



# ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ СОВРЕМЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

*В.И.Подобед, директор ГНУ ИОВ РАО, доктор педагогических наук,  
профессор,*

*Е.Н.Елизарова, кандидат педагогических наук, доцент*

## СОВРЕМЕННАЯ МЕТОДОЛОГИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ ВЗРОСЛЫХ В РОССИИ И СТРАНАХ СНГ

Успешное разрешение социально-экономических, технологических, социокультурных проблем, стоящих перед государствами-участниками СНГ, во многом зависит от уровня развития образования взрослых, относительно самостоятельного звена системы образования, призванного способствовать развитию человека в период его самостоятельной жизни.

Вместе с тем потенциальные возможности образования взрослых не были в должной мере осознаны, а затем и задействованы при планировании и осуществлении политических и экономических реформ в странах Содружества. Недооценка роли образования взрослых, недостаточная научная обоснованность образовательной политики в целом, устаревшая нормативно-правовая база привели к тому, что образование взрослых в странах Содружества стало заметно отставать от практики технологически развитых стран.

Противоречия в развитии образования взрослых в странах СНГ, тормозящие вхождение стран Содружества в мировое образовательное пространство, обуславливают необходимость фундаментального пересмотра сложившихся подходов к образованию взрослых, создания *современной концепции его модернизации*, рассматривающей образование взрослых как инструмент устойчивого развития всех сторон жизни общества.

Под *модернизацией образования взрослых* понимаются процесс и результат его частичного или всестороннего обновления с учетом вновь возникших обстоятельств общественной жизни, изменившихся требований к профессиональным и личностным качествам человека как субъекта различных видов социально значимой деятельности.

Страны СНГ в своем историческом развитии прошли в целом сходные этапы, их образовательные системы в настоящее время обладают в значительной мере общими достоинствами и недостатками.

В то время как практика развития образования в технологически развитых странах свидетельствует о том, что должна разрабатываться целостная система правовых норм, регулирующих различные аспекты образования взрослых как особого социального института, действующие законодательные акты стран Содружества практически не содержат норм, регулирующих отношения в сфере образования взрослых. Законодательство об образовании взрослых – это все еще новая для СНГ отрасль образовательного права. Ни в одной из стран Содружества нет достаточного опыта законотворческой деятельности в области образования взрослых, вступившего в качественно новую стадию развития<sup>1</sup>.

Сказанное свидетельствует о необходимости и возможности выработать общие методологические подходы и принципы модернизации образования взрослых в странах Содружества. Формирование общего образовательного пространства становится важнейшей задачей государств СНГ.

Идея общего образовательного пространства – это не дань интеграционной моде. Общее образовательное пространство – это территория, где на основе добровольно принятых обязательств осуществляется согласованная деятельность государств в области образования, отвечающая как

<sup>1</sup> Исключением является Республика Кыргызстан, где разработаны проект закона «Об образовании взрослых» и проект Концепции развития образования взрослых в Республике Кыргызстан.

их национальным интересам, так и интересам Содружества в целом.

*Для эффективной работы в рамках Содружества необходимо создание определенного правового и организационного механизма, призванного способствовать согласованной деятельности стран в сфере образования; необходимо также разработать целостную систему правовых норм, регулирующих различные аспекты образования взрослых как особого социального института в странах СНГ.*

Страны Содружества, обладая политической и юридической самостоятельностью, независимы друг от друга в выборе целей, содержания, направленности и путей реализации своей образовательной политики. В то же время интересы их технологического, социально-экономического и культурного развития не могут быть успешно достигнуты без дальнейшей интеграции их образовательных структур.

В связи с общей постановкой вопроса о всесторонней интеграции стран Содружества возникла проблема законодательного, организационного и иного обеспечения интеграционных процессов в сфере образования взрослых. Основная цель многогранной деятельности по созданию единого образовательного пространства – расширение доступности образования и более полная реализация права граждан на профессиональный рост и личностное развитие в течение всей жизни. Речь идет о совместимости национальных образовательных структур, позволяющей гражданам каждой из стран Содружества свободно, широко и эффективно использовать образовательные возможности всех других стран.

Совместимость образовательных структур достигается благодаря общности и единообразному пониманию основных принципов государственной политики в области образования.

Под принципами государственной политики в сфере образования взрослых понимается система фундаментальных идей, на основе которых формируется стратегия развития образования взрослых, определяется и осуществляется комплекс мер, направленных на изменение сложившейся образовательной практики.

К числу основных принципов образовательной политики в области образования взрослых относятся:

- непрерывность образования, понимаемая как продолжение учебной деятельности после завершения так называемого базового образования; эта категория отражает прежде всего целостность пожизненного образовательного процесса, состоящего из отдельных дискретно идущих стадий;

- доступность образования, понимаемая как реальная возможность продолжать учебную деятельность в течение всей жизни. Этот принцип обеспечивается усилиями государства и общества, направленными, с одной стороны, на расширение сети образовательных учреждений различного рода и их всестороннюю поддержку, с другой – на создание взрослому человеку необходимых условий для учебной деятельности; а также содействие в продолжении образования лицам, нуждающимся в особой социальной защите;
- государственная поддержка образовательных учреждений и их слушателей, осуществляемая прежде всего в виде финансовой помощи, льгот и поощрений;
- направленность образовательной политики на гармонизацию интересов личности, социальной общности и общества в целом;
- научность образовательной политики: принятие решений в сфере образования осуществляется на основе тщательного изучения текущих и перспективных образовательных потребностей;
- демократизация управления развитием образования взрослых;
- региональность: формирование системы образования с первоочередной ориентацией на потребности экономически и административно обособленной территории;
- прогностичность: структурное соответствие, адекватность предлагаемых образовательных услуг содержанию и характеру запросов потенциального контингента;
- гарантированность качества образовательных услуг, обеспечиваемая органами управления образованием;
- поощрение учебной деятельности взрослых;
- гласность в вопросах разработки, реализации и принятия решений, затрагивающих интересы взрослого человека в сфере образования;
- партнерство заинтересованных сторон.

Одним из базовых условий модернизации образования взрослых является совершенствование правовых норм, составляющих систему законодательства об образовании взрослых, их действенность, способность влиять на общественные отношения, складывающиеся в сфере образования, обеспечивать развитие прогрессивных тенденций, тормозить негативные.

Разноуровневая мозаика правовых актов и положений, регулирующих различные стороны функционирования образования взрослых в странах СНГ, не может обеспечить необходимого эффекта.

Отставание научно-правовой базы образования взрослых от потребностей его развития во многом объясняется дефицитом фундаменталь-

ных разработок, направленных на выявление его специфики, взаимоотношений с другими социальными институтами, отсутствием в государствах Содружества национальных Концепций развития образования взрослых, нацеленных на повышение его эффективности.

При выработке концепции модернизации принципиальное методологическое значение имеет государственно-правовое признание образования взрослых как неотъемлемой составной части *единой системы непрерывного образования*. Вместе с тем именно такое понимание образования взрослых, принятое в мировой практике, не отражено ни в национальных законодательных актах государств Содружества, ни в их образовательной политике.

Существующая законодательная практика формирует ситуацию, при которой правовые нормы ориентированы в первую очередь на развитие структуры детских и юношеских учреждений и их образовательных программ, что не гарантирует субъекту удовлетворения его образовательных потребностей в период взрослости, не стимулирует его к получению образования на протяжении всей жизни. Современная специфика образования взрослых: усиливающееся своеобразие его структуры, функций, целей и задач – не нашла в национальных законах "Об образовании" адекватного отражения.

В качестве наиболее важных **направлений законодательного обеспечения модернизации образования взрослых в странах СНГ** рассматриваются:

- обеспечение государственных гарантий общедоступности качественного образования на протяжении всей жизни человека;
- разработка механизма стимулирования учебной деятельности взрослого человека;
- совершенствование системы государственно-общественного управления образованием взрослых.

Если большинство развитых стран приблизили свое законодательство к моделям, рекомендованным ЮНЕСКО, то государствам СНГ еще только предстоит переосмыслить трактовку права на образование, придать ей более четкий и всеобъемлющий характер.

*Всеобщность и неотъемлемость права на образование* как фундаментального права человека любого возраста должна быть защищена законом и обеспечена системой предусмотренных им мер политического, экономического, организационного характера. В фокус законодательства об образовании необходимо поставить право гражданина на непрерывное образование и обязанности органов государственной власти и государственного управления по его наиболее полной реализации.

Создание на основе правовой регламентации реальных социальных предпосылок для пожизненного образования взрослых сделает в общественном сознании «прозрачными» механизмы реализации права на образование для конкретных категорий и групп населения. Это имеет особое значение в ситуации, когда для взрослого человека продолжение образования далеко не всегда осознается как лично необходимое и возможное. Фактически на уровне отдельного субъекта правовые гарантии заданы существующим законодательством лишь до момента, на котором заканчивается период всеобщего обязательного обучения. Для большинства стран СНГ – это всего лишь 9 классов, и только две бывшие республики СССР (Узбекистан и Украина) сочли необходимым и возможным сохранить образование на уровне требований Конституции СССР, закрепившей и последовательно проводившей принцип всеобщего и бесплатного среднего (полного) общего образования.

Проблемное, а стало быть, правовое поле образования взрослых существенно отличается от проблемного и правового поля общего и профессионального (базового) образования. Специфика образования взрослых, не нашедшая пока отражения в правотворческой деятельности, состоит прежде всего в том, что его основной, наиболее многочисленный контингент составляют совершеннолетние граждане, уже вступившие в сферу трудовой занятости. Отсюда важный методологический принцип, требования которого необходимо соблюсти при формировании его нормативно-правовой базы: законодательство об образовании должно регулировать не только отношения по поводу образования, но и отношения, связанные с профессиональной деятельностью, с различными сторонами жизни человека.

Законодательство об образовании взрослых в том или ином виде (закон общенационального действия, специальный раздел об образовании взрослых в общенациональном законе об образовании, закон, регулирующий отдельные аспекты или направления образования взрослых) существует практически во всех технологически развитых странах и представляет собой акт прямого участия государства в этой образовательной сфере. В нормативно-правовых актах закреплены ответственность государственных органов за развитие образования взрослых, степень участия государства в финансировании образовательных программ, льготы для обучающихся и другие вопросы организации и управления образованием. В странах с федеральным устройством и децентрализованной системой государственного управления, таких как США, Германия, вопросы законодательного обеспечения образования

взрослых решаются главным образом на уровне представительной власти субъектов федерации, в унитарных государствах – это прерогатива национального парламента.

Для интеграции в мировое образовательное пространство России и другим государствам Содружества необходимо переосмыслить законодательную практику технологически развитых стран в сфере образования взрослых и положить в основу построения качественно иной образовательной системы – системы непрерывного образования взрослых. Подготовка национальных законодательных актов об образовании взрослых может рассматриваться как свидетельство действительного внимания государства к проблеме повышения качества и доступности образования для всех групп населения.

В соответствии с Концепцией формирования общего образовательного пространства Содружества Независимых Государств в Институте образования взрослых Российской Академии образования были разработаны и приняты Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ модельные законы «Об образовании взрослых» и «О просветительской деятельности», а также модельный закон «О постдипломном образовании», принятый Межпарламентским Комитетом. Эти законодательные акты создали прецедент в теории и практике образования взрослых стран Содружества. На их концептуальной основе могут быть подготовлены в государствах Содружества законы прямого действия.

Значимой тенденцией в развитии зарубежной теории и практики образования взрослых является постепенный перенос акцента с профессиональной переподготовки и повышения трудовой квалификации на целостное развитие личности. В материалах ЮНЕСКО отмечается, что необходимо обеспечить взрослого человека пониманием жизни, знаниями и умениями, необходимыми для творческой, продуктивной и приносящей удовлетворение жизни в современном динамично изменяющемся обществе. В этой связи в качестве главных ориентиров политики в области образования взрослых рассматриваются три ведущие идеи – *гражданственность, социальная мобильность, широкое участие в жизни общества*. Их объединяющим началом служит концепция развития человеческих ресурсов (социальный капитал личности). Именно такой подход, будучи реализованным на практике, должен обеспечить опережающее развитие личности как необходимую предпосылку ее активного и компетентного участия в прогрессивных преобразованиях общественной жизни.

Образование, организованное как непрерывный процесс, помогает сформировать образовательные потребности, отвечающие вызову времени, соответствующие личностным особенностям и способностям взрослого человека, и удовлетворить их с минимальными затратами ресурсов как обучающегося, так и общества в целом. *Целостность процесса выступает системообразующим фактором непрерывного образования*. Эта целостность заключается не в механическом приращении отдельных элементов, а в *непрерывном управлении образовательной деятельностью человека*, которое учитывает и создает реальные мотивы его профессионального роста и личностного развития, протекает в благоприятных, логически понятных условиях.

Формирование общего образовательного пространства стран СНГ представляет собой процесс объединения их обучающих структур в единый образовательный комплекс, обладающий новым качеством и новыми, более богатыми потенциальными возможностями. Основные цели интеграции образовательных структур – расширение доступности образования и более полная реализация права граждан на образование в любом возрасте.

Таким образом, под интеграцией усилий государств-участников СНГ в деле модернизации образования взрослых понимается разработка общих принципов государственной политики в этой образовательной сфере, гармонизация законодательной базы, согласованность усилий по созданию образовательных учреждений для взрослых, согласованное развитие андрагогики, обеспечение равных возможностей и свободной реализации прав граждан на продолжение образования в образовательных учреждениях для взрослых на территории СНГ, общность требований к подготовке научных и педагогических работников.

В качестве основных мер по интеграции образовательных структур на современном этапе рассматриваются:

- разработка и принятие Модельного образовательного кодекса для государств-участников СНГ (с учетом возрастающей значимости образования взрослых);
- разработка, принятие и реализация Межгосударственной программы развития образования взрослых в государствах Содружества;
- формирование межгосударственных и национальных органов управления, координирующих деятельность по формированию общего образовательного пространства государств-участников СНГ;
- взаимное признание документов об образовании: документ об образовании, выданный в

одной из стран Содружества, дает право на продолжение образования или трудоустройство во всех других странах СНГ.

*Модельный образовательный кодекс* – это рекомендательный законодательный акт, разработанный в ИОВ РАО в целях создания системы правовых стимулов и предпосылок согласованного развития образования в странах Содружества, создания правовой основы для формирования национальных систем многоуровневого непрерывного образования, интегрированных в мировое образовательное пространство и удовлетворяющих потребности личности и общества.

*Межгосударственная программа развития образования взрослых в странах СНГ* разрабатывается на основе проекта Концепции развития образования взрослых в странах-участниках СНГ.

По замыслу разработчиков, Межгосударственная программа должна раскрыть главные концептуальные основания политики стран СНГ в сфере образования взрослых и определить приоритеты и механизмы ее реализации. В ней должны быть учтены новые реалии в сфере общественной жизни и порождаемые ими новые тенденции в развитии теории и практики образования взрослых, прежде всего:

- устойчивое расширение масштабов образования взрослых и возрастание его значимости;
- новые образовательные идеи, продуцируемые концепцией пожизненного обогащения творческого потенциала личности (непрерывное образование).

В центре внимания разработчиков должны быть приоритетные задачи по созданию и упрочению общего (единого) образовательного пространства стран Содружества.

Программа направлена на повышение эффективности образования взрослых в государствах Содружества, ее основная задача – способствовать созданию успешно действующей системы непрерывного образования, обеспечивающей профессиональный рост и личностное развитие человека на протяжении всей жизни. Программа предусматривает меры научного, правового, организационно-управленческого, кадрового, информационного, финансового обеспечения образования взрослых как составной части непрерывного образования. Мероприятия, предусмотренные Программой, будут способствовать более полному использованию и планомерному обогащению потенциальных возможностей образования взрослых: они окажут позитивное воздействие на такие виды эффективности образования, как:

- экономическая: общее повышение качества рабочей силы и ее мобильности;

- социальная: повышение качества жизни взрослого населения;
- социокультурная: повышение культурного потенциала стран Содружества в образовательных целях;
- социально-политическая: расширение доступности образования (мера реализации права граждан на образование).

Эффективность общей системы образования взрослых определяется результирующими свойствами организационных структур данной системы, в том числе таких структур, как учреждения дополнительного образования, повышения квалификации и переподготовки специалистов, внутрифирменного обучения кадров и др.

В зависимости от задач, стоящих перед конкретным учреждением, могут применяться различные градации эффективности:

1. *Прагматическая эффективность* – когда в качестве оценки принимается степень достижения поставленной перед учреждением задачи (оценка по результату).

2. *Специфическая эффективность* – в качестве оценки принимается эффект, получаемый благодаря достижению целей организации (оценка по эффекту).

3. *Специфически-экономическая эффективность* – при оценке учитываются не только достигаемый системой материальный результат, но и материальные затраты, которые необходимы для достижения данного эффекта (оценка по комплексу «эффект-затраты»).

4. *Социально-экономическая эффективность*, когда при оценке учитывается социально значимый эффект, оказывающий влияние на состояние материальных и нематериальных ресурсов региона, в котором осуществляется деятельность учреждения (оценка материальных выгод для региона по результатам деятельности учреждения).

Эффективность образования вообще представляет собой категорию, в которой сходятся логически нити всех общих и частных задач, решаемых исследователями, принадлежащими к различным отраслям научного знания – философами, экономистами, социологами, психологами, педагогами.

Сегодня становится очевидным, что наряду с необходимостью совершенствования содержания, организации, форм, методов и образовательных технологий важнейшими факторами эффективного развития образования взрослых являются условия, обеспечивающие возможность включения взрослого человека в образовательную деятельность на любом этапе его жизненного пути, формирующие личностную значимость



образования, его осмысленность, открывающие возможности для самоорганизации личности взрослого.

**Под организационным обеспечением модернизации образования взрослых** следует понимать деятельность должностных лиц, учреждений и организаций, устанавливающую цели и задачи образования взрослых и регулирующую процесс их достижения в государствах Содружества.

Общее образовательное пространство может формироваться только на адекватной правовой основе и *требует создания адекватной инфраструктуры в виде координационных, консультативных и контрольных органов, без которых идея общего образовательного пространства просто повисает в воздухе.*

В настоящее время в государствах СНГ отсутствует эффективная система управления образованием, которая обеспечивала бы интеграцию их образовательных структур. Управление системой образования в демократическом обществе должно носить государственно-общественный характер, выраженный в законодательно установленном взаимодействии органов государственной власти, неправительственных организаций и общественных объединений граждан.

В этих целях необходимо *разработать процедуру по созданию управленческих органов трех основных типов:*

- государственные (департаменты образования взрослых при министерствах образования государств СНГ);
- неправительственные (советы по образованию взрослых на национальном, региональном и муниципальном уровнях);
- межгосударственные органы, ведающие вопросами взаимодействия и интеграции образовательных структур.

Особый предмет правового регулирования составляет *управление развитием образования взрослых как сложного, многомерного, постоянно изменяющегося социального объекта.*

Для повышения эффективности образования взрослых необходимо обеспечить переход от множества внутренне не связанных элементов к их обоснованному, законодательно обеспеченному построению на основе методологических требований системного подхода.

*Системное управление образованием взрослых* предполагает единонаправленность и согласованность действий различных по своей природе органов управления, ресурсного обеспечения, нормативно-правовой базы, оно строится на основе государственной политики и включает как целенаправленное воздействие на учебно-образовательный процесс и обеспечивающие

его условия (программно-методические, кадровые, материально-технические, нормативно-правовые), так и формирование социального заказа на основе изучения состояния и перспектив развития социально-экономической сферы и образовательных потребностей взрослых людей.

В основе управления развитием образования взрослых в странах развитой демократии лежат следующие подходы:

- о децентрализация (четкое разграничение компетенций и полномочий субъектов на управленческой вертикали);
- о автономность образовательных учреждений;
- о демократизм;
- о государственно-общественный характер.

Под *государственно-общественным управлением образованием взрослых* понимается совместная согласованная деятельность органов государственной власти, неправительственных организаций и общественных объединений граждан по разработке, принятию и исполнению решений, направленных на развитие сети образовательных учреждений и на повышение эффективности их работы.

Говорить о государственно-общественном характере управления образованием в странах СНГ можно лишь с известной долей условности. Пока что ни в одной из стран Содружества нет государственного органа власти, ответственного за развитие национальной системы образования взрослых, не говоря уже о неправительственных организациях, действующих в национальном масштабе.

Под неправительственными организациями обычно понимаются коллективные субъекты управленческой деятельности, не имеющие полномочий принимать нормативные решения, обладающие обязательной юридической силой, и выполняющие в системе государственно-общественного управления аналитические, консультативные, внедренческие, координирующие функции. Несмотря на рекомендательный характер разрабатываемых и принимаемых ими решений и документов, неправительственные организации в технологически развитых странах располагают большими возможностями активно влиять на ход развития образования взрослых, что в значительной мере определяется их законодательно установленными правами.

Для совершенствования системы управления образованием взрослых в странах Содружества прежде всего необходимо:

- о развивать и обеспечивать государственно-общественный характер управления системой образования взрослых, включая нормативно-правовое оформление управленческой вертикали на всех составляющих ее уровнях;

- о закрепить ответственность за развитие образования взрослых за определенными государственными органами, усилить координирующую роль органов исполнительной власти в области образования взрослых;
- о обеспечить широкое участие неправительственных организаций и общественных движений в управленческой деятельности в сфере образования взрослых;
- о создать нормативно-правовую базу для социального партнерства учреждений образования взрослых, субъектов реального сектора экономики и общественных организаций.

Для придания многосторонней деятельности по формированию единого образовательного пространства стран Содружества скоординированного и целенаправленного характера необходима согласованная деятельность управленческих структур, специализирующихся на проблемах развития образования взрослых :

- национальных органов управления образованием взрослых, включающих в свой состав представителей правительственных, неправительственных и общественных организаций;

- межгосударственных органов, включающих представителей исполнительной власти государств Содружества и специалистов, занимающихся проблемами развития образования взрослых в СНГ;
- межнациональных неправительственных органов, включающих в свой состав представителей организаций образования взрослых, действующих на территории СНГ.

Представляется целесообразным создание *Межгосударственного фонда развития образования взрослых*, который формируется из отчислений, вносимых странами Содружества на нужды развития образования взрослых и интеграции их образовательных структур. Фонд предназначен для взаимной финансовой поддержки учреждений и организаций, занятых обучением различных категорий взрослого населения. Сумма инвестиций и их структура устанавливаются решением Совета по сотрудничеству в области образования на основе аргументированного запроса органа управления образованием взрослых той или иной страны.