

## **ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: СВОРАЧИВАНИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ**

**Владимир Дунаев**

### **Резюме**

Особенностью года является отсутствие значимых перемен на фоне углубляющегося кризиса образования. Сокращение бюджетных возможностей и демографические проблемы обострили проявления дисбалансов образовательной политики, выражающихся в падении качества средней и высшей школы на фоне популистского курса на доступность образования. Власти предпочитали маскировку проблем вместо их решения: занижение требований, фальсификацию статистики и социальную демагогию. Из официальной повестки дня были элиминированы или отодвинуты на периферию важнейшие международные обязательства Беларуси по модернизации системы образования. Буксовал процесс обновления законодательства. Эта политика не встречала серьезного общественного сопротивления или критики, поскольку внимание публики направлялось на обсуждении второстепенных вопросов.

### **Тенденции:**

- свертывание или затягивание модернизации образования;
- имитация общественных обсуждений и использование контролируемых властью общественных организаций и советов для легитимации принимаемых решений;
- снижение чувствительности властей к международной оценке образовательной политики;
- смещение общественных ожиданий в зону гражданских инициатив по модернизации национальной высшей школы и снижения уровня российского доминирования в образовании.

### **Произвол и неопределенность**

29 ноября 2017 г. министр образования подписал приказ №742, утвердивший «Концептуальные подходы к развитию системы образования Республики Беларусь до 2020 года и на перспективу до 2030 года». Этот документ претендует на то, чтобы определять задачи, основные направления и приоритеты государственной политики в сфере образования, механизмы их реализации. Только в атмосфере тотального правового нигилизма можно было

не заметить этого «мятежа бюрократии», посягающего на исключительные полномочия президента единолично определять государственную политику в сфере образования (Кодекс об образовании. Ст. 107). Можно гадать об истинных мотивах такой узурпации власти со стороны министра образования, но, видимо, в недостатке лояльности коммуниста Карпенко никто не заподозрил. Некоторая неловкость, правда, возникла. И министру позднее пришлось сослаться на авторитет Республиканского педсовета и общественные обсуждения, но легитимности министерскому документу это не добавило<sup>1</sup>.

Конечно, никто уже и не ждет, что президент внятно и ответственно определит перспективы образовательной политики. Даже усердный анализ его высказываний не поможет реконструировать непротиворечивым образом ее устойчивые цели и приоритеты. В условиях такой неопределенности чиновники вынуждены производить программы, концепции и дорожные карты, статус и выполнимость которых не могут не вызывать сомнения даже у них самих.

Но если президентский произвол и обесценивает программирующий потенциал министерских экзерсисов, то диагностическую ценность они представляют, позволяя судить о глубине кризиса в системе белорусского образования.

Даже официальная статистика, еще недавно подогревавшая национальное тщеславие лидирующими позициями в мире по количеству студентов на 10 000 жителей, больше не радуется достижениями. С 467 студентов в 2010 г. этот показатель сократился до 299 в 2017-м. Как и общая численность студентов — с 442 тыс. до 284 тыс. Впервые за последние годы сократилось и число иностранных студентов в белорусских вузах<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> «Образовательные новации — 2018. Онлайн-конференция.» *БелТА*. 21 Mar. 2018. Web. 13 Apr. 2018. <[www.belta.by/onlineconference/view/obrazovatelnye-novatsii-2018-1024/?\\_utl\\_t=tw](http://www.belta.by/onlineconference/view/obrazovatelnye-novatsii-2018-1024/?_utl_t=tw)>.

<sup>2</sup> «Статистический бюллетень “Образование в республике Беларусь (2017/2018 учебный год)”». Минск: Национальный статистический комитет РБ, 2017. 6, 38, 41. Print.

Эти сокращения касаются преимущественно платных студентов. Вместе с тем сокращались и возможности бюджетной поддержки.

### **Реформа законодательства**

2017 год был отмечен кипучими обсуждениями мелких вопросов и привычным отсутствием результата. Как и в предыдущие годы, так и не дошел до законодателей проект новой редакции Кодекса об образовании. Парламентские слушания по Кодексу об образовании, намеченные на 29 ноября, были сорваны из-за отсутствия самого этого документа в Палате представителей. С 2013 года заявленным новациям не удается преодолеть барьер ведомственных согласований или президентской цензуры.

Отличительной чертой 2017 г. было включение в обсуждение проекта Общественно-консультативного совета при Министерстве образования, создание которого много лет откладывалось. Наряду с общественным обсуждением проекта изменений в Кодекс в феврале и на Республиканском педсовете 24 августа это должно было имитировать общественное участие в принятии решений.

### **Качество или доступность**

Настойчивость, с какой во всех программных документах провозглашается приоритет качества в образовательной политике, свидетельствует лишь о том, что система образования на протяжении многих лет не приближается к решению этой болезненной проблемы. Что не удивительно, поскольку в угоду популистской политике доступности вместо решения наболевших проблем изобретаются различные способы их маскировки.

На протяжении многих лет результаты Централизованного тестирования омрачали картину успешности белорусского среднего образования. Попытки закамуфлировать проблему, засекретив официальную статистику средних баллов по предметам, девальвировались удручающе низкими проходными баллами при поступлении в вузы.

Наконец, в 2017 г. решение было найдено. Следуя указаниям президента приблизить задания ЦТ к уровню школьной программы, правительство решило улучшить результаты, убрав из тестов трудные вопросы. Точнее, вопросы повышенной сложности, которые включены в школьную программу, но регулярно портят статистику средних баллов ЦТ у поступающих в вузы. Белорусские власти решили поставить университетские критерии качества в зависимость от массовых результатов среднего образования.

Такая «демократизация» ЦТ вполне гармонирует с другими шагами правительства по снижению требований к качеству образования. В ответ на ухудшение ситуации с востребованностью выпускников вузов на рынке труда, помимо уже отработанных в 2016 г. приемов фальсификации статистики распределения молодых специалистов, в 2017-м набирали популярность призывы к административному принуждению работодателей к приему выпускников на работу. Секрета относительно низкой востребованности молодых специалистов в большинстве отраслей нет. Белорусская система профессионального образования всех уровней страдает от дефицита компетенций у выпускников. Однако в Беларуси перестройке системы профессиональных квалификаций, обеспечивающей связь образования и рынка труда, пока предпочитают статистический мираж, а также запугивание студентов и руководителей вузов. И в прежние годы много говорили о секретных министерских ограничениях на свободное трудоустройство выпускников-бюджетников. Однако только в 2017 г. категорический запрет на предоставление «свободных дипломов» впервые был публично озвучен вице-премьером Василием Жарко<sup>3</sup>.

Это заявление было рассчитано, видимо, не только на внутреннюю аудиторию; оно должно было обозначить разрыв с прежней политикой сближения со стандартами и

<sup>3</sup> Жарко, Василий. «В вузах Беларуси должно быть стопроцентное распределение без свободных дипломов.» *БелТА*. 29 Jan. 2018. Web. 13 Apr. 2018. <[www.belta.by/opinions/view/v-vuzah-belarusi-dolzno-byt-stoprotsentnoe-raspredelenie-bez-svobodnyh-diplomov-6016/](http://www.belta.by/opinions/view/v-vuzah-belarusi-dolzno-byt-stoprotsentnoe-raspredelenie-bez-svobodnyh-diplomov-6016/)>.

ценностями Европейского пространства высшего образования накануне подведения итогов выполнения Беларусью условий присоединения к ЕПВО. Беларусь открыто отказалась пересматривать не только политику распределения выпускников. В 2017 г. Беларусь провалила исполнение и других своих обязательств по имплементации Болонской дорожной карты реформирования высшего образования. Из 9 общественно значимых результатов в срок не достигнут ни один, включая обязательство по разработке Национальной рамки квалификаций (НРК)<sup>4</sup>.

Реализация другой программы ЕС «Занятость, профессиональное образование и обучение в Беларуси»<sup>5</sup>, предусматривающей создание НРК для рабочих профессий, с 2015 г. так и не смогла стартовать.

В ответ на призыв Республиканского совета ректоров к Минобразованию и другим ведомствам ускорить разработку НРК и внедрение европейских стандартов качества высшего образования реакции не последовало. Однако последующая замена семи ректоров вузов если и не была задумана как репрессивный ответ на обращение руководителей университетов, то вполне могла быть так прочитана в академической среде.

В этих заменах ректоров недвусмысленно прочитываются приоритеты власти. Из всех белорусских вузов только БГУ под руководством отставленного Сергея Обламейко смог продемонстрировать некоторые успехи в глобальных университетских рейтингах, что во всем мире рассматривается как свидетельство качества и успешного управления вузом. Однако вновь назначенный ректором БГУ Андрей Король, который прославился только массовыми репрессиями против преподавателей в Гродненском государ-

---

<sup>4</sup> «Итоговый мониторинг имплементации Дорожной карты реформы высшего образования Беларуси.» *Общественный болонский комитет*. 16 Oct. 2017. Web. 13 Apr. 2018. <[bolognaby.org/index.php/issledovanija-analitika/679-monitoring6](http://bolognaby.org/index.php/issledovanija-analitika/679-monitoring6)>.

<sup>5</sup> «Занятость, профессиональное образование и обучение в Беларуси. Соглашение о финансировании.» *Национальный правовой Интернет-портал РБ*. 14 May 2016. Web. 13 Apr. 2018. <<http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=I01500071&p1=1>>.

ственном университете, по приходу в БГУ расформировал научно-методический центр, занимавшийся поддержкой участия университета в программах международного академического ранжирования.

Даже тогда, когда власть правильно диагностирует проблему, предлагаемые решения способны только усугубить кризис. Признание низкой «практико-ориентированности» профессионального образования рождает фантастические рецепты исправления ситуации вроде идеи сокращения продолжительности высшего образования до 3-х лет<sup>6</sup>.

### **Кризис финансирования**

При сохранении доступности всех уровней образования, которая достигнута в Беларуси, повышение качества может быть обеспечено только за счет значительного увеличения расходов. 2017 г. был очень скуден в плане финансирования образования. Заявление министра финансов о выделении из республиканского бюджета в 2018 г. на нужды образования на 9,6% больше средств, чем в 2017 г., только на первый взгляд может показаться обнадеживающим. Однако даже обещанные в следующем году USD 2,86 млрд почти на 25% ниже уровня финансирования пятилетней давности<sup>7</sup>.

В условиях сократившегося ВВП обещание увеличить расходы на образование до 5% ВВП также не должны вводить в заблуждение. Власти предпочли бы, чтобы никто не вспоминал ни про то, что Закон об образовании, действовавший до 2011 г., декларировал расходы на образование в размере 10% ВВП, а Лукашенко обещал к 2010 г. наконец выйти на этот уровень финансирования отрасли.

---

<sup>6</sup> «“Он должен на первом курсе в это г...но окунуться”. Лукашенко о сроках обучения и лишних предметах.» *TUT.by*. 24 Aug. 2017. Web. 13 Apr. 2018. <[news.tut.by/society/557325.html](http://news.tut.by/society/557325.html)>.

<sup>7</sup> «Лукашенко подписал Закон о республиканском бюджете на 2018 год.» *БелТА*. 31 Dec. 2017. Web. 13 Apr. 2018. <[www.belta.by/president/view/lukashenko-podpisa-zakon-o-respublikanskom-bjudzhete-na-2018-god-282752-2017/](http://www.belta.by/president/view/lukashenko-podpisa-zakon-o-respublikanskom-bjudzhete-na-2018-god-282752-2017/)>.

Недофинансирование заметно и в отношении отдельных уровней образования. Вопреки международным рекомендациям о поддержке высшего образования на уровне 2% ВВП, в Беларуси эта доля с 2005г. по 2017 г. сократилась с 0,78% до 0,57%<sup>8</sup>.

Еще больше, чем от недостатка финансирования, белорусское образование страдает от неэффективности государственных расходов. В 2013 г. Всемирный банк обращал внимание белорусских властей на то, что решение проблем в сфере образования требует принятия дальнейших мер по оптимизации сети школ, постепенному переходу к механизму финансирования из расчета на учащегося вместе с повышением ответственности за результаты<sup>9</sup>.

Переход к подушному финансированию начал обсуждаться еще в 2012 г., но пилотная стадия пока так и не завершилась. В 2017 г. в эксперимент были вовлечены 642 учреждения образования из более чем 3000 школ, функционирующих в Беларуси.

Заметного повышения эффективности госрасходов это не принесло. Оптимизация сети средних учебных заведений за эти годы коснулась только 10% школ. Соотношение учитель/ученики — основной показатель эффективности расходов в расчете на одного учащегося — изменялось в эти годы довольно медленно: с 7,63 в 2013 г. до 8,68 в 2017 г. При этом, вопреки популярному у родителей мнению, низкие значения этого показателя не свидетельствуют о качестве образования. Скорее наоборот, в развитых странах этот показатель заметно выше белорусского. В среднем по Организации экономического сотрудничества и развития он составляет 13<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Bohdan, Nina. “Belarusian Universities Challenges and European Higher Education Integration.” *Http://Www.bseu.by, BSEU*. 3 Nov. 2017, Web. 13 Apr. 2018. <[www.bseu.by/russian/news/docs/20171103-БеларусьЕПВО\\_Богдан.pdf](http://www.bseu.by/russian/news/docs/20171103-БеларусьЕПВО_Богдан.pdf)>.

<sup>9</sup> «Обзор государственных расходов в Республике Беларусь.» *Всемирный банк*. 21 Feb. 2013. Web. 13 Apr. 2018. <[documents.worldbank.org/curated/en/550301468014421797/pdf/741480ESW0P123032700PUBLIC00Russian.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/550301468014421797/pdf/741480ESW0P123032700PUBLIC00Russian.pdf)>.

<sup>10</sup> “Education at a Glance 2017.” *OECD Publishing*. 12 Sept. 2017. Web. 13 Apr. 2018. <[read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017\\_eag-2017-en#page360](http://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en#page360)>.

Избыточным количеством учителей Беларусь обязана популистской политике сохранения сельских малокомплектных школ, не способных обеспечить ни качества, ни эффективности образования, но ежегодно требующих по распределению тысячи выпускников вузов и ссузов, оправдывая и консервируя феодальную систему трудоустройства молодых специалистов.

## **Заключение**

В Послании к белорусскому народу и Национальному собранию А. Лукашенко поделился своим пониманием задач, которые стоят перед системой образования: упростить программы среднего образования, сократить сроки обучения и количество вузов, усилить связь образования с воспитанием и производством. Короче, попроще и подешевле. Это замаскированный популистскими обещаниями отказ от ряда социальных обязательств государства.

Изобретая свои стратегии и дорожные карты, руководители системы образования иногда пытаются сдерживать этот натиск популизма, но у них все меньше шансов на сохранение стабильности, не говоря уже о модернизации образования.

Тема болонских трансформаций высшего образования практически вычеркнута из официальной повестки, несмотря на международное давление и попытки сохранить эту тему в диалоге Беларусь-ЕС.

Поддержанная Всемирным банком программа модернизации среднего образования свелась в основном к ремонту школьных зданий, вытеснив на периферию задачи реформирования системы управления.

Практико-ориентированность профессионального образования на всех его уровнях, которой так озабочены власти, не подкрепляется никакими реальными шагами по реформированию системы профессиональных квалификаций и механизмов участия работодателей в управлении качеством подготовки специалистов.

Эту безрадостную картину в 2017 г. оживляли попытки некоторых лидеров гражданского общества продвинуть

реализацию проектов, связанных с созданием национального университета.

Впервые за долгое время возник консенсус внутри гражданского общества при отсутствии открытого сопротивления со стороны власти в части необходимости национальной альтернативы российскому доминированию в образовании Беларуси.