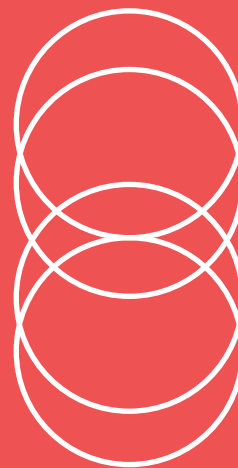




Funded by
the European Union



Беларусское образование на пути изменений

30 лет политики в сфере образования Беларуси (1991-2021)

Вильнюс
2021



РЕЗЮМЕ

Трансформации в образовательной политике происходят на протяжении всего периода существования независимой Беларуси. Однако, даже сегодня можно однозначно утверждать, что они далеки от завершенности и вопрос комплексной реформы системы образования можно снять с повестки дня. Во многом, такая ситуация связана с тем, что образовательная политика страны сталкиваясь с тремя главными вызовами: преодоление советского прошлого, установление собственной национальной системы образования и обеспечение синхронизации с мировыми процессами, — так и не смогла дать на них однозначного ответа. Белорусская система образования прошла три больших исторических периода своей эволюции. Активный этап развития и создания основ для национальной системы образования (1991–1996) сменился длительным застоём в реформах (1996–2011). Косметические изменения в системе образования застойного периода приводили скорее к накоплению проблем, а не их разрешению, что подтолкнуло к началу вынужденной модернизации в 2011 году. Несмотря на долгое сопротивление Беларусь предприняла попытку интеграции в европейской образовательное пространство, став участником Туринского процесса и, позднее, Болонского процесса. Вынуждающими факторами для трансформаций образовательной политики стали растущее давление технологических инноваций, которые требовали изменения форм и содержания образования; сужения финансовой базы системы образования, что потребовало соответствия формальных стандартов белорусской системы международным для сохранения притока иностранных студентов; социально-политических факторов, приводивших к росту новых форматов и форм предложения образовательных услуг, которые опережали развитие формальной системы образования. Сегодня повестка дня образовательной политика в Беларуси характеризуется отсутствием общего образа будущего системы образования, разделяемого широким кругом общественно-политических и экономических стейкхолдеров. Скорее можно говорить о том, что в стране складывается несколько фрагментарных картин задач системы образования, где с одной стороны спектра стоит консервативная государственная образовательная политика, а другой — не согласованные представления различных негосударственных акторов о необходимых изменениях в системе образования. Государственная образовательная политика тяготеет к идеологизации и лишь формальному учету значимых мировых трендов (доступность, инклюзия, практико-ориентированность, общественное управление и т. д.), которые не обеспечены реальными механизмами реализации. Представители гражданского общества продолжают работать над задачами реформирования системы образования, не выполненные или отложенные в период застоя и более выраженными установками на современность. В то же время они характеризуются не системностью, нерегулярностью, отсутствием доступа к реализации предложений, что не позволяет им выйти на уровень действенных комплексных программ реформирования образования.

Соответственно, разворачивание реформ должно учитывать несколько важных аспектов, связанных с историей и особенностями сложившейся ситуации в сфере образования:

- *Задачи, связанные со становлением национальной системы образования, которые были свернуты после 1996 года, остаются актуальными и требуют решения. Однако требуется реконцептуализация этих решений, в связи с изменившимся социально-культурным контекстом, состоянием института и структур образования, общества. Речь идет о: белорусизации образования и избавления от советского наследия как*

содержании, так и в организации образования; формирования децентрализованного управления и диверсифицированной системы финансирования и организации субъектов образования; внедрения в систему образования ценностей свободы, демократии и прав человека как базовых и формирующих основу всех процессов в системе; полноценное в международную систему образования.

- Формирование программы реформ должна предварять широкая общественная дискуссия, которая позволит сформулировать, публично предъявить и согласовать представления об образовании, его цели и ориентиры в различных социальных группах и для разных стейкхолдеров. Долгое отсутствие общественного диалога привело к тому, что большинство групп, вовлеченных в образовательный процесс, не имеет практики и опыта формулирования собственных интересов. Таким образом важно постепенно прохождение ряда этапов проявления интересов и потребностей, самоопределение, диалог и согласование представлений о том, какой должна быть система образования и какие задачи на уровне общества и человека она должна решать. Значимую роль в этом процессе должны стать интеллектуальные разработки, позволяющие оформить различные типы и модели образования, а также согласовывать их.
- Для точного формулирования задач и разработки реалистичных и реализуемых программ действий необходим запуск широкого спектра исследований и качественного сбора статистических данных, которые позволят получить точную картину и оценку актуальной ситуации, оценить ресурсы и потребности.

Программа реформ должна включать отдельно описанный и спроектированный подготовительный и переходный период, который будет включать порядок переподготовки и формирования новых институтов. Этот период может характеризоваться временными формами управления, интенсификацией экспериментального, поискового режима в отношении форм организации и финансирования, стандартов и форматов взаимодействия различных структур

СОДЕРЖАНИЕ

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ЭТАПЫ ЭВОЛЮЦИИ ПОЛИТИКИ.....	5
ПОЛИТИКА ПРАВИТЕЛЬСТВА: ОРИЕНТИРЫ И ПРОГРАММЫ.....	18
НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНИЦИАТИВЫ: ПРИОРИТЕТЫ И ПРОЕКТЫ.....	32
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	43

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ЭТАПЫ ЭВОЛЮЦИИ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Если образование трактовать как «функцию социума, обеспечивающую воспроизводство и развитие самого социума и систем деятельности»¹, становится очевидным, что развитие системы образования напрямую зависит от того, каковы актуальные представления о человеке и его развитии, об общественном устройстве и образа будущего. Это задает взгляд на образование как на систему, связанную с социально-историческим контекстом и актуальными общественными вызовами и с тем, каким образом эти вызовы осознаются и формулируются. После обретения Беларусью независимости в 1991 году образовательную политику в Беларуси необходимо рассматривать в контексте двух параллельных тенденций, которые фактически выступают рамками для общественных преобразований и институционального становления всех сфер жизни страны, и образования в наибольшей мере:

- критика и освобождение от рамок, установок и норм советской системы образования (десоветизация) и переосмысление образования как системы воспроизводства советского общества к социальному институту в рамках независимого, демократического государства;
- формирование внутренних механизмов, которые обеспечивали бы постоянное развитие системы образования в привязке к мировым процессам, в контексте вопросов прав человека, инновационного технологического развития, глобализации и т. д.

Фактически это двойная задача: преодоления советского прошлого и установления собственной национальной системы, а также синхронизация с мировыми процессами в тот период стали и до настоящего времени являются главными вызовами белорусской системы образования.

В этом контексте новейшую историю эволюции системы образования можно разделить на три этапа:

1. 1991–1996 годы — этап активного развития и создания основ для национальной системы образования, поиском и установлением оснований для становления образования как социального института независимого государства;
2. 1996–2011 годы — этап застоя в реформировании, косметических и случай-

¹ См.: Мацкевич В. Образование // Образовательная политика. — М., 2010. — № 1–2. — С. 114–120.

ных преобразований, сворачивание изменений и установка на консервацию, в том числе ориентация на «наследие советского периода»;

3. с 2012 года по сегодняшний день — этап «вынужденной модернизации», возвращения к вопросам реформирования и разворачивание новых программ; внешние условия и обстоятельства стали принуждающими факторами действий по модернизации системы образования, которая без таких действий оставалась архаичной и оказывала негативное влияние на другие сферы.

Кратко остановимся на характеристиках каждого из этапов с точки зрения тех проблем и вызовов, которые определяли деятельность основных акторов.

Период 1991–1996 годов характеризуется активными (хоть и не всегда системными) поисками подходов к организации системы образования в независимой Беларуси. До 1991 года она управлялась как региональное подразделение общесоветской системы без собственного «мозгового центра» и находилась в процессе реформирования, запущенного еще в 1980-е годы в СССР. Однако эта реформа не соответствовала задаче становления национальной системы образования, т.к. основным вопросом, требующем решения, было выставление общих, национальных рамок и целей для образования независимого государства.

Первый закон об образовании в 1991 году был предложен фракцией БНФ² и включал в себя положения, которые отвечали на вызов обретения Беларусью независимости и необходимости строительства национальной системы образования: оформлялись национальные независимые органы управления образованием, вводились механизмы соотношения национального рынка труда и профессионального образования, в содержание образования усиливался и развивался комплекс предметов: история Беларуси, белорусский язык и литература и т.д. Закон предусматривал ряд демократических нововведений: государственно-общественную форму управления образованием (возможность создания попечительских советов и независимых), возможность создания частных и иностранных учебных учреждений, подчиняющиеся закону, но не прямому министерскому управлению*, образование на двух государственных языках. Это был быстрый ответ на изменившиеся обстоятельства — возникновение независимого государства. Однако становление целостной, работающей системы и приведение ее в соответствие с вызовами времени требовали более глубокой проработки и содержательных реформ. Требовалось концептуальное обеспечение всех уровней образования, доработка и отладка механизмов управления и связей образо-

² См.: Закон Республики Беларусь от 29 октября 1991 года «Об образовании» // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. — 1991. — № 33. — С. 598.

*Практически все негосударственные вузы были созданы во время действия этого закона.

вания с социальной и экономической сферой, стандартизация процессов и результатов образования, организация эффективной системы управления.

В этот период отмечался бурный рост и создание различных неправительственных организаций в сфере образования, появление новых вузов и школ, а также независимых аналитических, научных и творческих коллективов, которые брались за задачи разработки концепций и программ развития, чего не могли сделать по своему состоянию госструктуры. Параллельно шло формирование необходимых для национальной системы образования структурных элементов: Национальный институт образования, журнал «Адукацыя і выхаванне», РИВШ, РИПО и т.д. Началось освоение новых форм в организации и финансировании в образовании (появились частные школы и вузы, лицеи, гимназии).

В ситуации подготовки к реформам было разработано несколько важных документов. Временный творческий коллектив под руководством В. Пархоменко и А. Козулина в 1992 году разработал «Концепцию образования и воспитания в Беларуси»³, которая легла в основу «Государственной комплексной программ развития образования и воспитания в Беларуси до 2000 года».⁴ В концепции авторы стремились избавиться от рудиментов советской системы и максимально приблизить ее к европейским образцам. Концепция не давала стройной и четкой модели реформ, но закладывала базовые либеральные, демократически и гуманистические ценности, предполагала процессы десоветизации и белорусизации на всех уровнях. В преамбуле Концепции утверждалось: *«Основная идея Концепции — создание на национально-культурной основе с учетом общечеловеческих ценностей системы образования и воспитания, способной к саморазвитию в соответствии с требованиями личности и общества. Сделать это можно через качественное преобразование существующей в Беларуси образовательно-воспитательной системы путем перевода ее с режима жестко регламентированной деятельности в состояние творческого функционирования с предоставлением учебным заведениям, педагогам и учащимся свободы выбора содержания, форм и методов обучения при обеспечении государственных требований к образованию и воспитанию»*.⁵

3 См.: Концепция образования и воспитания Беларуси / Пархоменко В.П., Козулин А.В., Бондаренко Е.Г., Латыш Н.И., Павалаяев С.А., Ставров В.П. Одобрена Постановлением Совета министров Республики Беларусь от 26 марта 1993 года № 180 // Адукацыя і выхаваньне. — Мн., 1993. — № 10.

4 См.: Государственная комплексная программа развития образования и воспитания в Беларуси на период до 2000 года / Пархоменко В.П., Козулин А.В., Бондаренко Е.Г., Латыш Н.И., Павалаяев С.А., Ставров В.П. Утверждена Советом министров Республики Беларусь 15 ноября 1993 года // Адукацыя і выхаваньне. — Мн., 1994. — № 7-8.

5 См.: Концепция образования и воспитания Беларуси. Одобрена Постановлением Совета министров Республики Беларусь от 26 марта 1993 года № 180.

Параллельно работал временный научно-исследовательский коллектив «Национальная школа Беларуси», под научным руководством М. Гусаковского (координатор А. Козулин). В 1993 году ими была разработана «Концепция национальной школы»⁶. Она была ориентирована на обеспечение становления национально-культурной идентичности и модернизацию белорусского образования, приведение его в соответствие с актуальными мировыми тенденциями и стандартами. В ней обозначались три ключевых вызова: 1) необходимость социокультурного возрождения, возврата к национальному наследию и его освоение средствами образования всех ступеней; 2) необходимость приобретения народом Беларуси новой профессиональной компетенции и интеграции в мировое сообщество, которые требуют обновленной технологической и общекультурной подготовки, новых подходов к содержанию базового образования; 3) необходимость умений и навыков жить в открытом обществе, в условиях рынка и демократии.

Вопросы становления высшей школы и среднего профессионального образования стали предметом работы временного научного коллектива под руководством А. Ростунова. Была подготовлена «Государственная программа развития высшего образования в Республике Беларусь в условиях рыночных отношений»⁷, также «Концепция развития высшего и специального образования»⁸. Основная повестка этих документов состояла в разработке правовых, организационных и финансовых механизмов, позволяющих обеспечить существование учебных заведений в новых условиях, а также в обеспечении академических свобод.

В 1994 году новый министр образования В. Стражев заказал Агентству гуманитарных технологий сессию-семинар «Развитие школьного образования: проблемы и перспективы», по итогам которого была подготовлена брошюра «О реформе образования в Беларуси образца 1994 года» («Зеленая тетрадь»)⁹, где проблематизировались в первую очередь организационно-управленческие направления реформ, указывалось на отсутствие внятных ответов на вопросы об организации реформирования и дальнейшего управления образованием. По итогам этой работы в 1995 году по заказу министра образования В. Стражева группа разработчиков — В. Мацкевич, Б. Пальчешский, С. Крупник, Л. Фридман, Г. Петровский — создает альтернативный «Оргпроект реформы образования Республики

6 См.: Концепция национальной школы Беларуси / М.А. Гусаковский и др. — Мн.: НИО, 1993.

7 См.: Государственная программа развития высшего образования Республики Беларусь в условиях рыночных отношений / Ростунов А.Т. и др. // Адукацыя і выхаваньне. — Мн., 1994. — № 9-10.

8 См.: Концепция развития высшей школы Республики Беларусь в новых условиях / Ростунов А.Т., Чердынцев В.А., Смирнов А.Н., Ходасевич Р.Г., Крипский А.М., Поздняков К.А.; Концепция развития среднего специального образования в Республике Беларусь / Ростунов А.Т., Бодун В.А., Протченко В.П., Кононович В.Я., Кононович А.П., Цырельчук М.А. // Адукацыя і выхаваньне. — Мн., 1994. — № 9-10.

9 См.: «Зеленая тетрадь». К докладу о реформе образования Беларуси образца 1994 года. — Мн.: АГТ, 1994.

Беларусь».¹⁰ Этот документ был ориентирован на структурирование и организацию процесса проведения реформ, систематизировал необходимые задачи и формы их решения. В частности, он обозначал несколько ключевых проблем реформирования: 1) отсутствие системного анализа сферы образования и согласованного образа будущего; 2) необходимость программы перехода от существующей системы образования к новой системе образования, распределения задач для различных акторов в рамках реформирования, оценки необходимых ресурсов; 3) подготовки кадров для реформирования.

Однако уже с 1995 года происходит постепенное сворачивание интенции на реформирование в государственном секторе, вытесняются в неформальный сектор. И до 1996 года работа над стратегиями реформ продолжается благодаря Белорусскому фонду Сороса и альтернативным источникам финансирования. В частности, разрабатывается «Концепция обновления гуманитарного образования» (руководитель — В. Мацкевич)¹¹. Ключевыми пунктами повестки здесь обозначались: необходимость укрепления и организационного развития негосударственных программ в образовании, которые могли бы составить содержательную и практическую конкуренцию набирающим силу государственным установкам в сфере образования. Речь шла о высокой степени публичности принятия решений в рамках Программы обновления гуманитарного образования, акцента на самоуправлении проектов, расширении охвата для трансляции ценностей открытого общества и т. д. В содержании гуманитарного образования акцент делался на приведение гуманитарного знания, составляющего содержание образования в учебных заведениях страны, в соответствие с уровнем, достигнутым в современном мире. А также подготовку, создание условий и возможностей для работы и сотрудничества белорусских специалистов с ведущими центрами гуманитарного знания в мире на равных, академической мобильности.

Таким образом, на этом этапе был запущен процесс создания различных элементов реформирования системы: концептуальные разработки, создание собственных национальных институтов, появление разнообразия акторов и форм их существования в сфере образования. Динамика реформаторской работы позволяла рассчитывать на выход на целостную и хорошо проработанную концепцию и организационную форму для системы образования в Беларуси. Однако политические процессы (ропуск Верховного Совета в 1996 году и сворачивание всех реформ, нацеленных на демократизацию и десоветизацию) остановили реформирование. Содержательные наработки, концепции и проекты реформ были

¹⁰ См.: Оргпроект реформы образования Республики Беларусь / Мацкевич В.В., Пальчевский Б.В., Фридман Л.С., Крупник С.А., Петровский Г.Н. — Мн., 1995.

¹¹ См.: Концепция обновления гуманитарного образования / Мацкевич В.В. и др. // Информационно-аналитический бюллетень Ассоциации «Обновление гуманитарного образования». — 1997. — № 11.

отвергнуты, разработчики постепенно отстранялись от политического и практического влияния на управление системой образования и ее реформирования.

Можно зафиксировать основные пункты повестки реформирования системы образования, которые формулировались на первом этапе:

- *деидеологизация, деполитизация всей системы образования как в отношении содержания образования, так и в отношении организации и управления;*
- *беларусизация образования, ориентация на историческое наследие и формирование социокультурной идентичности в рамках образовательного процесса;*
- *диверсификация и структурная перестройка системы (создание новых учреждений, форм работы, неформальных структур);*
- *организационное, концептуальное и кадровое обеспечение реформ;*
- *синхронизация с мировыми практиками, в том числе информатизацией образования, распространение стандартов и современных подходов образованию.*

В рамках каждой из этих задач были сделаны важные шаги, но в итоге не были решены, а затем развитие по этим направлениям было остановлено или даже развернуто в движение обратном направлении.¹²

Второй этап 1996–2011 годов можно охарактеризовать как долгий застой. Большинство решений, принятых на государственном уровне, имело тенденцию возвращения к состоянию системы до 1991 года, отмены демократических преобразований. Принятое Постановление Совета министров от 12 апреля 1999 года № 500 «Об основных направлениях развития национальной системы образования» фиксирует эту установку следующим образом: «Достижение цели реформирования предполагает: сохранение и развитие лучших качеств системы образования, возникшей в советский период; обеспечение опережающего и адекватного реагирования системы образования на социокультурные преобразования; формирование системы образования и воспитания, отвечающей задачам нового этапа развития общества».¹³ Общее состояние системы образования характеризуется рядом тенденций:

¹² См.: Обзор идей, проектов и концепций реформирования образования в Беларуси / Мацкевич В., Крупник С., Жбанков М. // Беларусь: сценарии реформ. — 2003.

¹³ См.: Постановление Совета министров Республики Беларусь от 12 апреля 1999 года № 500 «Об основных направлениях развития национальной системы образования».

- отход от принципа государственно-общественного управления (подконтрольные общественные советы), сворачивание академических свобод (назначение ректоров вузов);
- ре-идеологизация системы образования и подчинения ее реализации политических функций (введение предмета «Идеология белорусского государства», развитие БРСМ и сворачивание деятельности иных общественных организаций, вовлечение школ и вузов в процессы обеспечения выборов и т.д.);
- постепенное сворачивание самостоятельности частного сектора в сфере образования (знаковым событием стало закрытие в Беларуси ЕГУ и его переезд в Вильнюс);
- размежевание государственного и неформального сектора образования по целям, ценностям и формату работы, растущие барьеры взаимодействия. Различные современные, экспериментальные и актуальные практики растут в неформальном секторе и просачиваются в государственную систему не на институциональном уровне, а через отдельных педагогов и руководителей;
- постепенное прекращение системных и концептуальных разработок в сфере образования, перевод исследований в академический формат, без востребованности в управлении и образовательной политике.¹⁴ Большинство экспертов сосредоточились на локальных и точечных вопросах, исследованиях и критике отдельных решений и сфер, предложений в законодательство, не носящих системный характер реформирования;
- формальный и несистемный характер изменений, которые не имели сколь-нибудь серьезного обоснования и зависели от разворачивания политических или бюрократических процессов, а не от логики развития системы образования (продолжительность обучения в средней школе, система оценки и т. д.).

В 2011 году вступает в действие Кодекс Республики Беларусь об образовании. Основная задача кодекса состояла в «создании единой национальной системы образования и обеспечения единой стратегии ее развития, регулируя отношения между всеми уровнями образования». Несмотря на работу в течение нескольких лет, фактически Кодекс выполнил лишь функцию объединения всех документов, регулирующих сферу образования. Стратегия развития государственной системы образования базируется на закреплённой установке отказа от реформирования.

¹⁴ См., например: Концепция проектного и неклассического университета / Центр проблем развития образования БГУ, рук. М. Гусаковский (2013); Концепция института повышения квалификации как центра развития образовательных практик / Центр проблем развития образования БГУ, рук. М. Гусаковский (2013).

В таком виде Кодекс был обречен на бесконечное число правок и дополнений, поскольку представлял собой подробнейший регламентирующий документ при отсутствии проработанной концепции развития образования. Постановку целей и ориентиров выполняют актуальные решения президента и правительства, а общая рамка задана описанной выше формулой консервации системы образования.

В 2009 году Галина Борисова, консультант Европейского фонда образования, и Тимо Куусела, координатор программ по Республике Беларусь (Европейский фонд образования) подготовили «Обзор тенденций в сфере образования Республики Беларусь»¹⁵, который зафиксировал ряд характеристик сложившейся ситуации:

- высокая степень централизации и контроля системы образования и сохранение черт советской образовательной системы;
- высокий уровень и стабильность социально-экономического развития, а также высокие показатели охвата образованием, которые выступают главным аргументом в «осмотрительности» в проведении реформ;
- фиксация в рамках государственной политики стремления привести в соответствие профессионально-техническое образование и рынок труда, в том числе через развитие диалога и взаимодействия с работодателями;
- намерения государственной системы образования включаться в международные отношения и, в частности, в Европейское пространство высшего образования (в 2011 году Министерство образования направило заявление о начале процедуры по включению Республики Беларусь в Болонский процесс и национальный доклад о готовности к вступлению) и в Туринский процесс.

Авторы также дают краткое *резюме основной повестки государственной политики в сфере образования в тот период:*

- *Модернизация содержания и разработка образовательных стандартов, совершенствование процесса обучения путем внедрения новых методик обучения и информационных технологий;*
- *Создание сетей и структур образовательных учреждений в соответствии с требованиями демографической ситуации и предполагаемого социально-экономического развития;*

¹⁵ Отчет подготовлен в 2008 году и завершен в 2009 году Европейским фондом образования по запросу Европейской комиссии.

- *Создание и издание новых учебников, методических материалов и средств обучения;*
- *Совершенствование условий обучения и учебного оборудования;*
- *Развитие профессионального образования, включая разнообразие предоставляемых образовательных услуг, соответствующих требованиям экономики и ожиданиям со стороны государственного и частного сектора;*
- *Повышение квалификации учителей, методистов и директоров школ.*¹⁶

Эта повестка имеет характер частных улучшений и обеспечения функционирования имеющейся системы, но не претендует на реформы или какую-то существенную модернизацию системы образования. Со своей стороны эксперты отмечают, что *«в обществе зреет понимание того, что в ближайшее время необходимо улучшить доступ студентов и взрослых ко всем уровням образования, диверсифицировать образовательные программы, повысить качество обучения иностранным языкам, модернизировать квалификационную структуру подготавливаемых специалистов»*¹⁷.

Сравнивая эти пункт повестки с основными задачами, которые ставились на первом этапе, можно сказать, что ***в рамках государственной политики произошел отказ от системного реформирования образования, отказ от установок беларусизации и ориентаций на становление и развитие национальной идентичности, отказ от включения в повестку трансформации систем управления и в том числе аналитического и концептуального обеспечения развития.***

Окончание данного этапа характеризуется попытками Министерства образования включиться в международное сотрудничество. Так, с 2010 года Беларусь стала участником Туринского процесса, нацеленного на формирование политики в области профессионального образования и обучения для повышения его вклада в экономическое и социальное развитие страны, и подала заявку на вступление в Болонский процесс. Эти действия, с учетом контекста разворачивания программы ЕС «Восточное партнерство», позволяют говорить, что в рамках государственной политики ставилась задача выхода из состояния изолированности от международных отношений и стандартов. Однако мы видим формальный характер принятия ценностей, которые являются двигателями общемировых процессов в образовании. В частности, Общественным Болонским комитетом был

¹⁶ См.: Обзор тенденций в сфере образования Республики Беларусь, 2009 / Галина Борисова, Тимо Куусела // European Training Foundation: <https://www.etf.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/obzor-tendenciy-v-sfere-obrazovaniya-respubliki-belarus>.

¹⁷ Там же.

подготовлен альтернативный доклад с критикой заявочного пакета документов от Министерства образования. Главные выводы альтернативного доклада: без предварительного глубокого реформирования белорусского высшего образования участие страны в Болонском процессе не будет эффективным, белорусский Кодекс об образовании не соответствует букве и духу Болонских принципов.¹⁸

Появление Общественного Болонского комитета и альтернативного доклада стали важным событием в образовательной сфере, так как скоординированные действия гражданского общества смогли повлиять на ситуацию и принудить корректировать действия Министерства образования.

К сожалению, по иным направлениям серьезного эффекта добиться не удалось. Большинство отчетов, предоставляемых государственными органами в международные структуры, апеллируют к формальным показателям, не затрагивая сущностные процессы, а у гражданского общества не хватало ресурсов и политической воли для продвижения альтернативных представлений и влияния на принятие решений о программах и проектах.¹⁹

Таким образом, повестка в рамках государственной политики на данном этапе не соответствовала задачам реформирования. Скорее, наоборот, все проблемы, не решенные на предыдущем этапе, лишь стали дополняться стагнацией и критическим разрывом со стремительными изменениями и развитием европейского и мирового образования. *Основными проблемными направлениями являлись:*

- *бюрократизация, централизация и подчинение системы образования решению текущих задач, высокая степень огосударствления и отсутствие внутри системы альтернативы и конкуренции;*
- *отсутствие адекватной рефлексии, мониторинга и системы оценки и критики образовательной сферы, которая могла бы задавать основания для эффективного управления образованием;*
- *отставание в развитии содержания и форм образования, а вместе с ними независимой оценки качества образования;*
- *изоляция от мировых процессов, несмотря на частичную, но формальную включенность в международные договоры и конвенции;*

¹⁸ См.: Альтернативный доклад и дорожная карта по включению Беларуси в ЕПВО // Общественный Болонский комитет. — 10.12.2012: <http://bolognaby.org/index.php/issledovanija-analitika/544-alternaty-d1-9eny-daklad-i-darozhnaya-karta-pa-d1-9eklyuchennyu-belarusi-d1-9e-epva-2>.

¹⁹ Примером такого рода документов может служить ETF Country Plan 2009, см., например: Belarus ETF Country Plan 2009 // European Training Foundation: https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/C12578310056925BC12575390035F5D1_NOTE7N5DJC.pdf.

- *разрыв со стандартами качества образования и возможностью кооперации и взаимодействия на разных уровнях;*
- *отсутствие участия стейкхолдеров образовательного процесса: работодатели, общественности, различных форм самоуправления (студенческого или академического).*

Условным началом **этапа «вынужденной модернизации» можно считать 2011 год**, который отмечен симптоматичным событием — провалом попытки вступления Беларуси в Болонский процесс. Хотя это касается не всей системы образования, но он в символической форме иллюстрирует общий тренд в образовательной политике. Возможность включения в международные программы и получение внешних инвестиций требует признать необходимость модернизации и продемонстрировать хотя бы формальные шаги на этом пути. Установка на оказание образовательных услуг (в особенности для других стран) требует осовременивания системы образования минимальной синхронизацией с мировыми процессами. Действия гражданского общества в лице Общественного Болонского комитета — пример «принуждения» к модернизации, которой характеризуется данный этап. Среди факторов, которые повлияли на установки в образовательной сфере, следует прежде всего упомянуть:

- экономические, так как ставка на предложение образовательных услуг для иностранных граждан требовала приведения ее хотя бы к формальным стандартам;
- социально-политические, так как постепенная либерализация и установка на развитие инновационной сферы требовали учета новых образов жизни и потребностей и главное — пробивающих себе дорогу развитие новых форматов и форм образовательных предложений;
- инновационно-технологические, так как стремительное развитие сферы образования во всем мире с ориентацией на инновационные процессы требует приведения качественных изменений содержания и форм образования.

К 2015 году следует отметить развитие интереса бизнеса к сфере образования, возникший на волне либерализации и стимулирования развития инновационной экономики (прежде всего ИТ). Потребность в обеспечении кадрами и изменении образовательной среды проявлялась в появлении образовательных инициатив при компаниях, формировании Ассоциации «Образование для будущего», интенсификации дискуссии вокруг ИТ-университета, появлении частных школ, ориентированных на STEM-образование, сообществ родителей, организующих альтернативное домашнее образование и т.д. Происходит развитие раз-

личных неформальных инициатив, предлагающих альтернативные подходы к образованию (дошкольное, среднее, высшее, специальное и т.д.), а открытость и доступность мирового опыта создают почву для «проникновения» новых идей даже в государственные учреждения образования. Это часто порождает конфликт устаревшей структуры, содержания образования и управления, с новыми формами. Кроме того, непрерывное образование и дополнительное образование взрослых становится актуальным не только в рамках социальной и культурной политики, но и в первую очередь как ключевая часть обеспечения рынка труда. Идет активное развитие дистанционных и иных возможностей получения образования для белорусов, а затем и ситуация пандемии вынуждает к освоению цифровой инфраструктуры.

Все эти обстоятельства можно охарактеризовать как нарастающее давление нерешенных проблем как изнутри самой системы, так и извне. Симптоматичным в этой ситуации является актуализация дискуссий вокруг образования в публичном пространстве и включения в эти дискуссии, например, публичных бизнесменов и представителей ИТ-сектора. К 2017–2018 году необходимость реформировать систему образования стала самоочевидной и привычные для предыдущего периода аргументы о «преимуществах белорусской системы» образования перестали действовать.

Попыткой представить обществу достижения белорусского образования стало участие в исследовании PISA (2018)²⁰. С одной стороны, оно дало повод Министерству образования говорить в высоком уровне образования. На мероприятии посвященном анализу результатов министр образования И. Карпенко сказал: «Сегодня можно констатировать, что в Республике Беларусь сформирована комплексная система оценки качества образования, включающая оценивание в классе, выпускные и вступительные экзамены, системные исследования качества образования (республиканский мониторинг), проведение республиканских контрольных работ, аттестационных экспертных процедур (лицензирование, аккредитация, аттестация учреждений образования), экспертизу и опытную проверку учебных изданий и др.»²¹ Однако внимательный анализ показывает наличие глубинных проблем, в частности, в качестве образования и, что крайне важно, в социальном неравенстве в доступе к качественному образованию.²²

Спецификой политики правительства в сфере образования стало вынуж-

20 См.: Основные результаты международного сравнительного исследования PISA-2018 // Республиканский институт контроля знаний: <https://rikc.by/pisa/556-osnovnye-rezultaty-mezhdunarodnogo-sravnitel'nogo-issledovaniya-pisa-2018.html>.

21 См.: Исследование PISA-2018: работа на ближайшую перспективу // Министерство образования Республики Беларусь 04.12.2019: <https://edu.gov.by/news/issledovanie-pisa2018-rabota-na-blizhayshuyu-perspektivu/>.

22 См.: Дунаев В. Школы и вузы: деформации образовательной политики // Белорусский ежегодник, 2020: <https://nmnby.eu/yearbook/2020/page15.html>.

денное принятие изменений, выхолащивание содержания трансформаций, а не смена политического курса. При неизменности общей государственной установки на развитие без серьезных изменений, трансформация образовательной системы напрямую зависит от внешних довлеющих обстоятельств и от инициатив различных акторов, которые явочным порядком меняют образовательную среду и вынуждают учреждения образования и министерство реагировать на новые обстоятельства.

Именно этот вынужденный характер проявился в критической ситуации политического противостояния. В 2020 году произошел откат от демократических установок, усилилась централизация, политизация и идеологизация образования. А большинство инициатив, которые создавали потенциал для реформирования системы образования, оказалось после 2020 года либо приостановленными, либо в маргинальном положении. Можно сказать, что на протяжении этого этапа сформировалась актуальная повестка развития системы образования, которая имеет сложную структуру.

ПОЛИТИКА ПРАВИТЕЛЬСТВА: ОРИЕНТИРЫ И ПРОГРАММЫ

Государственная политика, цели и основные ценности образования представлены в комплексе документов. В 2011 году вступил в действие Кодекс Республики Беларусь об образовании²³, он является основным документом, который задает основания деятельности в этой сфере для всех субъектов. Как было отмечено выше, Кодекс организован так, что выполняет задачу свода регулятивов и, в меньшей степени, задает программное понимание движения в сфере образования. Тем не менее, именно он формулирует суть и назначение сферы образования, задает тут содержательную сетку координат, в которой разворачивается государственная политика. Кодекс претерпел уже несколько редакций (2012-м, 2014-м, 2016-м и 2019-м годах) и последние поправки предполагается принять в 2021 году. 7 апреля 2021 года Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь приняла в первом чтении законопроект «Об изменении Кодекса Республики Беларусь об образовании».

Кроме Кодекса, имеются еще ряд документов, дополняющих его²⁴:

1. Рамочные документы, не регулирующие сферу образования напрямую, но фиксирующие актуальные тенденции государственной политики, которые в том числе задают тенденции в образовательной сфере:
 - Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь (до 2030 года);²⁵
 - Программа деятельности правительства Республики Беларусь на период до 2025 года;²⁶
 - Государственная программа «Образование и молодежная политика»

23 См.: Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 года № 243-З // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk1100243>.

24 Здесь мы будем обращаться к самым последним документам (программам, стратегиям и концепциям) как отражающим актуальное состояние представлений и мышления об образовании в государственных структурах.

25 См.: Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь (до 2030 года). Одобрена Протоколом Президиума Совета министров Республики Беларусь от 2 мая 2017 года № 10 // Министерство экономики Республики Беларусь: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf>.

26 См.: Программа деятельности правительства Республики Беларусь на период до 2025 года. Утверждена Постановлением Совета министров Республики Беларусь от 24 декабря 2020 года № 758 // Министерство экономики Республики Беларусь: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/macro-prognoz/PSM-758.pdf>.

на 2021-2025 годы.²⁷

2. Документы, дополняющие Кодекс в отдельных сферах (концепции, программы, стратегии) и задающие конкретные ориентиры и индикаторы развития на определенный период (5 лет):

- Концептуальные подходы к развитию системы образования Республики Беларусь до 2020 года и на перспективу до 2030 года;²⁸
- Концепция развития системы образования до 2030 года (проект);²⁹
- Концепция формирования и развития системы бизнес образования в Республике Беларусь (2015);³⁰
- Программа непрерывного воспитания учащейся молодежи на 2021-2025 годы;³¹
- Концепция цифровой трансформации процессов в системе образования Республики Беларусь на 2019-2025 годы;³²
- Концепция развития педагогического образования на 2021-2025 годы (проект).³³

3. Ряд масштабных проектов, которые демонстрируют точки инвестирования

27 См.: Постановление Совета министров Республики Беларусь от 29 января 2021 года № 57 «О Государственной программе «Образование и молодежная политика» на 2021-2025 годы» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C22100057>.

28 См.: Приказ министра образования Республики Беларусь от 29 ноября 2017 года № 742 «Об утверждении Концептуальных подходов к развитию системы образования Республики Беларусь до 2020 года и на перспективу до 2030 года» // Эталон Online. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь: <https://etalonline.by/document/?regnum=u617e2847>.

29 См.: Проект Концепции развития системы образования Республики Беларусь до 2030 года // Министерство образования Республики Беларусь: <https://edu.gov.by/proekt-kontseptsii-razvitiya-sistemy-obrazovaniya/>.

30 См.: Концепция формирования и развития системы бизнес образования в Республике Беларусь. Утверждена Постановлением Совета министров Республики Беларусь от 31 августа 2015 года № 734 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C21500734>.

31 См.: Программа непрерывного воспитания учащейся молодежи на 2021-2025 года. Утверждена Постановлением Министерства образования Республики Беларусь от 31 декабря 2020 года № 321 // Национальный образовательный портал: <https://adu.by/images/2021/03/programma-vospitaniya-2021-2025.pdf>.

32 См.: Концепция цифровой трансформации процессов в системе образования Республики Беларусь на 2019-2025 годы. Утверждена Министром образования Республики Беларусь 15 марта 2019 года // Центр информационных технологий: <http://iso.minsk.edu.by/main.aspx?guid=34963>.

33 См.: Концепция развития педагогического образования на 2021-2025 годы (проект) // Национальный образовательный портал: <https://www.adu.by/wp-content/uploads/2015/pedklass/koncepciya.pdf>.

в системе образования. В частности, проект «Модернизация системы образования Республики Беларусь»³⁴, реализуемый Министерством образования совместно со Всемирным банком и областными исполнительными комитетами.

- Документы, определяющие государственную образовательную политику, характеризуются несколькими значимыми аспектами, которые отражают специфику этой политики:
- Кодекс имеет характер свода всех регулирующих положений и более подобен инструкции и руководству, нежели политическому документу, задающему системность и целенаправленность всей образовательной политике. В таком виде он обречен на внесение постоянных изменений, т.к. положения касаются большого числа решений о конкретных формах работы. При этом собственно вопросам целей образования и его места в обществе, а также вопросам определения и реализации образовательной политики там уделяется крайне мало внимания. При этом Кодекс не задает актуальной повестки, а является местом фиксации регламентирующих механизмов в сфере образования.

Пятилетние «Концепции развития системы образования» выполняют роль программных документов, определяя цели на следующий период. Одна из главных проблем в формулировании повестки в рамках государственной политики состоит в разрыве между представлениями о том, какие есть тенденции в развитии образования в мире и фиксации актуальных проблем и состояния в образовании в стране. Этот разрыв наблюдается как в пятилетних концепциях развития образования, так и концепции цифровой трансформации. К сожалению, по отношению к белорусской ситуации вместо анализа предполагается отчет о достижениях, фиксация каких-то параметров. И часто нет никакой содержательной корреляции между мировыми тенденциями и взглядом на белорусскую ситуацию. Это фактически не дает возможности формулировать реальную повестку как ответы на актуальные вызовы, а не как реализацию заданных в базовых представлениях, которые наследуют без существенного реформирования устаревшую систему.

В большинстве законодательных и программных документов приоритеты сформулированы лучше, чем способы их реализации и пути достижения поставленных целей. Они в большей степени регламентируют административные процессы, чем создают и формулируют на развитие новых механизмов и на-

³⁴ См.: Проект «Модернизация системы образования Республики Беларусь» // Министерство образования Республики Беларусь: <https://edu.gov.by/sistema-obrazovaniya/glavnoe-upravlenie-obshchego-srednego-doshkolnogo-i-spetsialnogo-obrazovaniya/srenee-obr/proekt-modernizatsiya-sistemy-obrazovaniya-respubliki-belarus/>.

правлений реализации образовательной политики. Так, остаются практически без реализационных механизмов общественный фокус в государственно-общественном управлении образованием, равенство двух языков обучения, реализация потребностей личности в образовательном процессе, согласование профессиональной подготовки с потребностями рынка труда и мн. др.

Кодекс об образовании определяет основные понятия современной системы образования Республики Беларусь. Так, под образованием понимается «обучение и воспитание в интересах личности, общества и государства, а также совокупность приобретенных знаний, умений, навыков и компетенций, определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и профессионального развития личности, удовлетворения ее образовательных потребностей и интересов».³⁵ Это определение фиксируют несколько важных моментов.

Во-первых, предполагается *согласованность интересов личности, общества и государства, основным итогом предполагается совокупность знаний, умений, навыков и компетенций определенного объема.* Сравним его с определением образования в разработке «Будущее образование: глобальная повестка»: «Образование в нашем понимании — это социально оформленный процесс поддержки развития на цикле человеческой жизни от рождения до смерти».³⁶ В таком представлении об образовании мы видим стремление ограничить и управлять тем, каким должен быть итог образования и подчинить его определяемым кем-то интересам.

Во-вторых, Комплекс основных понятий, которых строится государственная политики, демонстрирует бюрократический, исполнительский и в целом консервативный дух подхода, реализуемого государством:

- «образовательная программа» — совокупность документации, регламентирующей образовательный процесс, и требований к условиям, необходимым для получения в соответствии с ожидаемыми результатами определенного уровня основного образования или определенного вида дополнительного образования, а также специального образования»;
- «качество образования» — соответствие образования требованиям образовательного стандарта, учебно-программной документации соответствующей образовательной программы».³⁷

35 См.: Гл. 1, ст. 1, пп. 1.15 // Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 года № 243-З.

36 См.: Будущее образования: глобальная повестка // Всероссийский центр развития художественного творчества и гуманитарных технологий: <http://vcht.center/wp-content/uploads/2019/06/6.-Obrazovanie-do-2035.pdf>.

37 См.: Гл. 1, ст. 1 «Основные термины, применяемые в настоящем Кодексе, и их определения» // Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 года № 243-З.

Комплекс ценностных ориентиров кодекса, очевидно, охватывает все общепринятые ценности: и права человека, и равенство, и экологичность.³⁸ Однако пункт «интеграции в мировое образовательное пространство при сохранении и развитии традиций системы образования» указывает на рамки и ограничения всех нововведений. Суть «традиций системы» образования в самом Кодексе не обозначена, как не обозначена и в Концепции, которая задает пятилетнюю программу действий. Она может быть обнаружена скорее аналитически в том, какие и как ставятся цели и каким образом осуществляется управление. Описанный выше характер образовательной политики показывает, что ценности в основном имеют декларативный характер, а сам комплекс ценностей внутренне противоречив.

Вместе с тем сравнение с принципами политики, сформулированными в «Концепции образования и воспитания в Беларуси» (1993),³⁹ показывает, что

38 Кодекс декларирует рамочные ценности и основные принципы развития образования: приоритет образования; «приоритет общечеловеческих ценностей, прав человека, гуманистического характера образования»; гарантии конституционного права каждого на образование; обеспечения равного доступа к получению образования; обязательность общего базового образования; интеграция в мировое образовательное пространство при сохранении и развитии традиций системы образования; экологическая направленность образования; поддержка и развитие образования с учетом задач социально-экономического развития государства; государственно-общественный характер управления образованием; светский характер образования. См.: Гл. 1, ст. 2 «Основы государственной политики в сфере образования» // Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 года № 243-З.

39 Приоритет общечеловеческих ценностей, воспитание жителей республики сведущими в мировой истории, уважительными к политическим, экономическим и социальным правам, культуре и традициям всех народов; национально-культурная основа, широкое и глубокое приобщение обучающихся к сокровищам духовной и материальной культуры, развитие самосознания и воспитание лучших качеств характера белорусов; гуманизм, обращение к конкретному человеку, внимание к его склонностям, интересам, возможностям свободной самореализации, а также установление взаимоотношений сотрудничества и заботы, поощрение и поддержка стремлений людей к улучшению жизни общества; экологическая направленность, содействие осознанию учащимися своей роли и места в окружающей среде, воспитанию бережного отношения к природе, животному и растительному миру, подготовка экологически грамотных рабочих и специалистов, в том числе по радиационной безопасности; научность, достоверность и постоянное совершенствование содержания, форм и методов обучения и воспитания в соответствии с новейшими достижениями науки; ориентация на мировой уровень образования, изучение и использование опыта развитых стран, обеспечение условий признания за границей эквивалентности документов, выдаваемых белорусскими учебными заведениями; связь с общественной практикой, взаимодействие образования с производством и социокультурной действительностью, адаптация личности к различным формам жизнедеятельности общества; преемственность и непрерывность, согласованность содержания и форм обучения и воспитания на разных уровнях образования, создание условий для перехода с одной ступени на другую и получения необходимых человеку знаний в любой период его жизни; единство обучения, духовного и физического совершенствования, целостное развитие человека, его физических, социальных и культурных сил, органическое сочетание основных элементов мировоззрения: знаний, нравственно-ценностных ориентаций, эмоционально-поведенческих отношений; демократизм, уважение и доверие между педагогами, учащимися и родителями, расширение их прав и повышение осознанной ответственности, децентрализация управления и самостоятельность учебных заведений при обеспечении ими государственных требований к образованию; светский характер, гражданское обучение и воспитание в государственных учебных заведениях, свобода совести и вероисповедания человека; поощрение таланта и образованности, создание условий для выявления и развития способностей людей, использования их в интересах личности и общества, всесторонняя поддержка стремлений повысить уровень образования; обязательность базового образования как необходимого уровня обучения для дальнейшего получения общего и профессионального образования или начала самостоятельной трудовой деятельности; сочетание семейного и общественного воспитания, повышение роли семьи в жизни человека, создание условий для реального исполнения родителями своих воспитательных функций; уважение к закону и общественной морали как условие свободной жизнедеятельности человека. См.: Концепция образования и воспитания Беларуси / Пархоменко В.П., Козулин А.В. Бондаренко Е.Г., Латыш Н.И., Павалаяев С.А., Ставров В.П. Одобрена Постановлением Совета министров Республики Беларусь от 26 марта 1993 года № 180 // Адукацыя і выхаваньне. — Мн., 1993. — № 10.

из ценностных оснований исчезли национально-культурная основа, гуманизм и значимость личности и ее свободы, связь с общественной практикой и производством, демократические нормы в образовательном процессе и уважение к закону, а также вовлечение белорусской системы образования в мировое образовательное пространство. Эти ценностные ориентиры, принятые в 1991–1996 годах фактически остаются значимыми для негосударственных акторов: общественных объединений, инициатив, сообществ.

Нынешние приоритеты государственной политики в области образования имеют несколько особенностей:

1. В целях и задачах развития образования *фиксируется практико-ориентированность образования*. В первую очередь, это касается профессионального и высшего образования (которое также понимается, прежде всего, как профессиональная подготовка), а также некоторых аспектов среднего и специального. Актуальность этого вопроса прослеживается и в Концепции развития образования до 2030 года, решению этой задачи отчасти посвящен Проект модернизации высшего образования от Всемирного банка. Однако средства и методы усиления практико-ориентированности вызывает сомнения в успешной реализации данной задачи. Основными векторами действия являются: улучшение и модернизация материально-технической базы, и изъятие из учебных программ всего, что касается более широкого образования, концентрация только на элементах подготовки. При этом такой ключевой пункт, как развитие отношений между учреждениями образования и предприятиями, кампаниями и учреждениями, которые задают современный стандарт профессиональной подготовки, остается в лучшем случае декларативным. Никаких механизмов реального вовлечения работодателей в обсуждение содержания и организации учебного процесса не происходит. Нет механизма широкого включения специалистов в учебный процесс, организации стажировок, практик и т.д. В Концепции формирования и развития системы бизнес-образования в Республике Беларусь (2016–2020) эта задача и механизмы ее реализации отмечены отдельно, однако очевидно, что поставленные в концепции задачи не выполнены.
2. Одним из ключевых приоритетов государственной политики декларируется **доступность образования или точнее охват всех слоев населения**, стремление к обязательному среднему образованию. Особое внимание уделяется *лицам с особенностями психофизического развития*. В условиях государства, которое характеризуется высокой степенью централизации и авторитарными формами управления, этот приоритет может быть связан не только с установлением равенства, но и с установлением государственного контроля. В то же время, как показали итоги исследования PISA-2018, одной

из проблем белорусской системы образования является не недостаточный охват, а неравенство в доступе к качественному образованию. Анализируя «Концептуальные подходы к развитию системы образования Республики Беларусь до 2020 года и на перспективу до 2030 года» В. Дунаев отмечает: «Инклюзивность понимается авторами этого опуса только как расширение физической доступности школьных зданий для людей с инвалидностью. Все остальные социальные группы, нуждающиеся в механизмах поддержки, игнорируются властью».⁴⁰ Аналогичная позиция просматривается и в проекте Всемирного банка «Модернизация высшего образования Республики Беларусь», и в проекте «Стратегии развития государственной молодежной политики в Республике Беларусь до 2030 года». Ни в одном из этих документов нет даже упоминания о задачах повышения доступности качественного образования.

3. В качестве еще одного устойчивого приоритета всей системы образования можно назвать *профессиональную подготовку и обеспечение экономики квалифицированными кадрами*. Однако в программных и законодательных документах обнаруживается диссонанс. С одной стороны, мы видим существенный крен в сторону профессиональной подготовки в тех местах, где обсуждается не только собственно профессиональная подготовка, но и высшее или дополнительное образование, в ущерб развитию личности, навыков критического мышления, коммуникации и т.д. Подготовка к рынку труда в итоге становится базовой установкой во всей системе. С другой стороны, вопросы адекватной оценки потребностей рынка труда, а также разработка современной системы квалификаций и стандартов остаются необеспеченными. Мировые тенденции в сфере обеспечения качества профессионального образования состоят в разработке Национальной рамки классификаций и профессиональных стандартов. Разработаны процедуры и даже дорожная карта для стран, в том числе тех, кто включен в Болонский процесс. Несмотря на обязательства, взятые Беларусью в Дорожной карте реформирования образования, ситуация с разработкой НРК складывается не лучшим образом.⁴¹ Даже в последней редакции Кодекса отсутствуют упоминания о Национальной системе квалификаций, Национальной рамке квалификаций, о профессиональных стандартах и связанных с ними терминологии и процедурах. Нет их и в Концептуальных подходах к развитию образования до 2020 года и на перспективу 2030 года. Отсутствие включенности и реальных механизмов связи влияния компаний, предприятий

40 См.: Дунаев В. Школы и вузы: деформации образовательной политики // Белорусский ежегодник, 2020: <https://nmnby.eu/yearbook/2020/page15.html>.

41 См.: Белая книга 2018. Европейские перспективы белорусского высшего образования / В. Дунаев и др. — Vilnius, 2018 // Общественный Болонский комитет: <http://bolognaby.org/index.php/2016-04-11-14-03-5/education-in-belarus/791-belaya-kniga-2019>.

и т.д. на содержание и оценку качества образования делает установку на профессиональную подготовку выхолощенной и не обеспеченной. Ярким примером «ответа» на потребности инновационного сектора экономики стали итоги широкой публичной дискуссии, проходившей в 2017–2019 годах. В этот период представители инновационного бизнеса широко и открыто обсуждали недостатки качества профессионального образования и необходимость системных изменений. Однако ответом стали не новые механизмы связи между кампаниями, предприятиями и профессиональным образованием, а создание ИТ-университета. Анализируя предлагаемые принципы, можно было сказать, что он скорее будет поглощен имеющейся системой, чем станет инновацией и даст толчок к пересмотру всей системы.⁴² Однако, несмотря на принятое решение в 2019 году, университет пока не создан, что свидетельствует о нежизнеспособности таких решений без системного изменения подхода.

4. Неизменным пунктом в направлениях развития системы образования является *воспитание и направление культурного и духовного развития*, а среди ценностей, которые должны быть привиты особое внимание, уделяется патриотизму и гражданственности. В Программе непрерывного воспитания детей и учащейся молодежи на 2021-2025 годы сформулированы ориентиры *«гражданского и патриотического воспитания» «осведомленность обучающихся о государственных праздниках Республики Беларусь, их участие в мероприятиях, приуроченных к государственным праздникам, юбилейным и памятным датам страны; активное участие обучающихся в мероприятиях гражданско-патриотической, историко-краеведческой, военно-патриотической направленности, приобретение ими опыта выражения своей гражданской позиции; приобщение обучающихся к национальным традициям, культурно-историческому наследию белорусского народа; вовлеченность обучающихся в активную поисковую, научно-исследовательскую, творческую деятельность; осознание обучающимися ответственности за судьбу страны, гордости за сопричастность к деяниям своих предков, формирование ценностного отношения к Родине, понимание важности сохранения исторической памяти (особенно о событиях Великой Отечественной войны, жертвах и героизме соотечественников)»*⁴³ и т.д. Данные представления необходимо понимать и интерпретировать с учетом политико-правовых условий Беларуси. После 2020 года тенденция на усиление идеологизации и формирование

42 См.: В Беларуси приняли решение о создании ИТ-вуза // БелТА. — 14.10.2019: <https://www.belta.by/society/view/v-belarusi-prinjali-reshenie-o-sozdanii-it-vuza-365641-2019/>.

43 См.: Программа непрерывного воспитания учащейся молодежи на 2021-2025 года. Утверждена Постановлением Министерства образования Республики Беларусь от 31 декабря 2020 года № 321 // Национальный образовательный портал: <https://adu.by/images/2021/03/programma-vospitaniya-2021-2025.pdf>.

политической лояльности только усиливается. Так, например, рассматривается предложение о введении должности руководителя военно-патриотического воспитания в школах.⁴⁴

Таким образом, разворачивание государственной политики в области образования утратила часть целей, связанных развитием демократическими и национальными ценностями, заменив их подконтрольностью государственной идеологии. При этом ряд значимых мировых трендов — доступность, инклюзия, практико-ориентированность, общественное управление и т.д. — декларируется, но не обеспечивается реальными механизмами и практикой.

Согласно Кодексу об образовании, принцип государственно-общественного управления является ключевым в системе образования и ценностях, на которых она построена. При этом, в Кодексе и иных программных документах мы видим централизованную систему государственного управления: «государственное управление в сфере образования осуществляют президент Республики Беларусь, правительство Республики Беларусь, государственные органы, подчиненные и (или) подотчетные президенту Республики Беларусь, Национальная академия наук Беларуси, республиканские органы государственного управления, иные государственные организации, подчиненные правительству Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы в пределах их полномочий».⁴⁵ Осуществлять образовательную деятельность в рамках основного, профессионального и высшего образования могут только организации, которые имеют статус «учреждения образования» и подчиняются всем централизованным регуляциям. Иные организации и предприниматели могут реализовывать образовательные программы в рамках дошкольного образования, специального образования, дополнительного образования детей и молодежи и образовательные программы дополнительного образования взрослых.

Управлению в образовании посвящена специальная глава 11 (раздел 4) Кодекса об образовании. Из тринадцати статей в этой главе одна регулирует общественный компонент государственно-общественного управления. В ст. 116 «Координационные и иные советы в сфере образования» речь идет о двух типах общественных советов:

1. Для выработки рекомендаций по вопросам высшего образования, совершенствования образовательного и воспитательного процессов, развития науки и улучшения материально-технической базы учреждений

⁴⁴ См.: Гражданско-патриотическое воспитание — важное звено в системе образования // Министерство образования Республики Беларусь. — 15.06.2021: <https://edu.gov.by/news/grazhdanskopatrioticheskoe-vospitanie-vazhnoe-zveno-v-sisteme-obrazovaniya/>.

⁴⁵ См.: Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 года № 243-З // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk1100243>.

высшего образования создается Республиканский совет ректоров учреждений высшего образования. Компетенция, состав и порядок организации деятельности Республиканского совета ректоров учреждений высшего образования определяются Президентом Республики Беларусь.

2. Правительством Республики Беларусь, Министерством образования Республики Беларусь, иными государственными органами могут создаваться из числа работников государственных органов, учреждений образования, общественных объединений и иных организаций координационные и иные советы по разным направлениям деятельности в сфере образования, положения о которых утверждаются Правительством Республики Беларусь или уполномоченным им органом».⁴⁶

Таким образом, все имеющиеся формы советов предполагают, во-первых, инициативу создания и руководство со стороны руководителя учреждения образования или управляющей структур, во-вторых, их полномочия фактически не определен, а практически имеют лишь символическое, рекомендательное значение. При отсутствии институтов независимой оценки качества образования, форм представительства стейкхолдеров в ситуациях определения образовательной политики, можно говорить о том, что принцип государственно-общественного управления является фикцией.

Если Кодекс об образовании является общим рамочным документом, а Концепции развития образования задают общие направления, то конкретную повестку на ближайшие пять лет можно найти в ряде государственных пятилетних программ. Так, «Программе социально-экономического развития на 2021–2025 годы», в главе 2 «Создание условий для улучшения жизни населения» образованию посвящен раздел V «Повышение качества национальной системы образования».

Главной задачей здесь обозначено «повышение качества национальной системы образования до уровня, в полной мере отвечающего потребностям инновационной экономики и регионального рынка труда, принципам устойчивого развития, доступности и инклюзии». В качестве индикаторов указаны показатели охвата учащихся основным и дополнительным образованием. Задача конкретизируется в двух целях: (1) обеспечение доступности и повышение качества образования, переход на новые современные технологии обучения в системе основного и дополнительного образования, развитие цифровой платформы и дистанционных технологий обучения (расширение охвата, подготовка кадров

46 См.: Разд. 4, гл. 11, ст. 116 // Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 года № 243-З.

и закрепление законодательно дистанционного образования); (2) Совершенствование национальной системы оценки качества образования (создание государственного учреждения «Национальное агентство по обеспечению качества образования».

Кроме того, в рамках раздела II той же главы «Содействие эффективной занятости и развитию ее новых форм»⁴⁷ ставится задача: «Сокращение профессионально-квалификационного дисбаланса спроса и предложения рабочей силы». В качестве решения предлагается: 1) создание информационной системы прогнозирования, рынка труда и единой интегрированной цифровой платформы Национальной системы квалификаций Республики Беларусь в целях обеспечения потребностей экономики в кадрах на перспективу; 2) разработка не менее 80 профессиональных стандартов для подготовки специалистов в соответствии с требованиями рынка труда».

И в разделе VI «Создание возможностей для развития и самореализации молодежи» речь идет о создании условий для выявления и проявления талантов и создания условий для творческой, научной и предпринимательской активности учащихся. Дополняется раздел о возможностях самореализации задачей «усиления гражданско-патриотического» воспитания. В качестве реализационных механизмов здесь предлагается организация сети площадок и создание фонда поддержки.

Наиболее детально направления и планы действий в сфере образования отражены в Программе «Образование и молодежная политика». Здесь отражены планы, действия и финансы.

Государственная программа включает 11 подпрограмм: «Дошкольное образование», «Общее среднее образование» направлена на решение задачи по созданию условий для повышения качества общего среднего образования, «Специальное образование», «Профессионально-техническое и среднее специальное образование», «Высшее образование», «Научно-ориентированное образование», «Дополнительное образование взрослых», «Подготовка кадров для ядерной энергетики», «Дополнительное образование детей и молодежи, функционирование учреждений, специализирующихся на реализации программ», «Молодежная политика», «Обеспечение функционирования системы образования».

47 См.: Программа деятельности правительства Республики Беларусь на период до 2025 года. Утверждена Постановлением Совета министров Республики Беларусь от 24 декабря 2020 года № 758 // Министерство экономики Республики Беларусь: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/macro-prognoz/PSM-758.pdf>.

Анализируя программу, выставленные приоритеты и цели, а также предлагаемые способы их реализации, можно отметить несколько ключевых характеристик в определении повестки в образовании и представлениях о развитии сферы.

- Во-первых, большинство поставленных задач направлены на увеличение, расширение, охват и т. д., то есть ориентированы на поддержку, эволюцию того, что уже есть, без задач на качественную трансформацию и реформу.
- Во-вторых, общей рамкой для развития образования является экономика и «конкурентоспособность системы образования», но не развитие и способности учащихся.
- В-третьих, поставленные задачи имеют четкие количественные показатели реализации, и туманно-расплывчатые показали относительно внедрения нового, улучшения качества и т.д. Так, например, по Подпрограмме 2 «Общее среднее образование» (Программа «Образование и молодежная политика») так описываются два ожидаемых результата: создание эффективной среды обучения; доля УОСО, в которые будут поставлены современные средства обучения и учебное оборудование для учебных кабинетов, — 80 процентов.
- В-четвертых, характер мероприятий, запланированных в рамках реализации программы, свидетельствует о том, что значительная доля действий связана с материально-технической базой: строительством, ремонтом, приобретением, оснащением, а также инфраструктурными затратами, связанными с функционированием учреждений и организаций.

Такая конструкция программ, показателей и бюджета позволяет оценить программу как реализуемую, но работающую лишь на поддержание существующего состояния системы образования и минимальное приведение ее в формальное соответствие с современными тенденциями.

Вниманием к материально-технической базе характеризуется и инвестиционный проект «Модернизация высшего образования Республики Беларусь», реализуемый в сотрудничестве с Всемирным банком. Однако, кроме улучшения учебно-образовательной среды и совершенствования технологий обучения и преподавания, в нем заложено преобразование в сфере управления и обеспечения качества высшего образования Республики Беларусь. В частности, создание инструмента независимой оценки качества образования. Этот компонент имеет прогрессивный характер, но остается высокая опасность выхолащивания его содержания. При неизменности описанных выше установок на государственный контроль и установку сохранения наследия советской системы образования этот элемент будет чужеродным для всей системы.

Здесь необходимо помнить об итогах движения Беларуси в рамках Дорожной карт Болонского процесса. Согласно независимому мониторингу этого движения, вопросы академических свобод, независимости оценок и суждений остаются вне каких-либо изменений.⁴⁸ Поэтому следует предположить, что без общего изменения целей и ориентиров образовательной политики, реализация инвестиционного проекта также ограничится использованием ресурсов для поддержания статус-кво и обновления материально-технической базы.

Подводя итоги анализа актуальной повестки в рамках государственной политики в сфере образования, можно сформулировать ряд ключевых ориентиров, которые задают повестку:

- Сохранение государственного контроля, подотчетности и строго регулирования во всех элементах системы образования (дошкольное, общее среднее, профессионально-техническое, среднее специальное, высшее, послевузовское, дополнительное образование детей, молодежи и взрослых, специальное).
- Обеспечение равного доступа к образованию, в том числе совершенствование специальных условий в учреждениях специального образования.
- Плавная модернизация содержания и форм организации образования для соответствия основным современным трендам.
- Обеспечение возможностей дистанционного образования (законодательство, нормы, инфраструктура и кадровое обеспечение).
- Модернизация содержания образования и профессиональной подготовки в контексте постиндустриального общества и развития инновационных технологий для соответствия потребностям рынка труда.
- Усиление конкурентоспособности учреждений образования и развитие рынка образовательных услуг, в том числе приведение в соответствие системы образования международным стандартам.
- Развитие форм дополнительного образования как возможностей для подготовки и переподготовки кадров.

Следует заметить, что эта повестка игнорирует те задачи, которые ставились в период 1991-1996 годов и остались нерешенными: развитие гибкой и способной к трансформации системы управления и диверсификация форм и субъек-

48 См.: Белая книга 2018. Европейские перспективы белорусского высшего образования / В. Дунаев и др. — Vilnius, 2018 // Общественный Болонский комитет: <http://bolognaby.org/index.php/2016-04-11-14-03-5/education-in-belarus/791-belaya-kniga-2019>.

тов, действующих в образовательном пространстве; синхронизация с мировой системой образования в содержании образования и стандартах качества; развития качественной связи с рынком труда и стейкхолдерами образования, в том числе в рамках общественного фокуса управления образованием. При этом, ряд приоритетов, обозначенных в предыдущий период, отвергается и заменяется противоположными по содержанию: задача белорусизации образования и деидеологизации содержания и форм образования сменила задача усиления идеологической работы. Развитие академических свобод и автономии для субъектов образования обернуто в усиление контроля и бюрократизацию. В то же время, ряд пунктов повестки остаются актуальными и получают свое развитие: цифровизация и развитие инфраструктуры дистанционного образования; развитие возможностей непрерывного образования — дополнительное образование для детей и взрослых

НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНИЦИАТИВЫ: ПРИОРИТЕТЫ И ПРОЕКТЫ

Во втором десятилетии XXI века началось активное формирование и развитие негосударственных инициатив, которые становятся фактором (хоть и не системно) общественного воздействия и изменения образовательной среды. Частично они восполняют функцию публичной, открытой рефлексии и аналитики, а также апробирования и поиска новых форм и содержания образования, а главное — площадок коммуникации для заинтересованных в развитии образования:

1. Регулярная аналитическая и мониторинговая работа от Общественного Болонского комитета («Белая книга» 2013-го и 2018-го годов, Мониторинг Дорожной карты Болонского процесса), исследования BISS в рамках программы «Рефорум»;
2. Ассоциации и сообщества, формирующиеся вокруг инициатив в образовании: Ассоциация дополнительного образования и просвещения (АДОиП), Ассоциация «Образование для будущего», сообщество вокруг Nastaunik.info, программа «Учитель для Беларуси», EdCamp и др.;
3. Инициативы по созданию Предпринимательского университета и ИТ-университета, ориентированных на выстраивание связи с инновационной экономикой.

Эти инициативы, находящиеся вне государственной системы образования, создавали потенциал для запуска процессов реформирования, однако для реализации этого потенциала важно политическое решение о внедрении инноваций и реформировании.

Поскольку в Беларуси не сформировалась общественная структура, которая бы представляла согласованное альтернативное видение образования в Беларуси, нет возможности обратиться к целостному программному документу, формирующему альтернативную повестку. Тем не менее, представленные в публичном пространстве тексты и документы отдельных акторов, сообществ и инициатив позволяют выделить важные моменты в приоритетах развития и проблемах политики в сфере образования. Среди такого рода документов, фиксирующих актуальные проблемы и задачи, можно выделить два типа:

- аналитические, экспертные документы, которые содержат выводы относительно проблем белорусского образования и предлагают рекомендации по изменению политики правительства;⁴⁹
- исследования, дискуссии и результаты опросов, которые освещают представления различных групп, включенных в образовательный процесс (учителя, родители, ученики и др.)⁵⁰. Это срез общественного мнения относительно проблем в образовании.

Эти работы показывают, что тема образования была очень актуальна для общественности и при наличии механизмов коммуникации и взаимодействия, гражданское общество готово включиться в процесс реформирования, имеет наработки и экспертный потенциал высокого уровня.

Разработки экспертов гражданского общества прямо или опосредованно наследуют основные задачи в реформировании системы образования,

⁴⁹ См., в частности:

- разделы в сборниках аналитики по различным сферам: раздел «Образование» в «Белорусском ежегоднике», издаваемом с 2008 года: <https://nmnby.eu/yearbook/index.html>; Мацкевич С. Образование в Беларуси: реформа и сотрудничество с ЕС // Беларусь и Европейский Союз: от изоляции к сотрудничеству / Под ред. Х.-Г. Вика, Ш. Малериуса. — Вильнюс: Фонд Конрада Аденауэра, 2011;
- исследования в рамках программы «Рефорум»: Повышение качества человеческого капитала в Беларуси / Боброва А., Бокун Н., Лаврухин А., Автушко-Сикорский А., Артеменко Е., Можейко В. // Белорусский институт стратегических исследований (BISS). — 21.02.2016: <https://belinstitute.com/be/article/povyshenie-kachestva-chelovecheskogo-kapitala-v-belarusi>; Реформа системы образования / Крыжановская О., Ветохин С., Лаврухин А., Терешкович П., Граблевский О. // Белорусский институт стратегических исследований (BISS). — 03.03.2016: <https://belinstitute.com/be/article/kakie-reformy-v-sisteme-obrazovaniya-nuzhny-belarusi-rekomendacii-ekspertov>;
- исследования отдельных секторов образования — аналитика и исследования Общественного Болонского комитета: Белая книга «Реформирование высшей школы Беларуси в соответствии с целями, ценностями и основными направлениями политики Европейского пространства высшего образования» // Общественный Болонский комитет. — 16.07.2013: <http://bolognaby.org/index.php/issledovaniya-analitika/150-belaya-kniga>; Белая книга 2018. Европейские перспективы белорусского высшего образования (2) // Общественный Болонский комитет. — 09.01.2019: <http://bolognaby.org/index.php/2016-04-11-14-03-5/publikatsii-obk/792-belaya-kniga-2020>;
- ежегодный мониторинг имплементации Стратегического плана действий по имплементации Болонских реформ: раздел «Исследования и аналитика» на сайте Общественного Болонского комитета: <http://bolognaby.org/index.php/issledovaniya-analitika> и др. материалы;
- Анализ сектора Республики Беларусь, субъекты которого занимаются гражданским образованием // Офис европейской экспертизы и коммуникаций. — 2013: <https://oeec.by/wp-content/uploads/2020/12/analiz-sektora-grazhdanskogo-obrazovaniya-2013.pdf>;
- STEM-подход в образовании / Татьяна Водолажская, Татьяна Коваленок, Дина Король, Алена Мельченко // Ассоциация «Образование для будущего». — 2018: <http://edu4future.by/storage/app/media/camp/stem-podkhod-v-obrazovaniiprint.pdf>;
- Концепция «Неформальное образование взрослых в Беларуси. Повестка дня: материалы для обсуждения / Марианна Соколова. — Мн., 2019 // Ассоциация дополнительного образования и просвещения: http://adukatar.net/wp-content/uploads/2019/04/For_WEB.pdf;
- Дополнительное образование взрослых в Республике Беларусь: управление и финансирование // SATIO. — 2021: <https://satio.by/novosti/issledovanie-dopolnitelnogo-obrazovaniya-vzroslyh-v-respublike-belarus-voprosy-upravleniya-i-finansirovaniya/>.

⁵⁰ Прокопеня сформулировал 20 предложений для школьной реформы <https://dev.by/news/prokopenyasformuliroval-20-predlozhenii-dlya-shkolnoi-reformy>

Мониторинг и оценка среднего образования Беларуси. Взгляд учеников и учителей. — Минск: 2020. — 86 с. <https://petitions.by/upload/docs/4398/6c95ccef054e402c1c726071d0192318.pdf>

Образование для новой Беларуси. Результаты дискуссий офиса С.Тихановской (приложение)

не выполненные или отложенные в период застоя (с 1996 года). Неизменными остаются установки на деидеологизацию образования и освобождение его от жесткого контроля государства, развитие академических свобод, самоуправления и стремления к разнообразию форм существования образовательных учреждений и инициатив. Сохраняется приоритет тесного взаимодействия и включенности в международные отношения, принятие стандартов, разворачивание общих программ, обменов и развитие в русле мировых инноваций, вместо «особого пути» и сохранения советских традиций.

Устойчивым приоритетом является признание проблем, связанных с организацией управления системой образования и необходимостью его реорганизации: децентрализация, деbüroкратизация, диверсификация источников финансирования, введение реального общественного фокуса управления и проектирование и запуск системных реформ. Кроме того, установка беларусизации, с реальными равными возможностями образования на беларусском и русском языке, также озвучивается со стороны гражданского общества. Можно сказать, что со стороны государственной политики эти проблемы игнорируются или имитируется их отсутствие.

Однако эти усилия не системны и не обеспечивают кооперативный эффект. Это связано со сложными условиями деятельности независимых исследовательских центров и общественных объединений. И это обстоятельство приводит к неравномерности проработки отдельных сфер и секторов, различному качеству и глубине исследований и предложений. Так, наиболее систематичной сегодня является проработанность сектора высшего образования и частично последипломного образования, в связи с наличием Общественного Болонского комитета и регулярной работы по отслеживанию имплементации Стратегического плана действий — дорожной карты Болонских реформ в Беларуси. Кроме того, именно в рамках аналитики и экспертизы гражданского общества прорабатывается сфера гражданского образования и дополнительного образования взрослых. Ориентирами и рамками в таком анализе выступает мировой опыт и современные дискуссии о направлении образовательных процессов.

Исследования и документы, основанные на опросах, дискуссиях и выявлении общественного мнения фиксируют различные болевые точки в системе образования, но часто смешивают вопросы разной масштабности и редко структурируют задачи реформ. Так, в важной работе В.С. Омелюсик, представляющей взгляды учеников и учителей по отношению к общему среднему образованию, в «Рекомендациях по реформам в системе общего среднего образования от учителей, родителей, учеников в адрес Министерства образования Республики

Беларусь» соседствуют такие предложения:⁵¹

- Переписать образовательные стандарты (пункт 1)
- Каждую школу оценивать по динамике ее показателей (пункт 5)
- Повысить зарплату учителям и усилить профессиональный отбор (пункт 14)
- Расширить полномочия школьного самоуправления и попечительского совета (пункт 22)
- Обеспечить школы канцелярскими товарами, необходимыми для обучения (дневник, тетради, бумага, ручки, карандаши) (пункт 30)

В силу отсутствия доступа к реализации тех или иных предложений, *разработки гражданского общества не имеют формата «программ»: комплекса действий и расчета необходимых ресурсов. Их основная интенция состоит в анализе, критике, демонстрации проблем и рекомендациях по возможности преодоления. Соответственно, отсутствует и программа собственно перехода от актуального состояния к желаемому.*

За последние год наиболее широкий по охвату анализа и предложений документ⁵² предложен в рамках проекта «Рефорум» — «Реформа системы образования» (2016).⁵³ В нем представлены вопросы управления образованием, связи с рынком труда, академических свобод, вопросы финансирования сферы образования. В документе особое внимание уделяется изменениям в законодательстве (предлагаются поправки в Кодекс об образовании), которые бы дали необходимую правовую базу для реализации предложений.

Авторы констатируют следующий комплекс проблем, присущих современной системе образования Беларуси:⁵⁴

- В системе образования Беларуси сложилась централизованная модель управления с избыточной регламентацией со стороны министерств и иных органов государственного управления образованием.

51 Мониторинг и оценка среднего образования Беларуси. Взгляд учеников и учителей. — Минск: 2020. — 86 с. <https://petitions.by/upload/docs/4398/6c95ccef054e402c1c726071d0192318.pdf>

52 Речь идет о разработках последнего периода, с 2012 года.

53 Реформа системы образования (О.Крыжановская, С.Ветохин, А.Лаврухин, П.Терешкович, О.Габлевский), 2016 <https://belinstitute.com/be/article/kakie-reformy-v-sisteme-obrazovaniya-nuzhny-belarusi-rekomendacii-ekspertov>; Повышение качества человеческого капитала в Беларуси (А.Боброва, Н.Бокун, А.Лаврухин, А.Автушко-Сикорский Е.Артеменко В.Можейко), 2016, <https://belinstitute.com/be/article/povyshenie-kachestva-chelovecheskogo-kapitala-v-belarusi>

54 Повышение качества человеческого капитала в Беларуси (А.Боброва, Н.Бокун, А.Лаврухин, А.Автушко-Сикорский Е.Артеменко В.Можейко), 2016, <https://belinstitute.com/be/article/povyshenie-kachestva-chelovecheskogo-kapitala-v-belarusi>

- Нормативная правовая база системы образования в Беларуси характеризуется излишней регламентацией деятельности учреждений образования.
- Обучающиеся не имеют возможности реального участия в управлении учреждениями образования.
- Имеют место проблемы сотрудничества между заинтересованными сторонами.
- Существуют достаточно серьезные ограничения для обеспечения реальных механизмов общественной ответственности за качество образования.
- Система образования в Беларуси не в полной мере соответствует ситуации на рынке труда.
- Ряд факторов указывают на необходимость укрепления социального измерения системы образования Беларуси.
- Существуют тенденции игнорирования международного опыта на различных уровнях образования.
- Не проведена полноценная гармонизация архитектуры высшего образования в соответствие с Болонской 3-ступенчатой моделью (бакалавриат — магистратура — докторантура).
- Система гарантии (контроля) качества образования не соответствует европейским и международным подходам, малоэффективна, полностью контролируется Министерством образования и не нацелена на результаты обучения.
- Невозможность признания результатов обучения по программам обмена из-за несопоставимости образовательных программ и систем оценки знаний.
- В Беларуси существуют некоторые ограничения академической свободы и институциональной автономии.
- Несмотря на то, что Кодекс об образовании включает понятие «международной мобильности», свобода передвижения преподавателей и обучающихся ограничена громоздкими процедурами получения разрешения на поездки за границу.
- Инфраструктура высшей школы Беларуси слабо интегрирована в инновационную систему республики.

- Финансирование системы образования недостаточно.

Очевидно, что предложенные пункты повестки концентрируют свое внимание на организационных и правовых аспектах и практически не пересекаются по содержанию с теми пунктами повестки, что фиксирует государственная политика в сфере образования.

Дополнением в предложениях со стороны гражданского общества можно считать еще один доклад в рамках программы «Реформум» «Повышение качества человеческого капитала в Беларуси» (2016). В нем одна из глав посвящена трансформации системы образования. Авторы обращают внимание на то, что в рамках государственных программ признанные проблемы (например, несогласованность «рынка образования и рынка труда», низкая практико-ориентированность и др.) предлагается решать старыми и неэффективными средствами: распределением, увеличением часов практических занятий без изменения их содержания и т.д.

В работе последовательно рассматривается общее среднее образование, профессионально-техническое и среднее специальное образование, высшее и послевузовское образование. По отношению ко всем этим секторам дается круг наиболее проблемных мест, сильные и слабые стороны, а также оценка действий в рамках государственных программ.

По отношению к общему среднему образованию авторы указывают на следующие проблемы:

- Ресурсоемкость и экономическую неэффективность общеобразовательных учреждений, и их негибкость в современном контексте;
- Выпадение белорусской системы образования из международного контекста в связи с переходом к 11-летнему обучению;
- Использование неэффективных методов финансового планирования и расходования бюджета;
- Низкая зарплата и отток квалифицированных кадров из педагогического состава;
- Низкое качество образования в силу отсутствия регулярного мониторинга результатов образования на основе релевантных международным стандартам инструментов и процедур измерения качества.

Сравнение этих обозначенных проблемы, с теми задачами, которые ставятся в рамках государственной программы «Образование и молодежная политика»

2016–2020 годов⁵⁵ (в программ 2021-2025 годов они не изменились существенно⁵⁶) свидетельствует об игнорировании реальных проблем. Кроме того, авторы аналитического документа отмечают, что в рамках государственной программ наблюдается занижение целевых показателей, несоответствие задач, предложенных мер и ожидаемых результатов и отсутствие качественной методологии для оценки результатов.

В системе профессионально-технического и среднего специального образования авторы документа отмечают следующие проблемы:

- Отсутствие рамочных условий, необходимых для полноценного согласования образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда в сфере профессионально-технического и среднего специального образования.
- Несоответствие спроса и предложение навыков, неадекватность содержания образования.
- Искусственное занижение статуса (престижа) средне-специального образования в обществе, которое в отличие от международных стандартов не включено в категорию высшего образования.
- Отсутствие социального партнерства и отток квалифицированных кадров.

Сравнение с государственной программой также показывает, что, как и в случае с общим средним образованием, нацеленность на повышение качества образования и стремление к конкурентно-способности выпускников не обеспечено адекватными действиями и инструментами. В частности, развитием связей с представителями рынка труда, согласование стандартов профессионального образования и развития Национальной рамки квалификаций.

В отношении высшего образования в исследовании «Повышение качества человеческого капитала в Беларуси» указывается на следующие проблемы:

- Квалификационное несоответствие выпускников потребностям рынка труда, отсутствие Национальной системы квалификаций (НСК), Национальной рамки квалификаций (НРК);
- Отсутствие социального партнерства и связей систем образования с рабо-

55 О Государственной программе «Образование и молодежная политика» на 2016–2020 годы. Постановление Совета министров Республики Беларусь от 28 марта 2016 г. № 250 <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C21600250&p1=1>

56 О Государственной программе «Образование и молодежная политика» на 2021–2025 годы. Постановление Совета министров Республики Беларусь от 29.01.2021, №57 <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C2100057&p1=1>

тодателями, не артикулированность и не представленность их интересов и возможностей в системе образования;

- Несоответствие современной философии высшего образования lifelong learning (образование на протяжении всей жизни). Учреждения образования традиционно сориентированы на контингент выпускников школ;
- Недостаточный объем финансирования высшего образования;
- Незрелость инклюзивного образования;
- Деградация исследовательской компоненты высшего образования и вузовской науки, дефицит инновационных образовательных технологий.

Обозначенные проблемы также расходятся с направлениями развития, которые предлагаются для высшего образования, в первую очередь, в подходах и методах оценки качества образования, а также в соответствии стандартам, связанным с академическими свободами и обеспечением академической мобильности.

Более глубоко и подробно высшее образование проанализировано в докладах Общественного Болонского комитета. В частности, в «Белой книге» (2018)⁵⁷, которая рассматривает прогресс в имплементации Беларусь Болонских обязательств. Здесь фиксируются еще ряд слабых мест высшего образования, требующих преодоления:

Несмотря на определенное сближение со стандартами и категориальным аппаратом, принятыми в ЕПВО, отмечается одностороннее понимание интернационализации как «экспорта образовательных услуг». «Потребительское» отношение к интернационализации образования существенно ограничивает ее возможности в качестве драйвера модернизации университетов и всей системы образования.

Доступность высшего образования для социально уязвимых групп населения не только не расширяется, но даже уменьшается из-за свертывания некоторых старых преференционных инструментов и нечувствительности системы к новым европейским механизмам обеспечения инклюзивности.

Низкий уровень автономии белорусских университетов и недемократичные методы управления.

Отдельно следует отметить глубокую проработку сектора неформального об-

⁵⁷ См.: Белая книга 2018. Европейские перспективы белорусского высшего образования / В. Дунаев и др. — Vilnius, 2018 // Общественный Болонский комитет: <http://bolognaby.org/index.php/2016-04-11-14-03-5/education-in-belarus/791-belaya-kniga-2019>.

разования и дополнительного образования взрослых, которые остаются за рамками внимания государственных программ. Учитывая повышение значимости возможностей образования на протяжении всей жизни, эти разработки фактически сегодня заполняют концептуальный и программный пробел в государственной политике.

Так, 2019 году под эгидой Ассоциации дополнительного образования и обучения вышла Концепция «Неформальное образование взрослых в Беларуси. Повестка дня: материалы для обсуждения», в которой анализировались основные тенденции неформального образования и фиксировались проблемные места, требующие упорядочивания и развития. В работе констатируется, что: *«категория «неформальное образование» законодательно не закреплена. Неформальное образование и его результаты не нашли надлежащего отражения в законодательстве: отсутствуют необходимые профессионально технические стандарты и система центров подтверждения результатов неформального образования»*.⁵⁸ Отмечается тавтологичность и содержательная рассогласованность термина «дополнительное образование», который используется в законодательстве и программных документах, но, по сути, сводится инструменту повышения квалификации и адаптации работников к изменяющимся социально-экономическим условиям. Тогда как, например, в рекомендациях ЮНЕСКО дополнительное образование *«охватывает всю совокупность процессов формального, неформального и информального обучения, посредством которого лица, считающиеся взрослыми в тех обществах, где они живут, развивают и обогащают свои способности, необходимые для жизни и труда, как в своих собственных интересах, так и в интересах своих общин, организаций и обществ»*.⁵⁹

В концепции констатируется, что государственная политика и государственные программы мало способствуют развитию неформального образования и образования взрослых, так как ограничены регулированием административных процессов, а не на стратегии развития, и рассматривают этот сектор лишь в применении к рынку труда. Концепция концентрируется на стратегии и программных предложениях для негосударственных акторов и провайдеров в неформальном образовании. Основным направлением действий является объединение усилий акторов неформального образования, согласование их действий вокруг общей повестки: «Повестка дня в этом случае может включать совместную работу по

58 Концепция «Неформальное образование взрослых в Беларуси. Повестка дня: материалы для обсуждения» / Марианна Соколова. — Минск : Медисонт, 2019. — 68 с http://adukatar.net/wp-content/uploads/2019/04/For_WEB.pdf

59 Recommendation on Adult Learning and Education. Retrieved June 26, 2018, from <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002451/245179e.pdf> (рус. версия <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002451/245119M.pdf#page=35>)

продвижению сквозных компетенций (с акцентом на навыках активного гражданства), формирование цифровых навыков, активное участие в разработке национальной рамки квалификаций (с акцентом на признании результатов неформального обучения) и расширение круга обучающихся (за счет внедрения кураторства, индивидуальных образовательных траекторий, портфолио результатов неформального обучения)».⁶⁰

В 2021 году опубликовано исследование SATIO⁶¹ цель которого: понять, как увеличить роль местных органов власти в вопросах управления и бюджетного финансирования дополнительного образования взрослых в Республике Беларусь.

Анализируя законодательство и программные документы государственной политики в отношении дополнительного образования взрослых авторы исследования фиксируют:⁶² «Несмотря на декларируемую всеобщность образования и попытки внедрения «образования через всю жизнь» исходя из потребностей отраслей экономики и удовлетворения потребностей граждан, акцент в концептуальных и программных документах делается в первую очередь на потребностях экономики в целом и ее отдельных отраслей (медицина, повышение кадрового потенциала туризма, повышение спроса на услуги инжиниринговых компаний и т.д.)».

Рассматривая систему управления дополнительным образованием взрослых, исследователи указывают на излишнюю зарегулированность, которая ограничивает гибкость и понижает качество предоставляемых образовательных услуг. Такие нормы закрывают возможность вовлечения в сектор широкого круга негосударственных акторов. Учитывая возрастающую потребность образования взрослых и ограниченность финансирования со сторон государства, эта политика регулирования становится препятствием для развития.

В итогах исследования предлагается ряд актуальных задач для развития системы дополнительного образования взрослых:

- Признание роли неформального образования и уравнивание прав негосударственных учреждений образования с государственными;

60 Концепция «Неформальное образование взрослых в Беларуси. Повестка дня: материалы для обсуждения» / Марианна Соколова. — Минск : Медисонт, 2019. — 68 с http://adukatar.net/wp-content/uploads/2019/04/For_WEB.pdf

61 Дополнительное образование взрослых в Республике Беларусь: управление и финансирование.2021, Сатио <https://satio.by/novosti/issledovanie-dopolnitelnogo-obrazovaniya-vzroslyh-v-respublike-belarus-voprosy-upravleniya-i-finansirovaniya/>

62 Дополнительное образование взрослых в Республике Беларусь: управление и финансирование.2021, Сатио <https://satio.by/novosti/issledovanie-dopolnitelnogo-obrazovaniya-vzroslyh-v-respublike-belarus-voprosy-upravleniya-i-finansirovaniya/>

- Расширение механизмов финансирования дополнительного образования взрослых через внедрение возможности предоставления услуг дополнительного образования взрослых с помощью ваучеров, механизмов государственно-частного партнерства, государственного социального заказа.

Таким образом, в каждый из рассмотренных секторов фиксируются существенные проблемы, которые игнорируются в рамках государственной образовательной политики. Важно, что фиксация этих проблем, очевидно, связана с различием в общих рамочных представлениях об образовании как социальном институте, базовых ценностях и установках.

Подводя итоги разработок со стороны гражданского общества, следует зафиксировать актуальную повестку. Она включает в себя проблемы, требующие решения трех типов. Во-первых, это рамочные проблемы и вызовы политики в сфере образования, большинство из которых были поставлены в первые годы независимости, но затем их решение было свернуто в соответствии с новыми политическими приоритетами. Среди них деидеологизация образования, развитие автономии и самостоятельности отдельных учреждений образования и заинтересованных акторов, преодоление бюрократизации и централизации в управлении, развитие связи с рынком труда и диверсификация финансирования.

Во-вторых, это проблемы и связанные с качеством и стандартами в образовании. Для каждого из секторов образования они различны, но в целом, отмечается необходимость приведения их в соответствие с мировыми стандартами и передовыми практиками. Во многом решение этих проблем тормозится из-за слабой вовлеченности белорусской образовательной системы в международные отношения.

В-третьих, негосударственные акторы фиксируют круг вопросов, которые релевантны вызовам связанными и развитием инновационной экономики и развитием гуманитарных, ценностных представлений об инклюзии и человеческом развитии. Здесь речь идет об образовании взрослых, инклюзии и т.д..

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Трансформации в образовательной политике происходят на протяжении всего периода существования независимой Беларуси. Однако они далеки от завершенности и вопрос комплексной реформы системы образования можно снять с повестки дня. Во многом, такая ситуация связана с тем, что политика в сфере образования, ***сталкиваясь с тремя главными вызовами — преодоление советского прошлого, установление собственной национальной системы образования и обеспечение синхронизации с мировыми процессами, — так и не смогла дать на них однозначного ответа.***

Беларусская система образования прошла три больших исторических периода своей эволюции. Активный этап развития и создания основ для национальной системы образования (1991-1996) сменился длительным застоём в реформах (1996-2011). Косметические изменения в системе образования застойного периода приводили скорее к накоплению проблем, а не их разрешению, что подтолкнуло к началу вынужденной модернизации в 2011 году.

Правительство Беларуси, хоть и весьма неохотно, предприняло попытку интеграции в европейское образовательное пространство. Страна стала участником Туринского и, позднее, Болонского процессов. Вынуждающими факторами для трансформаций политики в сфере образования стали

- растущее давление технологических инноваций, которое требовало изменения форм и содержания образования;
- сужение финансовой базы системы образования, что потребовало соответствия формальных стандартов белорусской системы международным для сохранения притока иностранных студентов;
- социально-политические факторы, приводившие к росту новых форматов и форм предложения образовательных услуг, которые опережали развитие формальной системы образования.

Сегодня повестка дня образовательной политика в Беларуси характеризуется отсутствием общего образа будущего системы образования, разделяемого широким кругом общественно-политических и экономических стейкхолдеров. Скорее можно говорить о том, что в стране складывается несколько фрагментарных картин задач системы образования, где с одной стороны спектра стоит консервативная государственная образовательная политика, а другой — не согласованные представления различных негосударственных акторов о необходимых

изменениях в системе образования:

- Государственная образовательная политика тяготеет к идеологизации и лишь формальному учету значимых мировых трендов (доступность, инклюзия, практико-ориентированность, общественное управление и т. д.), которые не обеспечены реальными механизмами реализации.
- Нарботки общественного сектора наследуют основные задачи в реформировании системы образования, не выполненные или отложенные в период застоя и более выраженными установками на современность. В то же время, они характеризуются не системностью, нерегулярностью, отсутствием доступа к реализации предложений, что не позволяет им выйти на уровень действенных комплексных программ реформирования образования.

Соотнесение повестки образовательной политики, которую предлагает Министерство образования, и повестки, которую обозначают негосударственные акторы, показывает значительные расхождения как в оценке текущего состояния сферы образования, так и в ориентирах и целях развития. Помня об образовании как о функции общества по своему воспроизводству и развитию, следует зафиксировать этот разрыв в оценках и представлениях как значимую общественную проблему.

Соответственно, разворачивание реформ должно учитывать несколько важных аспектов, связанных с историей и особенностями сложившейся ситуации в сфере образования:

- Задачи, связанные со становлением национальной системы образования, которые были свернуты после 1996 года, остаются актуальными и требуют решения. Однако требуется концептуализация этих решений, в связи с изменившимся социально-культурным контекстом, состоянием института и структур образования, общества. Речь идет о: беларусизации образования и избавления от советского наследия как содержания, так и в организации образования; формирования децентрализованного управления и диверсифицированной системы финансирования и организации субъектов образования; внедрения в систему образования ценностей свободы, демократии и прав человека как базовых и формирующих основу всех процессов в системе; полноценное в международную систему образования.
- Формирование программы реформ должна предварять широкая общественная дискуссия, которая позволит сформулировать, публично предъявить и согласовать представления об образовании, его цели и ориентиры в различных социальных группах и для разных

стейкхолдеров. Долгое отсутствие общественного диалога привело к тому, что большинство групп, вовлеченных в образовательный процесс, не имеет практики и опыта формулирования собственных интересов. Таким образом важно постепенное прохождение ряда этапов проявления интересов и потребностей, самоопределение, диалог и согласование представлений о том, какой должна быть система образования и какие задачи на уровне общества и человека она должна решать. Значимую роль в этом процессе должны стать интеллектуальные разработки, позволяющие оформить различные типы и модели образования, а также согласовывать их.

- Для точного формулирования задач и разработки реалистичных и реализуемых программ действий необходим запуск широкого спектра исследований и качественного сбора статистических данных, которые позволят получить точную картину и оценку актуальной ситуации, оценить ресурсы и потребности.
- Программа реформ должна включать отдельно описанный и спроектированный подготовительный и переходный период, который будет включать порядок переподготовки и формирования новых институтов. Этот период может характеризоваться временными формами управления, интенсификацией экспериментального, поискового режима в отношении форм организации и финансирования, стандартов и форматов взаимодействия различных структур.