

Реформа системы образования

Аналитическая записка

Крыжановская Ольга Владимировна

Ветохин Сергей Сергеевич

Лаврухин Андрей Владимирович

Терешкович Павел Всеволодович

Граблевский Олег Валерьянович

Подготовлено в рамках проекта «Через модернизацию Беларуси к конкурентоспособному обществу» (РЕФОРУМ) при поддержке Европейского Союза

Резюме

Рекомендации относительно необходимых изменений в белорусской системе образования подготовлены группой экспертов Болонского комитета в рамках проекта РЕФОРУМ. Эксперты рекомендуют сосредоточиться на таких направлениях реформирования как обеспечение институциональной автономии вузов и укрепление принципов академической свободы, повышение доступности образования, усиление принципов самоуправления (коллегиального и студенческого) в учреждениях образования, привлечение заинтересованных сторон (стейкхолдеров) к управлению вузами, выработка механизмов для создания Национальной системы квалификаций и профессиональных стандартов, разработка Национальной системы оценки качества образования и соответствующих инструментов оценки эффективности и качества образования, приведение структуры высшего образования в соответствие с 3-х ступенчатой болонской моделью, усовершенствование методологии и методов статистического анализа в соответствии с международными стандартами.

Аналитическая записка «Реформа системы образования» является результатом коллективной работы группы экспертов, разделяющих европейские академические ценности, обладающих достаточным опытом работы, навыками разработки и реализации проектов и программ в сфере образования, практическим опытом разработки законодательных и иных нормативных правовых актов системы образования, опытом интернационализации высшего образования.

Проект направлен на проведение анализа проблем, существующих в системе образования Беларуси, а также разработку рекомендаций и изменений и дополнений в Кодекс Республики Беларусь «Об образовании» (далее – Кодекс), которые бы способствовали:

1. модернизации системы управления образованием в плане ее децентрализации: изменение порядка формирования образовательной политики, расширение полномочий представительных органов власти, сторон (стейкхолдеров), заинтересованных в результатах образования (например, работодателей), местных властей;

2. усилению связи образования с рынком труда, ориентации образовательной системы на национальную рамку квалификаций (профессиональные стандарты), созданию независимой системы контроля качества образования, формированию равноправного социального партнерства в сфере образования;

3. обеспечению гарантии академических прав и свобод в системе образования, в частности, позволяющих преодолеть препятствия для вступления Беларуси в Европейское пространство высшего образования (далее – ЕПВО);

4. стимулированию повышения качества академической науки и исследований;

5. совершенствованию системы финансирования сферы образования.

Проведенный анализ действующей системы образования показал, что:

1. В системе образования Беларуси сложилась централизованная модель управления с избыточной регламентацией со стороны министерств и иных органов государственного управления образованием. Характерными проблемами системы является: низкая целенаправленность и запаздывающий характер управления, негибкость управленческих структур, элементы практики распорядительного управления и другие.

2. Нормативная правовая база системы образования в Беларуси характеризуется излишней регламентацией деятельности всех учреждений образования, и не предполагает принятия решений по большинству тех вопросов, которые рассматриваются как определяющие автономный статус учреждений образования.

3. Обучающиеся не имеют возможности реального участия в управлении учреждениями образования. Например, студенческое самоуправление в белорусских учреждениях высшего образования не может обеспечить эффективное участие студентов в управлении, т.к. полномочия органов студенческого самоуправления очень ограничены и их деятельность во многом контролируется отделами (управлениями) воспитательной и идеологической работы.

4. Имеют место проблемы сотрудничества между заинтересованными сторонами (стейкхолдерами). В Кодексе об образовании отсутствует понятие социального

партнерства. Отношения между учреждением образования и работодателями определяются в статье 210 только в терминах заказчика и исполнителя. При этом заказчик, как и другие стейкхолдеры (учащиеся, студенты, родители и др.), за исключением органов государственного управления, отстранены от участия в управлении учреждением образования.

5. Существуют достаточно серьезные ограничения для обеспечения реальных механизмов общественной ответственности за качество образования. Механизмом представления общественных интересов в отношении учреждениях образования являются попечительские советы или подобные им управляющие органы. В Кодексе об образовании предусматривается создание попечительских советов учреждений образования, однако без придания им реальных полномочий.

6. Система образования в Беларуси не в полной мере соответствует ситуации на рынке труда. Об оторванности образования в Беларуси от рынка труда свидетельствуют более высокие, чем в соседних странах, темпы роста неудовлетворенности качеством подготовки специалистов и, следовательно, качеством человеческого капитала.

Данная проблема напрямую связана с национальной системой квалификаций, призванной установить корреляцию образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда. Несмотря на продекларированную необходимость ориентации образовательных систем на национальную рамку квалификаций (профессиональные стандарты), Беларусь выбирает бессистемный, длительный и малоэффективный путь (Постановление Совета Министров за № 34 от 17.01.2014 предусматривает только подготовку предложений к декабрю 2015 года).

В Беларуси, по сути, нет отраслевой статистики по потребностям в кадрах, а также серьезных прогнозных исследований.

7. Ряд факторов указывают на необходимость укрепления социального измерения системы образования Беларуси.

Доступность образования в республике характерна не для всех возрастных групп и резко сужается для лиц пожилого возраста и нетрудоспособного населения. В белорусском образовании не прослеживается тенденция образования на протяжении всей жизни (lifelong learning).

Программа расширения использования белорусского языка в системе образования, а также предоставления возможности обучаться на белорусском языке так и не была развернута в полной мере, и неизвестно, будет ли она внесена в повестку дня в ближайшей перспективе. Обучение в учреждениях образования ведется почти исключительно на русском языке.

Неформальное и информальное (спонтанное) образование и обучение не вошло в нормативы действующего законодательства.

Инклюзивная образовательная практика достаточно ограничена.

8. Существуют тенденции игнорирования международного опыта на различных уровнях образования. Так, например, белорусская модель высшего образования принципиально расходится с целями, ценностями и основными направлениями политики Европейского пространства высшего образования и ENQA.

9. Не проведена полноценная гармонизация архитектуры высшего образования в соответствие с Болонской 3-хступенчатой моделью (бакалавриат – магистратура – докторантура). В Беларуси действует двухступенчатая система высшего образования, наблюдается неразвитость 2-го цикла высшего образования (магистратуры). Программы 3-го цикла (аспирантура, докторантура) во многих аспектах остаются за пределами структуры высшего образования.

10. Система гарантии (контроля) качества образования не соответствует европейским и международным подходам, малоэффективна, полностью контролируется Министерством образования и не нацелена на результаты обучения. Отсутствует связь применяемых методов и критериев с современными разработками, в том числе в высшей школе с ENQA, а также современные инструменты обеспечения качества. Для средней школы не характерно участие в международной программе оценки PISA, которая позволяет оценить ряд ключевых умений 15-летних школьников в чтении, математике, естествознании, использование тестовых систем TIMSS и PIRLS.

11. Невозможность признания результатов обучения по программам обмена из-за несопоставимости образовательных программ и систем оценки знаний. Белорусская высшая школа пока не использует существующие в ЕПВО инструменты, способствующие прозрачности и взаимному признанию степеней, такие, как Европейская система перевода и накопления кредитов (ECTS) и приложение к диплому (DS).

12. В Беларуси существуют некоторые ограничения академической свободы и институциональной автономии. Белорусское законодательство не в полной мере гарантирует свободу мысли, мнений, высказываний, ассоциаций, передвижений и преподавания ни академическому персоналу, ни учащимся и студентам. Так же имеет место практика запрет на профессию, увольнения и отчисления из вузов по причинам не связанным с исполнением профессиональных или учебных обязанностей.

Свободу преподавания ограничивает жесткая регламентация на законодательном уровне образовательных программ (образовательных стандартов) вплоть до структуры и содержания учебных планов, перечня и содержания программ учебных дисциплин, последовательности их изучения, что не позволяет создавать гибкие траектории обучения, ограничивая свободу выбора для обучающихся, а, следовательно, не способствует повышению трудоустроенности и конкурентоспособности выпускников белорусских учреждений образования на европейском и международном рынках труда.

Хотя статья 52 Кодекса об образовании разрешает преподавателям объединяться в профессиональные союзы, иные общественные объединения, в белорусских учреждениях образования могут беспрепятственно действовать только организации, имеющие поддержку государства.

Белорусские учреждения образования напрямую зависимы от Министерства образования и представляют собой систему централизованного управления. Назначаемые и освобожденные от должности Президентом или министром, ректоры неподотчетны каким-либо коллективным органам самоуправления учреждением образования. Академическое сообщество практически не может оказывать влияния на учреждения образования.

13. 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.

14. Инфраструктура высшей школы Беларуси слабо интегрирована в инновационную систему республики, несмотря на то, что от успешности модернизации исследовательских образовательных программ и университетской науки во многом зависит успешность модернизации высшего образования, повышение его конкурентоспособности на региональном и глобальном рынке образовательных услуг.

15. Недостаточное финансирование системы образования. За последние годы бюджетная поддержка образования сократилась более чем на 20%. Государство, будучи не в состоянии выполнять в полной мере свои социальные обязательства, всё больше перекладывает расходы на поддержание системы образования на плечи граждан. Массовая доступность образования не привела пока к реальной многоканальности финансирования, основанной на равноправном социальном партнерстве.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать общий вывод, что для изменения ситуации необходимо существенное изменение национальной образовательной политики, законодательства, концепции, структуры, содержания и финансирования системы образования в Беларуси.

С этой целью на современном этапе для начала реформ в системе образования необходимо:

1. Внести изменения и дополнения в действующий Кодекс Республики Беларусь «Об образовании». Нижеизложенные обобщенные рекомендации нашли свое отражение в Разделах, Главах и Статьях Кодекса, ознакомиться с содержанием которых можно в Приложении к Аналитическому отчету.

2. Разработать Концепцию развития системы образования Республики Беларусь, сделав в ней акцент на реформировании образовательной политики, и использовав позитивный опыт развития и совершенствования систем образования ряда

зарубежных стран, а также подготовить Программу ее реализации на период с 2017 по 2020 гг..

(см. Приложение, пункт 48, Статья 2: пункт 137, Статья 111¹; пункт 138, Статья 113¹)

3. Кардинально изменить стиль управления и принципы формирования образовательной политики в системе образования за счет предоставления автономии и академических свобод учреждениям образования всех уровней.

Провести децентрализацию системы управления образованием.

Обеспечить формирование и полноценное функционирование органов самоуправления в учреждениях образования, в том числе и студенческого самоуправления, а также участие в управлении других заинтересованных сторон (стейкхолдеров), наделив их на законодательном уровне соответствующими правами и ответственностью для управления учреждением образования.

Обеспечить представление общественных интересов в учреждениях образования путем формирования попечительских советов или подобных им управляющих органов, наделив их соответствующими полномочиями.

(см. Приложение, пункты 68-69, Статья 20; пункты 75- 78, Статья 25; пункты 79-80, Статья 26; пункт 133 Статья 107; пункт 135, Статья 109; пункт 146-146, Статья 116; пункт 170, Статья 146; пункт 180, Статья 157; пункт 212, Статья 174; пункты 256, Статья 191¹(207¹); пункты 258-259, Статья 192 (208); пункт 260, Статья 192¹ (208¹)).

4. Провести оптимизацию законодательных, иных нормативных правовых актов и нормативно-методических документов, регламентирующих деятельность системы образования, с целью исключения директивных норм и предписаний, действующих в настоящее время и препятствующих эффективному развитию системы образования. Согласовать содержание базовых понятий и терминов с документацией Болонского процесса.

(см. Приложение, пункты 3 – 47, Статья 1)

5. Для укрепления социального измерения системы образования Беларуси обеспечить доступность образования для всех возрастных групп, включая лиц пожилого возраста и нетрудоспособного населения.

(см. Приложение, пункты 93 – 96, Статья 31; пункты 97 – 98, Статья 38; пункты 99 -100, Статья 46; пункты 101-102, Статья 48; пункт 225, Статья 180)

Предоставить возможность получения образования и обучения на протяжении всей жизни (lifelong learning) всем категориям населения республики, обеспечив легитимный статус неформального и информального (спонтанного) образования и обучения;

(см. Приложение, пункты 33 - 35, Статья 1; пункт 58, Статья 11 п.4.; пункты 60 -61, Статья 17; пункты 152 – 153, Статья 122)

Предоставить возможность получения образования на белорусском языке, а также способствовать расширению использования белорусского языка в системе образования, как ключевом факторе формирования высокообразованных и высококвалифицированных национальных элит, утверждающих и сохраняющих суверенитет Республики Беларусь.

С этой целью создать специальные финансовые, образовательные и инфраструктурные условия для программ, групп и учреждений, осуществляющих образовательные услуги на белорусском языке.

Способствовать созданию эффективной системы повышения привлекательности и стимулирования выбора белорусскоязычных образовательных курсов и программ, что будет являться ключом к успешному развитию программ и учреждений образования на белорусском языке.

С целью развития инклюзивного образования:

- закрепить на законодательном уровне понятие инклюзивного образования и его содержания;

(см. Приложение, пункт 26. Статья 1; пункт 58, Статья 11 п.4.; пункты 223 - 224, Статья 179)

- разработать и внедрить государственную программу оснащения учреждений образования специальными техническими и материальными средствами для обучения людей с ограниченными возможностями;

- при создании инфраструктуры для обучения людей с ограниченными возможностями взять за основу передовой опыт развитых страны мира. Подписать Конвенцию ООН о правах инвалидов (2006).

6. С целью повышения качества образования и соответствия структуры и содержания образовательных уровней европейским и международным тенденциям целесообразно:

6.1. на уровне общего среднего образования:

- ввести (вернуть) 12-летний срок обучения;

(см. Приложение пункты 176 - 177, Статья 155)

- создать советы учреждений общего среднего образования и попечительские советы в качестве органов самоуправления;

(см. Приложение, пункты 75 - 78, Статья 25; пункты 180 - 181, Статья 157; пункт 101.1 Статьи 174; пункт 128.1 Статьи 192 (208))

- увеличить продолжительность учебного года на две недели;

- ограничить количество занятий в день 6-ю академическими часами;

- привести в логический порядок системы оценивания, а также увеличить срок запрета на формальные оценки до 4 класса;

(см. Приложение, пункты 183 – 184, Статья 158; пункты 185 -187, Статья 163; пункты 188 -189, Статья 164; пункты 190 – 191, Статья 165)

6.2. сформировать на основе образовательных программ, позволяющих получить квалификацию рабочего или служащего (профессионально-техническое образование) и образовательных программ, реализуемых на базе неполного среднего образования со сроком подготовки 3-4 года и позволяющих получить квалификацию специалиста среднего звена (среднее специальное образование), новый образовательный уровень – среднее профессиональное образование. Это повысит престижность профессионально-технического образования, приблизит его к международным формам получения образования данного уровня, а также оптимизирует количество образовательных программ, в том числе и интегрированных;

(см. Приложение, пункты 195 - 238, Раздел IX «Среднее профессиональное образование», Статьи 168 - 185)

6.3. на уровне высшего образования:

- привести структуру высшего образования в соответствие с 3-х ступенчатой болонской моделью (бакалавриат - магистратура – докторантура);

- включить в структуру высшего образования, как предусмотрено Болонским процессом (Дублинские дескрипторы), начальное высшее образование (короткий цикл), с присвоением квалификации младшего бакалавра, переводя в этот статус двухгодичные образовательные программы среднего специального образования, реализуемые на базе общего среднего образования;

- на уровне III ступени высшего образования, учитывая специфику белорусской высшей школы (не III ступень, а послевузовское образование в виде аспирантуры и докторантуры), сформировать две программы III ступени высшего образования: образовательно-научную программу (аспирантура, адъюнктура), завершающуюся присвоением научной степени кандидата наук (PhD), и научную программу (докторантура), завершающуюся присвоением научной степени доктора наук;

(см. Приложение, пункты 240 - 299, Раздел X (XI) «Высшее образование», Статьи 186 (202) – 201⁸ (217⁸))

6.4. привести в соответствие с европейскими и международными подходами систему гарантии (контроля) качества образования, повысить ее эффективность, выведя ее полностью из-под контроля Министерства образования и создав независимую от государственных органов Национальную систему оценки качества образования, включающую независимые аккредитационные агентства;

(см. Приложение, пункты 30, 32, Статья 1; пункты 86 – 91, Статья 29; пункты 154 – 156, Статья 124; пункт 157, Статья 125)

обеспечить связь применяемых методов и критериев с современными разработками, в том числе

- в высшей школе с ENQA, а также использовать современные инструменты обеспечения качества, способствующие прозрачности и взаимному признанию степеней, такие, как Европейская система перевода и накопления кредитов (ECTS), Приложение к диплому (DS);

(см. Приложение, пункты 21, 22, 39 – 41, Статья 1; пункт 130, Статья 98 (п.17))

- в средней школе - участие в международной программе оценки PISA, которая позволяет оценить ряд ключевых умений 15-летних школьников в чтении, математике, естествознании, использование тестовых систем TIMSS и PIRLS;

6.5. ввести Национальную систему квалификаций и соответствующие инструменты оценки эффективности и качества образования, сориентированные на навыки, необходимые не только для функционирования имеющихся устаревших производств, но и для модернизации экономики Беларуси, что будет иметь определяющее значение для оптимизации управления качеством, связи с рынком труда и вовлечения различных заинтересованных сторон в систему образования (а не только работодателей в лице крупных государственных предприятий);

(см. Приложение, пункты 36 – 38, Статья 1; пункты 168 – 169, Статья 141; пункты 174 – 175, Статья 152; пункты 199 – 200, Статья 168, п.1.; пункты 205 – 206, Статья 171, п.2.; пункты 243 – 244, Статья 186 (202); пункты 249 – 250, Статья 189 (205), п.1.; пункты 279 – 280, Статья 201 (217), п. 3.

Создать вместо недееспособных и неэффективных центров профориентации и служб занятости систему образовательного консалтинга с участием работодателей и других стейкхолдеров, с системой оценки и признания уровня знаний и компетенций на основе всех видов обучения (формального, неформального, информального) и ориентацией на создание модели гибких, индивидуализированных образовательных траекторий, взяв за основу, например, финскую модель образовательного консалтинга;

(см. Приложение, пункт 40, Статья 1; пункты 152 – 153, Статья 122)

6.6. наладить эффективную систему сбора данных о влиянии образования на перспективы трудоустройства, воспользовавшись, например, моделью мониторинга трудоустройства выпускников российских вузов, которую планируют ввести в действие в России с 2015г. Согласно данной модели, мониторинг проводится путём стыковки информации из базы данных выданных документов о высшем образовании, которую ведёт отраслевое министерство, с базой данных Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР), что позволяет узнать, устроились ли в течение одного-двух лет выпускники вуза на работу, работают ли они по специальности и какую зарплату получают. Это позволит не только понимать, какие вузы готовят специалистов для работодателей, но и проводить возвратности средств, вложенных в образование, что, в совокупности, даёт основание для проведения более рациональной и адекватной рынку труда образовательной политики;

(см. Приложение, пункты 139 – 140, Статья 113; пункты 141 – 142, Статья 114)

6.7. привлечь основных социальных партнёров (работодателей и профсоюзных работников) к участию в формировании образовательной политики в сфере образования и оценке его результатов. Учитывая небольшой опыт «планового социального партнёрства» в Беларуси, за основу можно взять модель одной из развитых европейских стран, сопоставимой с Беларусью по численности населения и имеющей эффективную систему образования

(см. Приложение, пункты 267 – 268, Статья 194 (210));

6.8. учитывая неразвитость социального партнерства в Беларуси и определяющую роль государства в жизни общества, на начальном этапе имеет смысл разработать механизмы государственного привлечения социальных партнеров к диалогу. При этом само это привлечение должно иметь не директивный, но позитивно–мотивационный характер и стимулировать интерес работодателей к участию, например, через:

- государственные субсидии работодателям, создающим дополнительные учебные места для прохождения производственной практики и обучения на рабочем месте;
- формирование учебных фондов, активы которых могут формироваться из налога на фонд заработной платы или за счет государственных дотаций, что должно быть зафиксировано в рамках коллективных договоров;
- предоставление ссуд для организации курсов переобучения и переподготовки высококвалифицированных работников в целях преодоления нехватки квалифицированных кадров, необходимых для развития высокотехнологичной промышленности;
- государственные дотации на обучение на рабочем месте;
- налоговые льготы предприятиям, участвующим в развитии профессионального образования;
- юридическое обеспечение участия социальных партнеров в советах учреждений образования;
- привлечение социальных партнеров к разработке и экспертизе программ, отвечающих интересам и профилю предприятий, а так же к контролю за качеством обучения по этим программам.

(см. Приложение, пункты 264 – 265, Статья 194 (210); пункты 267 – 268, Статья 194¹ (210¹))

7. Законодательно закрепить право учреждений образования на институциональную (организационную, финансовую, кадровую и академическую) автономию и академическую свободу (свободу мысли, мнений, высказываний, ассоциаций, передвижений и преподавания) в соответствии с ценностями Европейского пространства высшего образования.

(см. Приложение, пункты 16 – 17, Статья 1; пункты 256 – 257, Статья 191¹(207¹))

8. Разработать правовые нормы и правила, учитывающие европейскую практику в области развития высшего образования и академической мобильности.

Обеспечить прозрачный отборочный процесс кандидатов по программам мобильности с привлечением независимых экспертов и общественности без определяющего государственного контроля.

белорусск(см. Приложение, пункты 150 – 151, Статья 121)

9. Основываясь на понимании того, что исследовательские образовательные программы и университетская наука являются ключевым фактором экономической и социальной модернизации общества Республики Беларусь в направлении инновационного развития и построения общества, основанного на знаниях, необходимо провести:

9.1. гармонизацию методологий и методов статистического анализа, включающую более точную диагностику исследовательских программ и институтов, кадрового потенциала и финансирования исследовательской составляющей учреждений высшего образования Беларуси:

- привести статистический анализ Беларуси в соответствие с международными стандартами и методами анализа, принятыми ЮНЕСКО, ОЭСР и Евростатом;
- учитывая масштабность и сложность процесса гармонизации белорусской и международной систем статистического анализа, начать с введения в белорусскую систему статанализа методик расчёта по следующим показателям: **а)** расходы на образование в расчёте на одного обучающегося 6 уровня; **б)** удельный вес обучающихся на исследовательских программах (6 уровня) по отношению ко всем обучающимся в учреждениях высшего образования; **в)** удельный вес обучающихся на исследовательских программах (6 уровня) по отношению ко всем обучающимися в учреждениях высшего образования по половозрастным когортам (age-specific graduation rates либо gross graduation rates); **г)** удельный вес научно активных представителей профессорско-преподавательского состава; **д)** расходы на финансирование исследовательских программ (6 уровень обучения), научных исследований и взаимосвязанных с ними институтов; **е)** состояние исследовательских программ (публикационная активность ППС, имидж и др. количественные и качественные индикаторы степени развития исследовательских программ);

9.2. реформы, способствующие развитию исследовательских программ и университетской науки целесообразно проводить в трёх направлениях и в три этапа (первые два могут осуществляться одновременно):

- во-первых, необходимо ввести во всех учреждениях высшего образования гибкую систему двух типов занятости ППС: а) преимущественно преподавательской деятельностью и б) преимущественно исследовательской деятельностью;
- во-вторых, необходимо объявлять открытый конкурс на магистрантские, аспирантские и докторантские исследовательские программы, а также программы исследовательских центров и институтов;
- в-третьих, следует разработать государственную программу развития национальных исследовательских университетов и объявить республиканский конкурс на статус Исследовательского университета, победителю которого будет предоставлено дополнительное целевое государственное финансирование, а также предоставлено право провести перераспределение педагогической и научной нагрузки с целью усиления исследовательской составляющей;

9.3. с целью:

- повышения эффективности финансирования научных исследований рекомендуется вводить систему материального поощрения согласно индивидуальному и коллективному вкладу исследователей путём перехода от бюджетной к грантовой (проектной) модели финансирования;

- оперативного информирования и освоения новых практик финансирования через фонды и гранты представителями научного и академического сообщества, имеет смысл создать центры консультирования по работе с фондами ЕС, России и др. стран;

9.4. утверждение академической свободы, университетской автономии и коллегиального меритократического принципа управления - принципа, который предполагает создание условий для самореализации одарённых и трудолюбивых людей, чтобы они в будущем могли претендовать на соответствующие позиции в условиях свободной конкуренции, что даст возможность учреждениям высшего образования сформировать высококвалифицированную, перспективную и дееспособную команду исследователей и преподавателей.

(см. Приложение, пункты 23 – 25, Статья 1; пункты 126 – 127, Статья 97; пункты 281 – 298, Статьи 201¹(217¹) – 201⁸(217⁸); пункты 262 – 263, Статья 193¹(209¹))

10. Для возможности оценки эффективности инвестиций в систему образования провести диверсификацию источников и моделей финансирования:

10.1. Изменить модель финансирования учреждений образования за счет формирования фондов с долевым участием государства, частного бизнеса, местной администрации, попечительских советов, родительских комитетов и других стейкхолдеров (формирование целевого капитала некоммерческой организации т.н. эндаумент-фондов (endowment-fund), а также бизнес-инкубаторов, иных фондов). Создать правовые основы для формирования различных фондов.

10.2. Обеспечить повышение эффективности расходования финансовых средств на всех уровнях образования путём перехода от сметного финансирования к финансированию в расчёте на одного обучающегося (ваучерное финансирование). Очевидным экономическим преимуществом индивидуального финансирования является то, что расходы на одного учащегося остаются постоянными при снижении числа учащихся (при сметном – растут).

10.3. Для диверсификации и оптимизации структуры финансирования необходимо:

- постепенно, но последовательно повышать долю финансирования из областных и местных бюджетов по модели «встречного финансирования» (обязательство осуществлять областное и местное со-финансирование при предоставлении средств из республиканского бюджета);

- создавать республиканские, областные, местные и частные фонды для финансирования образования и университетских научных исследований;

- способствовать созданию специальных программ, грантов и проектов, поддерживаемых частными компаниями и физическими лицами (через полное освобождение от налогов или снижение налоговой нагрузки на доноров).

10.4. Законодательно закрепить отчисление из государственного бюджета на нужды образования не менее 10% от ВВП, в том числе – не менее 2% от ВВП – на нужды высшего образования. Гарантировать защищенность соответствующих статей бюджет.

10.5. Управление государственным финансированием образования должно основываться на следующих принципах:

10.5.1. Решения об объёме финансирования уровней образования не должно делегироваться чиновникам. Ответственность за определение размеров государственного финансирования должны нести представительные органы власти.

10.5.2. Основой распределения бюджетных средств для учреждений образования вне зависимости от формы собственности должен быть механизм «подушевого финансирования» (ваучерное финансирование).

В учреждениях послесреднего образования ваучерное финансирование предоставляется на конкурсной основе по результатам совмещенного Централизованного Тестирования (ЦТ).

Для учреждений высшего образования ваучерное финансирование должно дополняться механизмом распределения средств, основанным на объективно измеримых достижениях учреждений высшего образования, или выделении средств на цели развития учреждений высшего образования на конкурсной основе. Решения по дополнительному выделению бюджетных средств должны принимать исключительно независимые советы, в состав которых не включаются представители исполнительных органов власти.

10.5.3. Отношения между учреждениями образования и государственными или местными органами власти, отвечающими за бюджетное финансирование образовательных учреждений, должно основываться на долгосрочных договорах (не менее чем на три года) и блочных (не постатейных) бюджетах.

10.5.4. Учреждения образования должны обладать финансовой автономией, позволяющей самостоятельно распределять бюджетные средства на уставные цели.

10.5.5. Вся финансовая деятельность учреждений образования, имеющих некоммерческий статус (учреждение образования), должна быть транспарентна для общественности и подотчетна как органам государственного управления, так и общественным советам, создаваемым в учреждениях образования для контроля финансовой деятельности учреждений образования.

10.5.6. Учреждения образования могут самостоятельно устанавливать обоснованную плату за предоставление образовательных услуг сверх тех, которые покрываются ваучерным финансированием.

Учреждения высшего образования вправе самостоятельно определять размер оплаты образовательных услуг и количество дополнительных (не финансируемых из бюджета) мест на образовательных программах без ущерба для качества образования и здоровья студентов. Качество подготовки в учреждениях высшего образования учитывается при распределении дополнительных бюджетных средств. Все средства от оплаты образовательных услуг остаются в распоряжении учреждений высшего образования.

10.5.7. Для обеспечения доступности образования разных уровней государство создает специальные стипендиальные фонды для дополнительной поддержки социально уязвимых категорий учащихся, поддержки талантливой молодежи и стимулирования зарубежной мобильности студентов и преподавателей.

Государство также проводит политику льготного кредитования (под низкий процент) получения послесреднего образования гражданами любого возраста.

Размеры кредита должны соответствовать нормативным затратам на получение образования соответствующего уровня. Режим возврата кредита должен быть обусловлен размерами заработка выпускника. Возврат кредита не должен начинаться ранее двух лет после завершения обучения.

10.5.9. Государство обеспечивает налоговые льготы всем инвестициям в образование. Затраты на обучение как отдельных физических лиц, так и юридических, льготируются/освобождаются от налогов.

Инвесторы имеют право контролировать использование своих инвестиций. Государство поощряет создание эндаумент-фондов учреждений высшего образования, объединённых эндаумент-фондов других учреждений образования, льготирует их прибыль и страхует от финансовых рисков.

Целевые пожертвования учреждениям образования или учащимся, предназначенные для реализации уставной деятельности учреждений образования или обучения лица на любом уровне, включая обучение за рубежом, освобождаются от налогов как для благотворителя (вне зависимости от его национальной принадлежности), так и для получателя пожертвования.

10.5.10. Государство обеспечивает независимый контроль качества образования при распределении бюджетных средств на поддержку образования. Учреждения образования, которые не обеспечивают надлежащее качество образования вне зависимости от их формы собственности, могут быть ограничены в предоставлении государственной поддержки или лишены ее.

(Приложение, пункт 20, Статья 1; пункт 138, Статья 113¹; пункты 159 – 160, Статья 137; пункты 163 – 164, Статья 139)