администраторы и менеджеры отвечают за обеспечение ресурсами, техническое оснащение и другие административные вопросы. Это предполагает *существенное переформатирование бюрократии – разделение на академическую (с гораздо большей степенью свободы и самоуправления) и*

административную. Таким образом, традиционная европейская модель, предполагающая контроль со стороны старших профессоров, которые также избирают из своих рядов ректора с коротким сроком полномочий больше не является жизнеспособной. Всё большее распространение получают более демократичные представительные органы научного сообщества, включающие преподавателей и студентов.

В-пятых, построение прозрачных и подотчётных академическому сообществу и гражданскому обществу самоуправляемых институтов, позволяющих формировать *образовательную экосистему* с открытым доступом внутренних акторов во внешнюю среду, а акторов внешней среды – во внутреннее пространство высших учебных заведений.

3. Стратегии дебюрократизации высшего образования Беларуси при сохранении status quo

Если за основу взять такое развитие событий, которое не предполагает системных реформ и сохраняет имеющийся status quo, наиболее вероятными видятся два сценария дальнейшего развития событий: административная борьба с бюрократизмом (1) и стратегия саботажа и имитации бюрократизации (2). За каждой из данных стратегий стоят интересы и мотивации специфических сообществ (групп и акторов), действующих в сфере высшего образования как внутри университета (преподаватели, студенты, внутриуниверситетская администрация), так и за его пределами (министерства, ведомства, родители, работодатели). Рассмотрим и охарактеризуем каждую из них.

Сценарий 1: административной борьбы с бюрократизмом

Первая стратегия лоббируется преимущественно представителями внешней администрации (чиновники министерств и ведомств), для которой учреждения высшего образования должны быть прозрачны и понятны в контексте простых и унифицированных управленческих целей, задач и функций. Сложность и уникальность университетской бюрократии, индивидуализирующей стандартные бюрократические процедуры в зависимости от контекста и личности, квалифицируются внешней бюрократией в качестве «аномалии», которые должны быть устранены и/или унифицированы по заданному стандарту. В условиях вертикальной модели управления высшим образованием и отсутствия эффективно действующих институтов академического самоуправления, внутриуниверситетская администрация вузов в целях самосохранения поддерживает эту стратегию, одновременно, саботируя и модифицируя её по мере продвижения по бюрократической лестнице сверху (президент, министр образования, ректор и ректорат) вниз (деканы, заведующие кафедрами и чиновники более мелких административных подразделений). Эррозия бюрократической прозрачности и управляемости, нарастающая по мере продвижения сверху вниз будет постоянно требовать появления дополнительных – всё новых и новых – форм и методов бюрократического контроля, которые, в свою очередь, будучи применены, потребуют своих форм контроля и обслуживающего его документооборота. В свою очередь, увеличение документооборота и появление новых функций контроля потребует увеличения бюрократических кадров. Этим объясняется кажущийся парадокс: борьба с бюрократизмом приводит к стремительному, интенсивному увеличению численности управленцев вопреки всем жёстким административным попыткам ее сокращения. Круг тем самым замыкается и потому закономерным результатом каждой новой волны административной борьбы с бюрократизмом становится рост численности чиновников,

увеличение новых контролирующих органов и институтов, а также усложнение контрольно-бюрократических процедур. На уровне самого образовательного процесса это будет иметь негативный эффект, поскольку вал отчётной документации преподавателей и студентов будет увеличиваться, отвлекая всех ключевых участников образовательного процесса от его содержания к отчётно-бюрократической форме: шаблонизация и унификация продуктов учебно-методической работы вкупе с многократной интенсификацией отчётно-документальной нагрузки приведёт в итоге к радикальному снижению качества работы преподавателей и тотальной формализации их оценки труда (которая в свою очередь, станет триггером дальнейшего снижения качества образования). Творческий характер деятельности будет неизбежно подменяться внешними, не отражающими содержания показателями результативности. В итоге вместо дебюрократизации образовательного процесса мы получаем его формализацию. Даная стратегия, отчасти, может поддерживаться работодателями и родителями, которые не в состоянии понять специфику университетской жизни и предпочитают полагаться на простые и ясные алгоритмы и паттерны бюрократических действий, легитимированных вышестоящей администрацией. В то же время, эта такая стратегия является привычной и удобной для представителей власти, а также безопасной и даже «перспективной» для чиновников-исполнителей всех уровней, поскольку спрос на чиновников и материальные ресурсы, необходимые для их содержания будет возрастать.

Сценарий 2: стратегия саботажа и имитации

Данная стратегия лоббируется, прежде всего, представителями профессорско-преподавательского состава, студентами и теми сотрудниками, которые имеют непосредственное отношение к образовательному процессу. Искусственное усложнение организационных структур в результате «аномальной» бюрократизации неизбежно приводит к глубоким разрывам в коммуникациях. Управленческий аппарат и представители администрации превращаются в самодостаточную структуру, чей статус и интересы доминируют над статусом и интересами научно-педагогического сообщества и студенчества как главных «производителей» интеллектуальных и образовательных благ. Использование средств и методов управления, не соответствующих процессам самоорганизации в системе образования и внутренним смыслам и целям образовательной и научной деятельности приводит к высокой степени отчуждения и недоверия внутри академического сообщества, а также связанным с этим функциональным разрывам на организационном и институциональном уровне. Представители профессорско-преподавательского состава и студенчества рассматривают администрацию как «врагов» и недоброжелателей, мешающих осуществлению их профессионального долга и призвания. В свою очередь, администрация видит в преподавателях и студентах неуправляемых пассионариев, которые представляют перманентную угрозу бюрократическому порядку, а потому нуждаются в постоянном контроле и санкциях. В условиях контрактной системы и отсутствия обратного влияния (снизу-вверх), нарастающей политизации вузов и «аномальной» бюрократизации, превращающей любимую работу в «подневольный труд», преподаватели спонтанно выбирают свою стратегию выживания - саботаж и имитацию бюрократичских процедур и навязанных правил. Успешность в реализации этой стратеги во многом зависит от степени эффективности контроля властной административной вертикали на микроуровне образовательной деятельности (чтение лекций и проведение семинаров, составление программ и возможные отклонения от неё и проч.). По свидетельству многих респондентов это наиболее эффективная и

реалистичная стратегия по той причине, что тщательный контроль на микроуровне затруднителен, что высвобождает достаточно большое жизненное пространство для реализации преподавателями поставленных задач и целей в обход предписанным нормам и правилам. Это в какой-то мере позволяет смягчать негативные эффекты «аномальной» бюрократизации (в частности на качестве образования). (Лаврухин, 2020)

Однако, в случае с реализацией данной стратегии преподаватели вынуждены будут вести «двойную бухгалтерию»: ту, что требует администрация вузов (в режиме имитации) и ту, которую требует сам образовательный процесс. «Двойная жизнь» неизбежно приводит к когнитивному и психологическому диссонансу, который негативно сказывается как преподавателях, так и на образовательном процессе. Накопившиеся проблемы поставят под угрозу функциональность учреждений высшего образования.

4. Стратегия дебюрократизации через системные реформы

Стратегия дебюрократизации через системные реформы (в случае становления РБ на демократический путь развития) нацелена на устранение причин аномальной бюрократизации и построение рациональной бюрократии с эффективной системой управления. Данная стратегия предполагает два направления взаимосвязанных действий:

1) демонтаж вертикальной модели управления и его трансформацию к децентрированной горизонтальной модели самоуправления и

2) рациональную ревизию бюрократической инфраструктуры и её замену на прозрачные институты и процедуры академического самоконтроля и общественного контроля за деятельностью вузов.

Первое направление нацелено на постепенный и последовательный демонтаж вертикальной системы управления и постепенное и последовательное построение горизонтальных, децентрализованных структур самоуправления. При этом ключевую роль здесь должны играть институты самоуправления, а ядром новой модели управления должны стать взаимодействующие друг с другом ключевые участники образовательного процесса. Конечной целью перемен в этом направлении должна стать трансформация управления как доминантного элемента структуры: от функции распорядительства и тотального контроля оно должно переключиться на функцию обеспечения наиболее благоприятных условий для формирования органичных связей и взаимодействий между образовательными институтами, организациями (университетами) и общностями. Риски энтропии и ситуации социальной неопределенности минимизируются благодаря процессам самоорганизации и саморегуляции, на которые способны образовательные системы и академические сообщества. Благодаря смене парадигмы управления высшим образованием и университетского управления могут быть преодолены негативные эффекты вертикальной модели высшего образования: гибкость, открытость изменениям, инновациям, вариативность во многом обеспечиваются за счет снижения формализации отношений между образовательными общностями, образовательными институтами, между высшим образованием и другими социальными институтами общества.

Второе направление реформ предполагает рациональную ревизию бюрократических институтов и процедур и их замену на прозрачные институты и процедуры академического самоконтроля и общественного контроля за деятельностью вузов. Неотъемлемым элементом качества работы учреждений в сфере образования является повышение информационной открытости органов управления, бюрократических процедур и работы учреждений высшего образования в целом, что

потребует более активного внедрения механизмов общественно-государственного партнерства в управлении сферой образования и отдельными образовательными организациями. В свою очередь, стремление к более полноценному и эффективному участию граждан в жизни образовательных учреждений потребует повышения информированности общества об их деятельности, усиления мотивации общественности к деятельности по улучшению работы образовательных организаций, повышения личной ответственности граждан за результаты образования. Миссия и роль государства будет состоять уже не в контролирующей и управляющей функции, но в медиации и создании максимально комфортных условий для участия общественности в принятии решений по ключевым вопросам развития системы образования. Для обеспечения обратной связи, предупреждения и разрешения социальных конфликтов и противоречий между обществом, государством и образовательными организациями необходимо наладить и институционализировать партнерские отношения между обществом, государством и учреждениями высшего образования.

Ключевыми задачами государства и чиновников должны стать: стимулирование всех участников образовательного процесса на конкретные действия по повышению качества образования; повышение уровня доверия граждан к деятельности органов по контролю и надзору в сфере образования; стимуирование взаимодействия органов по контролю и надзору с институтами гражданского общества, с общественными советами образовательных организаций, с общественными инспекциями. Прозрачность и рациональность всех бюрократических процедур повысит ответственность органов по контролю и надзору в сфере образования перед потребителями образовательных услуг и обществом в целом.

Выводы и рекомендации

Стратегия дебюрократизации через системные реформы представляется наиболее эффективной и перспективной, поскольку она нацелена на устранение причин аномальной бюрократизации и построение рациональной бюрократии с более эффективной системой управления. Означенные в рамках данной стратегии два направления взаимосвязанных действий – построение децентрированной горизонтальной модели самоуправления (1) и формирование прозрачных институтов и процедур академического самоконтроля и общественного контроля за деятельностью вузов (2) – потребуют реализации комплекса взаимосвязанных краткосрочных и долгосрочных мер.

В краткосрочной перспективе (2 года) необходимо:

Демонтировать вертикальную модель управления и передать управленческие функции институтам академического самоуправления – совету (сенату) и управляющему совету

Освободить Президента Республики Беларусь от необходимости назначать и/или участвовать в назначении ректоров вузов. Передать функции выбора и снятия с должности ректоров органам академического самоуправления – совету (сенату) и управляющему совету высших учебных заведений. С целью предотвращения рецедивов вертикальной модели управления наложить запрет на вхождение в управляющий совет государственным служащим любого уровня, руководителям политических партий или сотрудникам данного учреждения высшего образования, а также вывести ректора из состава лиц, которые могут баллотироваться на должность председателя совета (сената)

учреждения высшего образования. Передать органам академического самоуправления всю полноту прав и обязанностей, связанных с управлением учреждения высшего образования.

Провести ревизию и санацию бюрократической инфраструктуры

Ревизия и санация бюрократической инфраструктуры может быть осуществлена путём установления прозрачных индикаторов, маркирующих границу между рациональной и аномальной бюрократией, между необходимой и достаточной бюрократизацией. Данные индикаторы должны сигнализировать о функциональности/дисфункциональности управления в результате отказа от той или иной бюрократической процедуры, практики, должности или института. Если их устранение не только не ухудшает образовательную и научную деятельность, но, напротив, улучшает условия ее реализации, то данные управленческие элементы и бюрократические процессы, практики и институты можно отнести к аномальным и отказаться от них. Процедура ревизии и санации в отношении наиболее очевидных аномальных элементов бюрократической инфраструктуры может быть осуществлена в течение первых 2-х лет.

Упростить и усовершенствовать законодательную базу в направлении расширения университетской автономии

С целью усовершенствования законодательной базы высшей школы Беларуси необходимо внести в *Кодекс об образовании* изменения и дополнения, позволяющие повысить уровень институциональной (организационной, финансовой, кадровой и академической) автономии и *б)* начать имплементацию этих норм на практике.

Передать управленческие функции ключевым органам академического самоуправления

С целью развития институтов академического самоуправления наделить ключевой орган академического самоуправления – совет (сенат) вуза – полноценными правами и управленческими функциями, а также наделить учреждения образования полномочиями формировать свою структуру самостоятельно, в соответствии с правом на институциональную автономию и актами законодательства, их уставами. Внести в *Кодекс об образовании* изменения и дополнения, способствующие развитию академического самоуправления (в том числе участия внешних стекхолдеров в управлении вузами).

Придать институту студенческого самоуправления должные права и обязанности, необходимые для инициативного и ответственного участия в управлении вузами

Для достижения этой цели необходимо: 1) закрепить в *Кодексе об образовании* права студентов на создание и участие в организациях ССУ с предоставлением последним широкого круга полномочий во всех сферах интересов студентов, а также обязательности отчислений фиксированного процента из бюджета университетов в пользу организаций ССУ; 2) оформить организации ССУ в форме юридических лиц, что позволит свободнее функционировать, привлекать дополнительные средства для осуществления своей деятельности, самостоятельно заключать договоры и вести административно-хозяйственную жизнь, не зависимую от университета; 3) исключить

из Положений и Уставов организаций ССУ принципов контроля со стороны административного аппарата университетов; 4) создать механизмы для предотвращения прямого и косвенного давления администраций университетов на лидеров организаций ССУ; 5) выполнить нормы 25 % представительства в Советах университетов студенчества или же их законных представителей.

Гармонизировать высшее образование со структурой и принципами Европейского пространства высшего образования (ЕПВО)

Гармонизация высшего образования Беларуси со структурой и принципами ЕПВО могла бы придать «гибридной» бюрократической системе высшего образования Беларуси большую рациональность, прозрачность и понятность для всех участников образовательного процесса. В течение ближайших 2-х лет в рамках этой меры возможны: 1) завершение согласования двуступенчатой системы высшего образования Беларуси с системой высшего образования, основанной на двух основных циклах – бакалавриате и магистратуре (*undergraduate and graduate*) – и предусматривающей возможность полноценного доступа ко второму циклу после окончания первого; 2) ориентация на Дублинские дескрипторы (*Dublin Descriptors*) при составлении макетов учебных планов; 4) придание аспирантским и докторантским программам статуса образовательных программ третьего цикла высшего образования, предусмотренный Болонским процессом и тем самым согласование процесса подготовки научных кадров с первыми двумя циклами (ступеней) системы высшего образования Беларуси; 5) приведение паспорта научных специальностей, программ–минимума кандидатских экзаменов для аспирантуры в соответствие с Дублинскими дескрипторами; 6) введение инструментов Болонской модели, таких как: Европейская система перевода и накопления кредитов (ECTS), Приложения к диплому (DS), а также формирование результатов обучения в терминах компетенций, которые были введены в Болонский процесс для содействия прозрачности и взаимного признания и имеют центральное значение для реализации болонских реформ; 7) структурирование образовательных программ с точки зрения результатов обучения и компетенций, опираясь на т.н. компетентностный подход (*Competence-based Approach*).

В долгосрочной перспективе (20 лет):

Вывести институт студенческого самоуправления (ССУ) беларуских вузов на уровень европейского участия студентов в управлении своими учебными заведениями

Для достижения этой цели необходимо: 1) повысить правовую грамотность представителей студентов в организациях ССУ и Советах университетов посредством тренингов, семинаров и т.п.; 2) осуществить ребрендинг существующих организаций, ввести элементы ролевой игры, а также инициативу снизу как способы повышения мотивации участия в ССУ; 3) осуществить поддержку создания и развития национальной ассоциации ССУ Беларуси.

Сделать деятельность учреждений высшего образования более прозрачной и подотчётной обществу благодаря успешной работе внешнего органа управления – управляющего совета

Запрос на бо́льшую открытость, подотчетность и ответственность университетов перед обществом необходимо реализовать путём включения в состав университетских органов

управления внешних членов: представителей национальных, региональных или местных органов власти, бизнеса, гражданского общества, исследовательских и академических институций. Для этого необходимо ввести новый управляющий орган - управляющий совет – который должен состоять из нечетного числа членов, назначаемых поровну советом (сенатом) учреждения высшего образования и учредителем, а один дополнительный член – согласованным решением обеих сторон. При этом во избежание рисков коррупции и/или конфликта интересов членами совета не могут быть государственными служащими любого уровня, руководителями политических партий или сотрудниками данного учреждения высшего образования.

Завершить гармонизацию высшего образования со структурой и принципами Европейского пространства высшего образования (ЕПВО)

В рамках гармонизации высшего образования Беларуси со структурой и принципами ЕПВО необходимо придать образовательным программам различную ориентацию и разные профили, отвечающие всему разнообразию индивидуальных и академических потребностей, а также запросам рынка труда.

В рамках дальнейшего расширения автономии вузов и совершенствования институтов академического самоуправления наделить вузы правом конечной экспертизы кандидатских и докторских диссертаций

В рамках демонтажа вертикальной модели управления необходимо освободить вузы от контроля ВАК и Министерства образования и наделенить вузы правом конечной экспертизы кандидатских и докторских диссертаций. Для предотвращения риска внутривузовского волюнтаризма необходимо создать международные научные советы с присутствием не менее 50% внешних (по отношению к вузу) экспертов. Эта мера позволит вузам и научным сообществам в партнёрстве с работодателями, предприятиями и др. стекхолдерами осуществлять самостоятельную исследовательскую политику и будет способствовать интеграции в международное научное и образовательное пространство, а также развитию экономики страны и общества в целом.

Создать действенную систему общественного контроля и мониторинга качества результатов высшего образования

С целью совершенствования качества высшего образования Беларуси взять за ориентир Европейскую рамку квалификаций (ЕРК) и разработать на её основе Национальную рамку квалификаций. Гармонизировать применяемые методы и критерии оценки качества с современными разработками, в том числе ENQA (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in EAHE*). С целью осуществления регулярного мониторинга качества образования с участием основных стэкхолдеров способствовать созданию государственных и независимых агенств рейтингования вузов.

Литература

- Альтбах Дж., Салми Дж. (ред.) Дорога к академическому совершенству. М., 2012.
- Амбарова П.П. Сверхбюрократизация как аномалия развития высшего образования в России. // Образование: вызовы нового времени. 2018. С. 173-183.
- Белая книга 2018. Европейские перспективы беларуского высшего образования. VŠĮ «Socialinės ir politinės ekspertizės agentūra», Vilnius. 2018.
- Закон об образовании 1991.
- Кодекс об образовании. 2011.
- Лаврухин А. (науч. ред.) Болонский процесс как путь модернизации системы высшего образования Беларуси. Минск. Издательство «Медисонт». 2014. (в соавторстве с Граблевским О.В., Дунаевым В.А., Ветохиным С.С., Савко Е.О.)
- Лаврухин А. Результаты полуструктурированного интервью в рамках исследования «University research capacity in former Soviet countries». Минск, июль 2020.
- Образование. Статистические данные. 2011/2012 учебный год. Электронный ресурс. Дата доступа: 24.08.2021. Точка доступа: https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/obrazovanie/
- О Белорусском государственном университете. Указ от 29 августа 1996 г. №342.
- О мерах по коренному улучшению качества подготовки и использования специалистов с высшим образованием в народном хозяйстве. Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 13 марта 1987 г. № 325.
- О порядке назначения (утверждения, освобождения, отстранения) и согласования назначения (освобождения, отстранения) Президентом Республики Беларусь на некоторые должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь. Указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2001 г. № 645.
- Статистический ежегодник. Образование в Республике Беларусь. Мн., 2006.
- Программа ЮНЕСКО «Образование 2030». Электронный ресурс. Дата доступа: 14.08.2021. Точка доступа: https://ru.unesco.org/themes/vedushchaya-rol-yunesko-v-realizacii-globalnoy-povestki-dnya-obrazovanie-2030
- Типовой устав высшего учебного заведения. Постановление Совнаркома СССР от 5 сентября 1938 г.
- Aghion, Philippe, Mathias Dewatripont, Caroline Hoxby, Andreu Mas-Colell, and André Sapir. *The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and the U.S. National Bureau of Economic Research*. Working paper 14851, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. 2009.
- Rosovsky H. The University: An Owner's Manual. New York: Norton. 1990.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

На основании подготовленных материалов можно сделать следующие выводы и рекомендации для системы образования в целом и отдельных её уровней в частности.

1. **Необходимо трансформировать бюрократическую инфраструктуру таким образом, чтобы а) были обеспечены права и свободы принятия решений на низовом уровне и б) было реализовано полноценное участие в управлении всех ключевых стейкхолдеров. Для реализации этой цели рекомендуется:**

- Провести ревизию и санацию бюрократической инфраструктуры

Ревизия и санация бюрократической инфраструктуры может быть осуществлена путём установления понятных и прозрачных всем участникам образования индикаторов, которые маркируют границу между рациональной и аномальной бюрократией, между необходимой и достаточной бюрократизацией. Данные индикаторы должны сигнализировать о функциональности/дисфункциональности управления в результате отказа от той или иной бюрократической процедуры, практики, должности или института. Если их устранение не только не ухудшает образовательную и научную деятельность, но, напротив, улучшает условия ее реализации, то данные управленческие элементы и бюрократические процессы, практики и институты можно отнести к аномальным и отказаться от них. Процедура ревизии и санации в отношении наиболее очевидных аномальных элементов бюрократической инфраструктуры может быть осуществлена в течение первых 2-х лет. Процедура бюрократической ревизии и санации может быть конкретизирована и адоптирована под специфику каждого отдельно взятого образовательного учреждения и принята коллегиально. Для верификации эффективности дебюрократической санации, проведённой сотрудниками того или иного учреждения, предполагается проведение внешнего аудита по эффективности дебюрократизации.

- Провести ревизию и санацию документации, необходимой и достаточной для организации полноценной работы в учреждениях образования

К необходимой и достаточной документации стоит отнести следующую: устав, учебная программа (разрабатывается в школе на основании государственной рамки); программа развития (на 3–5 лет), результаты внутреннего и внешнего мониторинга качества образования; общий план работы, разработанный на основании мониторинга и утвержденный органами самоуправления; правила внутреннего распорядка. Все эти документы должны находится в свободном (общем) доступе для всех участников образования.

- Ограничить роль министерства и вертикали власти путём формирования горизонтальных структур управления и развития институтов самоуправления.

Министерство образования должно выполнять сервисную роль в организации образовательного процесса, которая заключается в методической помощи, обучении учителей, организации взаимодействия между разными структурами, проведении неангажированных исследований качества образования с целью помочь и улучшить работу в учреждениях образования. Реализация этого пункта должна сопровождаться постепенным и последовательным демонтажом вертикальной модели управления, перманентным делегированием прав и полномочий учреждениям образования, а также построением горизонтальных институтов управления и самоуправления с перспективой трансформации министерства образования в национальный центр развития образования. Одним из предполагаемых позитивных эффектов трансформации вертикальной модели управления является раскрепощение творческого потенциала

сотрудников образовательных учреждений и плюрализм программ обучения. Управленческие функции необходимо передать институтам академического самоуправления – педагогическому свету в школах и совету (сенату) в вузах, а также внешним органам управления учреждениями образования (попечительским советам в школах и управляющим советам в университетах и учреждениях ПТО/ССО).

- Предоставить педагогическим коллективам/сообществам и учреждениям образования свободу в определении образовательных программ и методов обучения.

Общая целевая компетентностная рамка должна определять, чему и за какой период времени обучить, какие минимальные навыки и компетенции сформировать. Вопросы о том, каким образом прийти к этой цели, через какие программы и учебные материалы, какие дидактические приёмы и методы и проч. должны находиться в компетенции самих педагогических коллективов и учреждений образования. Соответственно, многообразие способов решения приведёт к появлению разных учреждений образования, что в свою очередь позволит родителям и студентам совершать выбор того учреждения образования, которое в наибольшей степени соответствует способностям, задаткам, интересам и желаниям обучающихся.

- Гармонизировать структуру высшего образования со структурой и принципами Европейского пространства высшего образования (ЕПВО)

С целью гармонизации высшего образования Беларуси со структурой и принципами ЕПВО необходимо: 1) согласовать двуступенчатую систему высшего образования Беларуси с системой высшего образования, основанной на двух основных циклах – бакалавриате и магистратуре (*undergraduate and graduate*) – и предусматривающей возможность полноценного доступа ко второму циклу после окончания первого; 2) придать образовательным программам различную ориентацию и разные профили, отвечающие всему разнообразию индивидуальных и академических потребностей, а также запросам рынка труда; 3) при составлении макетов учебных планов взять за основу дифференциацию результатов обучения и компетенций, предусмотренную Дублинскими дескрипторами (*Dublin Descriptors*); 4) придать аспирантским и докторантским программам статус образовательных программ третьего цикла высшего образования, предусмотренный Болонским процессом и тем самым согласовать процесс подготовки научных кадров с первыми двумя циклами (ступеней) системы высшего образования Беларуси; 5) привести паспорта научных специальностей, программ–минимума кандидатских экзаменов для аспирантуры в соответствие с Дублинскими дескрипторами; 6) взять на вооружение инструменты Болонской модели, такие как: Европейская система перевода и накопления кредитов (ECTS), Приложения к диплому (DS), а также формирование результатов обучения в терминах компетенций, которые были введены в Болонский процесс для содействия прозрачности и взаимного признания и имеют центральное значение для реализации болонских реформ; 7) структурировать образовательные программы с точки зрения результатов обучения и компетенций, опираясь на т.н. компетентностный подход (*Competence-based Approach*).

2. Изменить нормативную-правовую базу в сфере образования.

В первую очередь должен быть изменен основной закон, регулирующий деятельность в сфере образования - *Кодекс об образовании*. Необходимо зафиксировать фундаментальные принципы и ценности образования (автономия, академическая свобода, академическая честность), расширить права и полномочия учреждений

образования, изменить вертикальную модель управления на горизонтальную, расширить права и управленческие полномочия институтов самоуправления, внешних органов управления, общественного контроля и проч. Текст *Кодекса* должен быть существенно сокращён и изложен более простым языком, понятным всем участникам образования, его главная цель - просто, лаконично и доходчиво определить принципы, компетенции и роли всех участников и акторов в сфере образования. С целью усовершенствования законодательной базы высшей школы Беларуси необходимо: 1) согласовать содержание базовых терминов с документацией Болонского процесса; 2) внести в *Кодекс об образовании* изменения и дополнения, касающимися порядка формирования образовательной политики, принципов управления высшим образованием, использования Болонских инструментов и усиления социальных гарантий в высшей школе; 3) внести в *Кодекс об образовании* изменения и дополнения, закрепляющие принципы автономии учреждений образования и академической свободы как базовые ценности Европейского пространства высшего образования; 4) внести в *Кодекс об образовании* изменения и дополнения, позволяющие повысить уровень институциональной (организационной, финансовой, кадровой и академической) автономии; 5) внести в *Кодекс об образовании* изменения и дополнения, способствующие развитию академического самоуправления (в особенности институтов студенческого самоуправления и участия стекхолдеров в управлении вузами).

3. **Повысить прозрачность, гибкость и адаптивность образовательных учреждений к изменяющимся внешним условиям путём расширения автономии и самоуправления, а также создания институтов общественного участия и общественного контроля за деятельностью учреждений образования. Для реализации этой цели необходимо решить следующие задачи**:

- Передать контролирующую функцию от государства обществу - это сделает деятельность учреждений образования прозрачной для всех граждан.

Для реализации этой задачи необходимо развивать институты внешнего общественного управления учреждениями образования: попечительские советы (на уровне школ); управляющие советы (на уровне профессионально-технических и высших образовательных учреждений). При этом в состав внешних управляющих органов должны входить не только родители, но и выпускники, работодатели из государственного и негосударственноо сектора экономики, представители государственной власти, представители НГО. Должна быть существенно расширена и законодательно закреплена управленческая роль/функция внешних органов управления (право определения процедуры выбора и проведения самих выборов руководителей учреждений образования, право участвовать в определении образовательной политики, право наложить вето, принять решение и потребовать его исполнения и др.).

- Развивать и институционализировать горизонтальные связи между родителями, воспитателями, учителями и администрацией дошкольных и школьных образовательных учреждений, что сделает прозрачной их деятельность для ключевых участников образовательного процесса и устранит ряд избыточных бюрократических процедур

Должна быть переосмыслена роль ключевых участников образовательного процесса – от пассивной и претерпевающей, к активной и преобразующей. В частности, на уровне дошкольного и школьного образования (МСКО 0-3) родители праве свободны выбирать дошкольное учреждение и школу, вне зависимости от местонахождения, прописки и проч. факторов, ограничивающих выбор учебного заведения, принимать более активное и деятельное участие в самом образовательном процессе, влиять на формирование

образовательной политики. Комфорт, соответствие ценностям, образовательные и воспитательные подходы, цели и результаты призваны стать определяющими для всех участников образовательного процесса: как для выбора школы обучения (со стороны родителей), так и для форм и методов построения образовательного процесса в школе (со стороны менеджеров и администрации школ). Такое переопределение роли родителей потребует расширения прав и функций родительских комитетов.

- Наделить реальными управленческими правами и полномочиями органы педагогического, академического и студенческого самоуправления

В школах, профессионально-технических и особенно высших образовательных учреждений необходимо развивать институты самоуправления, которые позволили бы ключевым участника образовательного процесса (учителям, преподавателям и обучающимся) принять полноценное участие в формировании образовательной политики, в управлении учреждением образования, внутреннем мониторинге качества образования. В конечном итоге практика участия в выборах руководства учреждения образования должна способствовать формированию у представителей педагогического и академического сообщества знаний, умений и навыков самостоятельного решения вопросов и проблем в сфере образования, воспитанию и развитию самостоятельных, творческих, инициативных и ответственных граждан.

С целью развития институтов самоуправления в школах, расширить участие и усилить роль педагогических советов в процедуре назначения директора школы. Разработать и внедрить в практику прозрачную и понятную всем ключевым участникам образования процедуру избрания директора школы. Выбор директора школы должен напрямую зависеть от выполняемой им роли.

С целью развития институтов академического самоуправления в вузах наделить ключевой орган академического самоуправления – совет (сенат) вуза – полноценными правами и управленческими функциями, а также наделить учреждения образования полномочиями формировать свою структуру самостоятельно, в соответствии с правом на институциональную автономию и актами законодательства, их уставами. В рамках стратегии расширения самоуправления необходим наделить вузы правом конечной экспертизы кандидатских и докторских диссертаций.

С целью развития институтов студенческого самоуправления (ССУ) и выхода беларуских вузов на уровень европейского участия студентов в управлении своими учебными заведениями, необходимо: 1) закрепить в Кодексе об образовании права студентов на создание и участие в организациях ССУ с предоставлением последним широкого круга полномочий во всех сферах интересов студентов, а также обязательности отчислений фиксированного процента из бюджета университетов в пользу организаций ССУ; 2) оформить организации ССУ в форме юридических лиц, что позволит свободнее функционировать, привлекать дополнительные средства для осуществления своей деятельности, самостоятельно заключать договоры и вести административно-хозяйственную жизнь, не зависимую от университета; 3) исключить из Положений и Уставов организаций ССУ принципов контроля со стороны административного аппарата университетов; 4) создать механизмы для предотвращения прямого и косвенного давления администраций университетов на лидеров организаций ССУ; 5) выполнить нормы 25 % представительства в Советах университетов студенчества или же их законных представителей; 6) увеличить правовую грамотность представителей студентов в организациях ССУ и Советах университетов посредством тренингов, семинаров и т.п.; 7) осуществить ребрендинг существующих организаций, ввести элементы ролевой игры, а также инициативу снизу как способы повышения мотивации участия в ССУ; 8) осуществить поддержку создания и развития национальной ассоциации ССУ Беларуси.

4. **Увеличить уровень финансирования образовательных учреждений всех форм собственности и повысить эффективность использования ресурсов. Для достижения этой цели необходимо**:

- Наладить эффективную систему финансирования образования и оптимизировать государственные расходы на школьное образование.

Финансировать образование из средств государственного бюджета необходимо на уровне не ниже 8% от ВВП. Необходимо использовать более гибкие и дифференцированные модели финансирования (в зависимости от специфики учреждений образования). На уровне школьного образования (МСКО 1-3) необходимо проводить дифференциацию в финансировании городских и сельских школ. Наиболее оптимальной моделью финансирования городских школ является **подушевое финансирование** наряду с коэффициентом по результатам независимого мониторинга: чем больше семей выбирает конкретную школу, тем больше финансирование эта школа получает. Таким образом естественная конкуренция будет стимулировать школы развиваться и улучшать качество образования. В сельской местности (особенно удаленной от городов) на сегодняшний день применим только территориальный принцип, для разработки и внедрения новых практик необходимо привлечь экономистов и активистов сферы образования из сельских регионов. Финансовая поддержка учреждений образования должна осуществляться как в отношении государственных, так и негосударственных (частных) школ.

- Дифференцировать систему финансирования вузов

Отчисления из государственного бюджета на нужды высшего образования должно составлять не менее 20% от всех государственных расходов на образование. В то же время, не менее очевидно, что лишь диверсификация источников и моделей финансирования позволит вузам быть более устойчивыми к изменениям финансовой конъюнктуры, последовательными в осуществлении модернизации и успешными в её результатах. Именно поэтому с самого начала имеет смысл ориентироваться на развитие более эффективных диверсифицированных моделей финансирования со следующей структурой (в % по основным источникам финансирования): **а)** республиканский бюджет (не более 50%), **б)** областные бюджеты (не более 10%), **в)** местные бюджеты (не более 5%), **г)** фонды (не менее 10%), **д)** предприятия (не менее 5%), **е)** бизнес-корпорации (не менее 5 %), **ж)** частные лица (в том числе выпускники вузов) (5%), **з)** студенты (не более 10%). В качестве стратегически важного источника финансирования должен рассматриваться *целевой капитал некоммерческой организации* (т.н. эндаумент (endowment), широко используемый в ряде развитых стран, а также стран-соседей Беларуси (например, в России). Эндаумент, создание которого возможно в течение 10 лет, мог бы стать финансовой «подушкой безопасности» и гарантом устойчивого развития вузов. Помимо решения проблемы финансирования, привлечение государственных производств, частных компаний и физических лиц будет способствовать развитию благоприятных мотивационных и инфраструктурных условий для участия стекхолдеров в системе высшего образования и интеграции университета в экономику и жизнь общества. Одной из аутентичных беларускому контексту форм такой интеграции является появившиеся в 1990-е гг. т.н. «спинн-офф (*spin-off*) предприятия».

5. **Создать действенную систему внутреннего и внешнего оценки и мониторинга качества результатов образования. Для реализации этой цели необходимо**:

- Разработать и внедрить прозрачные и смыслосодержащие критерии оценки и показатели эффективности работы школы.

Необходимо исключить из практики государственные рейтинги и целевые показатели, такие как количество олимпиадников, % поступивших или % учителей с высшей категорией. Категории учителей имеет смысл устранить, чтобы усилить акцент на профессиональную самореализацию и творчество вместо формальных процедур и практик. Если детям нравится учитель, если учитель выполняет свои цели и удовлетворяет школьную администрацию и родительское сообщество – значит, этого достаточно для того, чтобы учитель имел право учить детей

- Привлечь основных социальных партнёров (работодателей и профсоюзных работников) к участию в формировании образовательной политики в сфере ПТО/ССО, оценке и мониторинге качества результатов образования.

Учитывая небольшой и весьма специфический опыт «планового социального партнёрства» в Беларуси, за основу можно взять модель одной из развитых европейских стран, сопоставимой с Беларусью по численности населения и имеющей эффективное ПТО. Очень удачна в этом плане австрийская модель, в основании которой лежит активное неформальное участие социальных партнёров в формировании образовательной политике, оценке процесса и результатов образования наравне с правительством. Это участие обеспечивается через членство работодателей, представителей профсоюзов и др. социальных партнёров в комитетах и консультативных советах Министерства образования и Министерства экономики наравне с правительством, регулярные встречи с министрами, членство в комитетах и рабочих группах ряда министерств и ведомств (например, в Управляющей группе Австрийской национальной системы квалификаций, Комитете по разработке стратегии обучения на протяжении всей жизни, Административном совете государственной службы занятости и др.), членство в органах управления профессионально-техническими учебными заведениями, участие в разработке нормативно-правовых актов, учебных планов, оценке результатов полученного образования и т.д.. Региональные хозяйственные палаты на законных основаниях и на правах, предоставленных Министерством экономических дел, действуют в качестве компетентных органов власти в сфере производственного обучения. Они занимаются аккредитацией учебных заведений, утверждением и регистрацией договоров о прохождении производственной практики, организацией экзаменационных испытаний, проводимых в присутствии экзаменационных комиссий, в состав которых входят представители Хозяйственной палаты и Палаты труда, а также присвоением квалификаций и предоставлением финансовых стимулов компаниям. Хозяйственные палаты (Wirtschaftskammern Österreich, WKÖ), Палата труда и Палата сельского хозяйства Австрии руководят учреждениями формальной системы образования, а именно профессионально-техническими училищами, университетами прикладных наук (Fachhochschulen) и аккредитованными частными университетами. Кроме того, они регулируют деятельность организаций, предлагающих непрерывное профессионально-техническое образование и присваивающих квалификации за пределами формальной системы. Помимо этого, Хозяйственная палата имеет органы, присваивающие формальные квалификации, такие как мастер и другие.

- Создать действенную модель контроля и мониторинга качества результатов высшего образования

С целью совершенствования качества высшего образования Беларуси взять за ориентир Европейскую рамку квалификаций (ЕРК) и разработать на её основе Национальную рамку квалификаций в течение ближайших 2-х лет. Гармонизировать применяемые методы и критерии оценки качества с современными разработками, в том числе ENQA (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in EAHE*). С целью осуществления регулярного мониторинга качества образования с участием основных стэкхолдеров способствовать созданию государственных и независимых агенств рейтингования вузов.

6. Найти оптимальные формы загруженности преподавателей и обучающихся.

Ключевым условием возможности инициативного и творческого подхода к преподаванию и обучению является наличие гарантированного времени на отдых, повышение профессиональной квалификации и самосовершенствование.