

Развитие образования взрослых в Беларуси:

к вопросу о нормативно-правовом регулировании

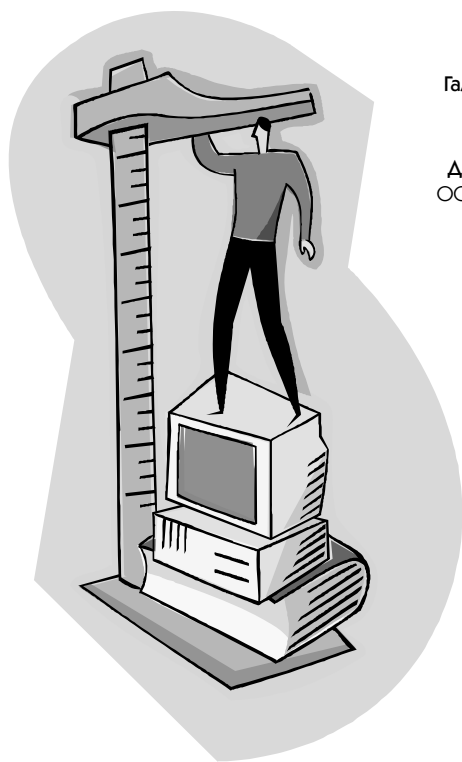
Галина Веремейчик, Дмитрий Карпиевич

Галина Веремейчик — председатель Совета МОО «Образование без границ»,
координатор экспертного сопровождения ППБ.

e-mail: edwb@tut.by

Дмитрий Карпиевич — кандидат исторических наук, председатель правления
ОО «Образовательный центр «ПОСТ», главный редактор журнала «Адукатар».

e-mail: karpievich@tut.by



С каждым годом становится все очевиднее, что образование в современном понимании не имеет возрастных ограничений. Сегодня, когда мир вокруг нас все время меняется, мы вынуждены постоянно чему-то учиться: иностранным языкам и управлению автомобилем, критическому мышлению и эффективной коммуникации, отстаиванию своих прав и способам безопасной жизнедеятельности, использованию компьютера и другой современной техники. Этот список, конечно, можно продолжать. Потребности взрослых людей в обучении очень разнообразны. Их удовлетворение должно способствовать совершенствованию профессиональной деятельности и повышению конкурентоспособности на рынке труда, содействовать вовлечению в социальную жизнь и реализации личных интересов. Можно смело утверждать, что образование взрослых сегодня является как одним из способов решения проблем, стоящих перед человечеством, так и значимым ресурсом развития, особенно актуальным в эпоху информационного общества.

Однако при обращении к данному ресурсу возникает ряд проблем, обусловленных тем, что образование взрослых как сфера организованного обучения является одним из самых молодых секторов образовательной системы, и здесь наблюдается непроработанность подходов и целей, отсутствие согласованного видения стратегии развития и несовершенство нормативно-правовой базы. Очевидно, что эти сложности являются «болезнями роста», и сегодня они актуальны для многих стран мира. Республика Беларусь в этом случае не исключение. Имея развитую сеть учреждений образования для детей и молодежи, совершенствуя структуру и содержание профессионального и высшего образования, адаптируя к новым условиям систему повышения квалификации и переподготовки, доставшуюся в наследство с советских времен, на протяжении пятнадцати лет независимости мы практически не уделяли внимания развитию сектора образования взрослых в целом.

В рамках данной статьи мы не можем осуществить детальное рассмотрение всего комплекса проблем, связанных с развитием системы образования взрослых в РБ. Потому попробуем лишь обозначить исходные позиции — базовые понятия, цели и подходы; представить основные вехи в развитии законодательного обеспечения систем образования взрослых в европейских странах и озвучить ключевые положения, которые, по мнению авторов, должны быть учтены при разработке законодательства по образованию взрослых в Беларуси.

Надеемся, что эта публикация станет отправной точкой широкой дискуссии по обозначенным проблемам, как на Фестивале неформального образования, так и на страницах журнала и в рамках различного рода встреч, семинаров, конференций, что, как раз, и будет способствовать согласованию позиций и поиску наиболее оптимальных путей развития образования взрослых в нашей стране.

О дефинициях, целях и подходах

При детальном рассмотрении определений, используемых в разных странах для расшифровки термина “образование взрослых” (ОВ), становится очевидным, что единой и общепринятой трактовки не существует. Есть лишь некое общее понимание, которое отражено в различных международных документах. Так, в соответствии с **Рекомендацией о развитии образования взрослых** понятие “образование взрослых” (Генеральная Ассамблея ЮНЕСКО, Найроби, 1976 г.) означает весь комплекс организованных процессов образования независимо от содержания, уровня и методов, формальных или неформальных, продолжающих или восполняющих образование, получаемое в школах или вузах, а также практическое обучение, благодаря которым взрослые люди развивают свои способности, обогащают свои знания, улучшают свою техническую и профессиональную квалификацию, получают новую ориентацию и изменяют свои взгляды или поведение в двойной перспективе всестороннего личного совершенствования и участия в сбалансированном и независимом социальном, экономическом и культурном развитии (7).

В **Гамбургской декларации об образовании взрослых** (Пятая Международная конференция по образованию взрослых “Образование взрослых — ключ в XXI век”, Гамбург, Германия, 1997 г.) говорится, что образование взрослых включает весь комплекс поступательных процессов формального или иного обучения, с помощью которых люди, являющиеся, с точки зрения общества, к которому они принадлежат, взрослыми, развивают свои способности, обогащают свои знания и совершенствуют технические и профессиональные квалификации или же применяют их в новом направлении для удовлетворения своих потребностей и потребностей своего общества. Обучение взрослых охватывает как формальное, так и непрерывное образование, неформальное обучение и весь спектр неофициального и побочного обучения, существующих в поликультурном обучающемся обществе, в котором признаются подходы, основанные на теории и практике (2).

На уровне Содружества Независимых Государств дефиниция “образование взрослых” раскрыта в **Модельном законе “Об образовании взрослых”** (2002), принятом Межпарламентской Ассамблеей СНГ. Здесь отмечается, что образование взрослых — это система учреждений и образовательных программ, предназначенных для лиц, обладающих или обладавших ранее статусом оплачиваемого работника, а взрослый учащийся — это лицо дееспособного возраста, тем или иным образом совмещающее учебную деятельность со своим участием в сфере оплачиваемого труда (3, 15).

Мы видим, что общим в рассмотренных документах является указание на участников обучения — взрослых, однако нет четкого определения, кого считать взрослым. Как известно, в различных теоретических школах встречаются совершенно разные определения взрослости. Наиболее распространенным подходом в образовательной политике разных стран для определения типичных участников системы ОВ являются следующие критерии:

- возраст. Участники должны быть старше 18 лет. Хотя и здесь возможны отступления. Во многих странах молодые люди, прервавшие школьное обучение и желающие его возобновить спустя год, могут стать клиентами системы образования взрослых в более юном возрасте (пример Дании);
- завершение первой фазы обучения. Причем не важно, на какой ступени формального образования было окончено обучение. Следует отметить, что обучение в училищах, колледжах и университетах, как правило, не относится к образованию взрослых, потому что это трактуется как первая фаза обучения, которая заканчивается с получением профессии и началом трудовой деятельности.

Важным для понимания феномена образования взрослых является указание на широту целей, тематики и формата обучения. Так, например, в **Меморандуме непрерывного образования** Европейского Союза (2000 г.)¹, говорится о трех видах образовательной деятельности: формальное образование, завершающееся выдачей общепризнанного диплома или аттестата; неформальное образование, обычно не сопровождающееся выдачей документа, происходящее в образовательных учреждениях или общественных организациях, клубах и кружках, а также во время индивидуальных занятий с репетитором или тренером; информальное образование — индивидуальная познавательная деятельность, сопровождающая нашу повседневную жизнь и не обязательно носящая целенаправленный характер. В этом же документе названы также две взаимосвязанные цели непрерывного образования, наиболее масштабной составляющей которого является образование взрослых: **активная гражданская позиция и конкурентоспособность на рынке труда** (5).

Однако вопрос о специфических целях и приоритетах образования взрослых по-прежнему остается открытым, поскольку, как мы уже отмечали, в образовании взрослых нет единой и ясно сформулированной философии. На европейском уровне разделяемой является позиция, что ОВ должно быть направлено на достижение профессиональных и непрофессиональных целей, однако конкретизация этих двух категорий в каждой стране может существенно отличаться.

В теоретических и практических позициях можно увидеть несколько подходов и точек зрения относительно целей и задач образования взрослых, а также его функций в обществе.

Первый подход основан на постулате о том, что **все взрослые должны быть активно вовлечены в формирование и осуществление общественной политики**; и что вовлечение взрослых в процесс непрерывного образования является необходимой предпосылкой и продолжением участия граждан в демократических институтах. В рамках этого подхода просматривается тесная связь ОВ со структурами гражданского общества, и ОВ постулируется как инструмент для развития и поддержания общественно-политических систем. Этот подход достаточно широко распространен в странах Северной Европы, в первую очередь в Скандинавии.

¹ Данный документ публикуется в этом номере журнала.

Второй подход рассматривает образование взрослых как **главное средство для развития, сохранения и передачи культуры**. Сюда относится передача представлений о мире, формирование эстетических и моральных ценностей, помощь в развитии личностного потенциала, межкультурное образование. Этот подход присутствует в образовательной политике многих европейских стран, встречается в программах Европейского Союза, в особенности в рамках проектов неформального образования для молодых взрослых.

Ключевыми словами для описания целей образования в рамках третьего подхода стали слова **“участие”** и **“развитие”**, а систему образования взрослых рассматривают как двигатель развития. Очевидно, что в рамках данного подхода определяющей становится социальная функция образования взрослых. Этот подход часто используется в проектах развития местных сообществ и очень хорошо сочетается с набирающей силу концепцией устойчивого развития. Он достаточно широко распространен в североевропейских странах, США и Испании.

Образование взрослых часто понимается как **образование для обеспечения национального экономического роста и повышения шансов населения на трудоустройство**. Именно такая позиция является доминирующей в образовательной политике Беларуси и в большинстве постсоветских стран. Хотя справедливо ради следует отметить, что этот подход набирает все большую популярность во многих европейских странах, в том числе там, где исторически к образованию взрослых относились прежде всего как к средству вовлечения граждан в общественную жизнь. Он также активно развивается в рамках деятельности общеевропейских институтов, однако в последние годы получает значительно более широкую трактовку. Например, одним из ключевых вопросов, дискутируемых сегодня в европейских странах, является вопрос о признании квалификаций, приобретенных в ходе неформального и информального образования.

Однако, в потребности учиться на протяжении всей жизни заключено намного больше, чем просто экономическая необходимость. Поэтому существует точка зрения, что **образование взрослых хорошо и само по себе**. В рамках этой позиции, цель ОБ состоит в том, чтобы дать возможность тем, кто в него вовлечен, обновлять свое видение мира. ОБ предоставляет людям возможность “осовременить” их знания о действительности, осуществить деятельность или намерения, на которые у них раньше не хватало времени или которые казались им выходящими за рамки их компетентности.

И, наконец, наиболее комплексным является подход, в рамках которого образование взрослых во всех его проявлениях — формальное и неформальное, профессиональное и непрофессиональное, организованное и нет, рассматривается как **“общее или общественное благо”**, и, в соответствии с этим, должно иметь поддержку на государственном уровне. Именно этот подход наряду с гарантией права личности на образование в любом возрасте стал базовой нормой законодательных актов во многих европейских странах и одним из факторов, определяющих приоритеты и механизмы государственной поддержки.

О практике законодательного регулирования ОБ в европейских странах

Следует отметить, что в большинстве европейских стран до окончания первой декады XX века практически не наблюдалось прямого вмешательства в сферу образования взрослых со стороны государства и, соответственно, образование взрослых не находило отражения в нормативно-правовых документах.

К числу наиболее ранних фиксаций права взрослых граждан на доступ к образованию можно отнести:

- Выделение в годовом бюджете государства специальной статьи на дотации “народных крестьянских школ” — частных инициатив, прообраза народных высших школ (Дания, 1852);
- Закон об общественном образовании (Испания, 1857), в соответствии с которым правительство должно было продвигать “создание вечерних и воскресных классов для взрослых, которые пренебрегли образованием либо хотят укрепить свои знания”;
- Решение парламента о субсидировании народных высших школ (Швеция, 1872);
- Закон о народных высших школах и сельскохозяйственных школах (Дания, 1892, 1913);
- Гарантии на доступ к знаниям, всеобщее и бесплатное образование для трудящихся, закрепленные в законодательстве СССР — 1918 г.;
- Фиксация образования взрослых и обязательств государства по его поддержке в конституции Веймарской республики — 1919 г.;
- Одно из первых упоминаний термина “образование на протяжении всей жизни” в официальном документе парламента в Великобритании — 1919 г.

30-е и 40-е годы XX в. оказались достаточно сложными для развития образования взрослых в большинстве европейских стран, хотя уже в этот период во многих странах данная сфера получила “неофициальное признание”, а кое-где и финансовую поддержку со стороны государства либо местных властей.

Для нас, однако, наибольший интерес представляют законодательные акты, предметом которых является исключительно образование взрослых. Такого рода документы стали приниматься все чаще в разных странах Европы в 50-е гг. В числе первых были северные государства, например, Норвегия с Законом о народных высших школах /1948–1949/ и Законом о заочном образовании /1948/ и Германия, а точнее земля Северный Рейн-Вестфалия, с Законом о предоставлении дотаций народным высшим школам и соответствующим организациям народного образования /1953/.

Но в большинстве европейских стран специальные законодательные акты были приняты лишь в 80–90-е гг. (большинство земель ФРГ, Австрия, Швеция, Дания и др.).

Развитие нормативных оснований образования взрослых в европейских странах в последнее десятилетие XX в. может быть представлено следующими действиями:

- внесение изменений в ранее принятое законодательство и пересмотр политики развития системы ОВ (Норвегия, Дания, Швеция, Германия и др.),
- принятие новых законодательных актов во многих постсоциалистических странах (Венгрия, земли бывшей ГДР, Литва, Словакия, Словения, Эстония),
- разработка рекомендаций и стратегических программных документов на наднациональном уровне (например, тех, которые упомянуты в первой части нашей статьи).

Что же представляют собой эти нормативные документы, что в них общего и какие различия присутствуют? Попробуем представить наиболее значимые характеристики национального законодательства европейских стран².

Прежде всего хочется отметить наличие существенных различий в выделении предмета правового регулирования. Условно можно говорить о существовании двух групп национальных законов:

- 1) законодательство, основанное на целостном подходе к системе образования взрослых (Закон об образовании взрослых в Эстонии, Федеральный закон о содействии образованию взрослых в Австрии) и
- 2) законодательство, предметом которого является регулирование образовательной практики, не попадающей в сферу применения других законов (Закон о неформальном образовании в Литве, Законы о свободном образовании взрослых в скандинавских странах).

Несмотря на несколько отличающийся предмет законодательного регулирования, большинство нормативных актов, в той или иной степени затрагивающих сферу ОВ, имеют и общие характеристики. К ним в первую очередь можно отнести:

- признание права человека на образование в течение всей жизни, на доступ к образовательным и информационным ресурсам всех видов;
- указание на ОВ как на равноправную часть национальной системы образования наряду с системой школьного, профессионального и высшего образования;
- учет профессионально-значимых и непрофессиональных целей ОВ;
- признание и поддержка неформального образования взрослых;
- выделение в качестве основного фактора, определяющего содержание образования, потребностей в обучении взрослых граждан;
- высокий уровень децентрализации в управлении образованием взрослых, где ведущая роль в определении приоритетов, организации и управлении отдается региональным и местным властям, особенно в вопросах общего и неформального образования взрослых. К компетенции государства, как правило, относится регулирование профессиональноориентированного образования взрослых, и зачастую это происходит в рамках других законодательных актов;

- законодательное закрепление плюрализма идеологических оснований ОВ и множественности учреждений. Причем в некоторых странах законодатель ограничивает права государства в этой сфере;
- гарантии государственной поддержки непрофессиональному образованию взрослых, в том числе в сфере культурного, гражданского и политического образования;
- равноправие субъектов различной формы собственности и гарантии государственной поддержки негосударственным провайдером;
- в большинстве законов представлены разделы, описывающие цели ОВ, принципы и механизмы поддержки, типы основных субъектов, их права и обязанности, характер взаимоотношения с государством, механизмы координации между различными провайдерами, а также принципы и схемы получения средств из бюджета.

Конечно, приведенные характеристики являются очень обобщенными. Чтобы получить полное представление о практике регулирования ОВ в той или иной стране, необходимо рассматривать содержание нормативной базы в контексте сформировавшихся традиций и вызовов современной ситуации, что, однако, не представляется возможным в рамках обзорной публикации³.

Проблемы и перспективы законодательного обеспечения ОВ в Беларуси

Статья 49 Конституции РБ и статья 3 Закона "Об образовании в РБ" гарантируют гражданам право на образование. Однако действующее законодательство не упоминает образование взрослых непосредственно ни как общественную задачу, ни как самостоятельную сферу образования. Согласно последней редакции Закона "Об образовании в РБ" лишь статья 42 гарантирует взрослым право на получение дополнительного образования, но только в профессиональной сфере. Без учета остаются права граждан на получение и обновление непрофессиональных знаний, что порой затрудняет, либо даже делает невозможной реализацию гражданских, социальных и культурных прав личности.

В целом сфера образования взрослых в Беларуси регулируется различными нормативными правовыми актами, изданными как республиканскими, так и местными органами власти, различными министерствами и ведомствами. Однако, анализируя законодательство, можно сделать заключение, что оно относится главным образом к системе повышения квалификации и переподготовки. А неформальное образование и самообразование взрослых (информальное образование) в нашей нормативно-правовой базе фактически не представлены.

Очевидно, что для обеспечения поступательного и согласованного развития системы образования взрослых в целом недостает а) программных документов, на-

² В основе проведенного анализа лежит изучение характеристик законодательства в скандинавских, немецкоязычных и прибалтийских странах на основе результатов исследований ряда европейских организаций.

³ В приложении к статье приведен краткий обзор практики законодательного регулирования образования взрослых в Болгарии, Германии, Греции, Дании, Испании, Литве, Словакии, Эстонии.

пример, концепции развития ОБ в Беларуси; б) нормативной базы, закрепляющей стратегические направления развития законодательно.

Попробуем обозначить ряд значимых, с точки зрения авторов, положений и принципов, которые должны найти отражение в программных и нормативных документах. Прежде всего, это:

- закрепление права человека на непрерывное профессиональное и непрофессиональное образование в любом возрасте;
- легитимизация термина “образование взрослых” как определения самостоятельной сферы образования;
- признание общественной полезности образования взрослых, и, соответственно, закрепление гарантий его развития посредством выделения специальных статей бюджета, разработки схем финансовой поддержки наиболее “удаленных” от системы образования социальных групп, обеспечение льгот в налогообложении для провайдеров различных форм собственности и т.д.;
- обеспечение доступности образовательных услуг для всех взрослых граждан Беларуси вне зависимости от уровня образования, доходов и места проживания;
- фиксация — в качестве основного принципа развития системы образования взрослых — плюрализма мировоззренческих концепций, учредителей и форм образовательной деятельности;
- законодательное закрепление требования о координации и взаимодействии различных субъектов в сфере ОБ;

- закрепление за учредителями права на автономность в выборе программ обучения и найме персонала;
- государственная поддержка научных исследований в данной сфере;
- организация подготовки профессиональных кадров для системы образования взрослых.

Мы понимаем, что предлагаемый перечень представляет собой лишь отправную точку для начала дискуссии по обозначенному вопросу, поскольку уверены, что разработке специального закона должна предшествовать серьезная работа. Основой для разработки концепции развития и проекта закона должны стать оценка и анализ потребностей в обучении взрослых граждан Беларуси, а также возможностей их удовлетворения, т.е. ревизия и оценка тематического спектра, качества, территориальной и стоимостной доступности образовательных программ различных провайдеров. Ведь за последние 15 лет в стране произошли существенные изменения. На рынке образовательных услуг для взрослых наряду с учреждениями повышения квалификации работают коммерческие структуры и общественные организации. Не менее важным компонентом такой работы может стать изучение международного опыта, его осмысление и поиск наиболее перспективных направлений, которые могут быть адаптированы в Беларуси. И, наконец, публичное обсуждение подготовленного проекта закона, что позволит максимально полно учесть интересы действующих субъектов и обеспечить адекватность потребностям общества.

Литература:

1. Веремейчик Г.В., Пошевалова Т.Г. Образование взрослых: опыт Германии для Беларуси. Мн., 2004. — 152 с.
2. Гамбургская декларация об образовании взрослых. [WWW document] URL: <http://www.znanie.org/docs/Hdecl.html>.
3. Закон “Об образовании взрослых” (выдержки)// Адукатар. 2004. №2. — С. 15–16.
4. Котляров И.В. Законодательное обеспечение образования взрослых в Республике Беларусь// Материалы белорусско-немецкой конференции “Система образования взрослых в европейском контексте”, Минск, 25–26 февраля 2004 г./ Сост.: С.С.Ветохин, Д.И. Губаревич. Мн.: РИВШ БГУ, 2004. — С. 38 — 41.
5. Меморандум непрерывного образования Европейского Союза. [WWW document] URL: <http://www.znanie.org/docs/memorandum.html>.
6. Нестеренко М.С. Государственно-правовой аспект образования взрослых в Республике Беларусь: состояние и перспективы// Материалы белорусско-немецкой конференции “Система образования взрослых в европейском контексте”, Минск, 25–26 февраля 2004 г./ Сост.: С.С.Ветохин, Д.И. Губаревич. Мн.: РИВШ БГУ, 2004. — С. 48 — 55.
7. Рекомендация о развитии образования взрослых. [WWW document] URL: <http://www.lexed.ru/mpravo/razdel2/?doc4.html>.
8. Comparative analysis of lifelong learning strategies and their implementation in Denmark, Estonia, Finland, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway, Sweden. By Jonas Sprogøe. The Danish University of Education. Copenhagen, March 2003. [WWW document] URL: http://www.norden.org/uddannelse/sk/Konf_LL_Riga-2003-05-11/Background%20document.doc
9. Country reports (Austria, Belgium, Bulgaria, Greece, Finland, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden. [WWW documents] URL: <http://www.eurydice.org>.
10. DEFINING COMMON ISSUES ACROSS EUROPE FOR ADULT EDUCATION. Final Report. 2003. [WWW document] URL: http://www.elva.org.uk/doc_bin/Research%20Reports/DEFINING%20COMMON%20ISSUES%20ACROSS%20EUROPE%20FOR%20ADULT%20EDUCATION.pdf#search=DEFINING%20COMMON%20ISSUES%20ACROSS%20EUROPE%20FOR%20ADULT.
11. Erwachsenenbildung und Bildungspolitik in Bulgarien. Grundlagen, Entwicklungen, Perspektiven. Christian Geiselman, Johann Theessen. IIZ-DVV, Bonn, 2005.
12. GLOSSARY OF ADULT LEARNING IN EUROPE. Edited by Paolo Federighi. UNESCO Institute for Education, Hamburg, 1999. [WWW document] URL: www.unesco.org/education/uie/pdf/glossary.pdf.
13. Joergen Brems. Portrait Adult Education Denmark. Deutsches Institut für Erwachsenenbildung. 2003. [WWW document] URL: http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2003/brems03_01.pdf
14. THE FINANCING OF ADULT LEARNING IN CIVIL SOCIETY: A EUROPEAN EXPLORATORY STUDY. UNESCO Institute for Education, 2000. [WWW document] URL: unesdoc.unesco.org/images/0012/001279/127994e.pdf.
15. Uniwersytet ludowy – szkoła dla życia /pod redakcją M. Byczkowskiego, T.Maliszewskiego, E.Przybylskiej. Wieżycza, 2003. — 455 str.

Приложение

Обзор практики законодательного регулирования ОБ в избранных европейских странах

Болгария⁴

В Болгарии нет специального законодательного акта, регулирующего сферу ОБ в целом. В законодательстве, в соответствии с традицией советского периода, предпочтение отдается профессиональноориентированному образованию взрослых. В то же самое время следует отметить, что в Болгарии создана достаточная нормативная база для развития неформального образования как в профессиональной сфере, так и в сфере гражданского, культурного, общего и др. образования взрослых.

К законам, тем или иным образом регулирующим сферу формального и неформального профессионального и непрофессионального образования взрослых следует отнести:

1. Основные законы об образовании — закон о народном образовании, о высшем образовании, о профессиональном образовании;
2. Трудовой кодекс, регулирующий практику заключения договоров на получение квалификации, прохождение практики и повышение квалификации между работодателем и работником;
3. Закон о содействии занятости, регламентирующий выделение государственных субсидий работодателю, организующему повышение квалификации, предоставление рабочих мест молодежи и ее обучение, обучение безработных в рамках программ Служб занятости и др.;
4. Закон о ремесленничестве — 2001 г., возрождающий болгарские традиции ремесленных союзов конца XIX в., в том числе и организацию соответствующего образования в форме системы “дуального образования”, подобной немецкой;
5. Закон о юридических лицах, имеющих некоммерческие цели (О некоммерческих организациях) /2001/ предусматривает в качестве одного из возможных направлений деятельности для различных объединений и фондов реализацию образовательных программ для взрослых;
6. Закон о домах культуры от 1996 г. регламентирует деятельность этих организаций, соединивших в себе две традиции — болгарских читательских домов конца XIX в. и Домов культуры советского периода. Особенностью данного закона является то, что он предусматривает для Домов культуры индивидуальное и коллективное членство /как для общественных объединений/. Главным управляющим органом является общее собрание членов, имеющих право голоса, для управления текущей деятельностью избирается Правление, а для контроля — Ревизионная комиссия. В качестве источников финансирования предусмотрены членские взносы, доходы от проводимых мероприятий, государственные и коммунальные /из местных бюджетов/ субсидии, пожертвования и недвижимость. В дополнение ко всему уставная деятельность Домов культуры освобождена от уплаты всех налогов. Таким образом, можно сказать, сегодня в Болгарии эта форма некоммерческого объединения является одной из самых привилегированных и распространенных форм организации неформального образования взрослых /насчитывается около 3500, из них 2500 — в сельской местности/ и ее деятельность, хотя и косвенно, стимулируется нормами, заложенными в соответствующем законодательстве.

Германия

В соответствии с федеральной структурой законодательство ФРГ имеет двухуровневый характер. Как на уровне федерации, так и на уровне земель, среди нормативных документов, затрагивающих сферу образования взрослых, наибольший интерес представляют следующие категории:

- 1) положения Конституций, закрепляющие правовой статус и гарантии поддержки образования взрослых;
- 2) законы, принятые применительно к данной сфере или затрагивающие ее лишь отчасти.

В Основном законе ФРГ практически не содержится специальных положений, лишь констатируется ответственность федеральных земель за общее образование взрослых. Однако большинство земельных конституций закрепляют ответственность и обязательства государства (земель) и коммун по поддержке образования взрослых, в том числе негосударственной формы собственности. Следует также отметить, что на федеральном уровне нет законов, принятых специально для регулирования данной сферы образования. Для законов федерального уровня образование взрослых является лишь одним из вопросов, попадающим в сферу их действия. В основном это законы, регламентирующие поддержку мероприятий профессионального и академического образования взрослых, проведение исследовательских программ и апробацию новых подходов.

Однако, непосредственно принципы, механизмы регулирования и поддержки системы образования взрослых в целом, права и обязанности учредителей, персонала, участников обучения и т.д. регулируются земельными законами об образовании взрослых/продолженном образовании, которые есть во всех землях за исключением Гамбурга и Берлина, и были приняты в основном в период с 1970 по 1976 гг. в западной Германии, и в 90-е годы — восточных землях ФРГ.

Вторым важным документом, принятым во многих землях, является Закон о предоставлении учебного отпуска для участия в мероприятиях общего, профессионального и политического образования взрослых.

Детальное рассмотрение земельных законов об образовании взрослых позволяет говорить о том, что в основу этих нормативных документов положены два разных подхода. Главным критерием различия является вопрос о взаимоотношениях государства и учреждений образования взрослых. Законодательство ориентировано либо на предоставление гарантий институциональной самостоятельности муниципальным и общественным организациям образования взрослых, либо приписывает государству ведущую роль в предоставлении услуг в данной сфере. Несмотря на наличие существенных различий по данной позиции, можно выделить ряд положений, которые затрагиваются практически во всех земельных законах об ОБ и имеют схожие трактовки.

1. Большинство земельных законов позиционируют ОБ как часть образовательной системы, подчеркивая его равноправие с другими секторами образования (Баден-Вюртемберг, Бавария, Саксония-Ангальт, Нижняя Саксония, Северный Рейн-Вестфалия), причем в некоторых землях используется дополнительно прилагательное “независимая” (Бавария, Баден-Вюртемберг, Саксония-Ангальт, Ни-

⁴ По материалам: *Erwachsenenbildung und Bildungspolitik in Bulgarien. Grundlagen, Entwicklungen, Perspektiven.* Christian Geiselman; Johann Theessen. IZZ-DVV, Bonn, 2005 On-line: www.iizdvv-bg.org/materials/Erwachsenenbildung_in_Bulgarien_Bonn2005.pdf

жня Саксония, Рейнланд-Пфальц и Тюрингия). Практически все законы гарантируют учреждениям право на автономность при выборе руководства и сотрудников, а также при разработке учебных планов и программ.

2. При формулировке целей образования взрослых во всех законах подчеркиваются ценности, которые обеспечивают развитие критического мышления, развитие навыков рефлексии и оценки, принятия решений, независимости в суждениях и поступках. Одна из основных задач ОБ сформулирована как деятельность, способствующая улучшению жизненной ситуации человека во всех сферах его жизнедеятельности, и служение такому общему благу, как свободное и демократическое общество в правовом государстве.

3. Описывая принципы и критерии выделения финансирования из бюджетных средств, большинство земель выделяет следующие позиции:

- При разработке схем развития и обеспечения ОБ основным ориентиром служит стремление к удовлетворению образовательных потребностей взрослых на территории всей земли, в том числе в сельской местности, и всех социальных групп.
- Поддержка оказывается государственным и негосударственным учреждениям, соответствующим критериям, обозначенным в законе.

К таким критериям, содержащимся практически во всех земельных законах, относятся следующие пункты:

- образовательные программы должны быть открыты для всех;
- содержание образования, результаты деятельности, а также финансовые документы должны быть доступны для проверки соответствующими инстанциями;
- персонал должен обладать соответствующей квалификацией;
- организация должна осуществлять свою деятельность на территории данной земли либо здесь должен быть расположен ее офис;
- предоставление плана деятельности на период, на который запрашивается финансирование.

Финансовая поддержка не выделяется организациям:

- нацеленным на получение прибыли;
- имеющим очень узкую специализацию;
- ведущим учебную деятельность для собственных нужд.

4. Почти во всех земельных законах рекомендовано создание структур, координирующих образовательную деятельность на территории земли. Это кураториумы, советы либо комиссии, выступающие в качестве консультантов для земельных правительств, в некоторых землях наделенные правом голоса при определении принципов выделения дотаций либо утверждения списка организаций, имеющих возможность обращаться за бюджетным финансированием. Кроме того, многие законы содержат положения о деятельности ассоциаций либо союзов организаций ОБ, координирующих деятельность своих членов, обеспечивающих повышение квалификации и представление интересов в государственных органах.

Греция

Образование взрослых в Греции представляет собой, в основном, сферу неформального образования, где реализуется множество разнообразных программ. К основным целям та-

кого рода неформального образования относят приобретение базовых знаний и навыков (например, в сфере культуры, языков и т.д.) и элементов профессионального образования, способствующих интеграции либо ре-интеграции на рынок труда и реагированию на социальные и профессиональные вызовы и изменения. Формальное образование взрослых, соответственно, ориентировано на приобретение базового образования или завершение того или иного уровня обучения и получение соответствующего сертификата.

Закон об образовании от 1997 г. предусматривает три направления в формальном образовании взрослых:

- возможность создания в сотрудничестве с местными властями школ "второго шанса" вечерней формы обучения для лиц старше 18-ти, незавершивших обязательно 9-летнего обучения;
- деятельность Греческого открытого университета, предоставляющего возможность получения академического образования людям, не завершившим обязательный школьный курс вместе со сверстниками, в форме дистанционного обучения, специальных программ, а также предлагающего программы в сфере повышения квалификации;
- программы по выбору в университетах и высших школах, открытые для граждан Греции и других стран, успешное завершение которых, при прослушивании определенного количества часов, предусматривает получение соответствующих сертификатов.

Дания

Деятельность частных, общественных, муниципальных и государственных организаций и учреждений, которые предлагают широкий спектр программ неформального и формального, профессионального и непрофессионального образования, регулируется соответствующим законодательством. В то же время следует отметить, что в Дании до сегодняшнего дня нет единого закона об образовании взрослых, и этот сектор образования не упомянут в конституции страны.

Большинство из действующих сегодня нормативных актов было принято либо изменено в период с 2000 по 2002 гг. — во время так называемой Реформы образования взрослых 2000. Следует отметить, что это уже не первая попытка реформирования и изменения системы, для того чтобы она наиболее полно и своевременно реагировала на изменение требований общества, рынка труда к индивиду, а также на изменение образовательных потребностей граждан.

Все действующее законодательство условно можно разделить на четыре группы, связанные с регулированием следующих направлений:

1. "Свободное образование взрослых" /негосударственное/. К этой группе относится деятельность народных высших школ, учебных центров, программы гражданского и политического образования, а также курсы и программы, направленные на удовлетворение частных интересов в форме неформального образования. /Закон № 479 от 31 мая 2000 о народных школах, школах продолженного образования и т.д., Закон № 924 от 5 октября 2000, Закон № 149 от 2002 о предоставлении финансовой поддержки свободному образованию взрослых/
2. Общее образование взрослых — завершение школьного образования и получение аттестата зрелости — регламентируется рядом актов, затрагивающих вопросы организации общеобразовательных курсов для взрослых, подготовки к экзаменам для поступления в ВУЗы, организации специальных программ для людей с ограничениями и т.д. /Закон о специальном обучении взрослых людей с огра-

нениями No 658, 2000, Закон об общем образовании взрослых и центрах обучения взрослых No 668, 2000, No 145 2002, Закон о подготовке к экзаменам в высшую школу No 179, 2002, с послед. изменениями, Закон о подготовительном образовании взрослых, No 487, 2000, с рядом изменений, принятых в 2002 г./

3. Формальное и неформальное профессиональное образование взрослых. К первому относится система тренинговых курсов для работников с низким уровнем образования, т.н. "базовое образование для взрослых", нацеленное на приобретение ключевых профквалификаций, и программы повышения квалификации для работников с более высоким уровнем образования. Неформальное профессионально-ориентированное образование организуется в т.н. производственных школах, где учатся молодые люди, которые не смогли либо не захотели получить среднее образование в рамках формальной системы. /Закон об обучении для рынка труда, No 309, No 418, 2002, Законы о профессиональном обучении, о базовом образовании взрослых и др./
4. Вопросы обеспечения, финансирования, консалтинга, аккредитации, схемы поддержки и т.д. организаций и учреждений трех вышеназванных направлений. /Закон об открытом образовании No 311, 2002, Закон о рыночных институтах для финансирования образования и обучения No 310, 2002, Закон о консалтинге в сфере образования и обучения взрослых No 490, 2000, Закон об учреждениях профобразования и обучения No 418, 2002, Закон о центрах высшего образования и других независимых учреждениях высшего образования. Закон о государственной образовательной поддержке взрослых No 490, 2000, Сводный закон об университетах и др.

В законодательстве Дании ответственность за реализацию различного типа задач распределена между тремя уровнями управления: государство, регионы и муниципалитеты. К компетенции государства относится в основном регулирование профессионального образования для взрослых, обучения для рынка труда, производственных школ для молодежи и резидентных народных высших школ /домашнего типа/. Региональные власти играют центральную роль в вопросах общего и подготовительного образования взрослых, а также образования для людей с ограничениями. В компетенцию муниципалитетов входит регулирование общего неформального образования взрослых, организация обучения для мигрантов и т.д.

В целом следует отметить, что законодательство в Дании отдает множество функций и преференций региональным и местным субъектам образования взрослых и характеризуется высоким уровнем децентрализации. Так, например, в неформальном образовании (в том числе негосударственном) задаются лишь условия, которые необходимо выполнить для получения государственных субсидий, но практически отсутствуют положения о содержании и формах и т.д. учебных программ.

Испания

Всеобщий закон об образовании от 1970 г. включал три статьи, упоминающие образование взрослых, и три основные цели: приобретение базового /общего/, профессионального и продолженного образования.

В этих нормативных документах доминировал компенсаторный подход и образование взрослых ориентировалось на преодоление неграмотности и приобретение общего базового и первичного профессионального образования. Фактически образование взрослых рассматривалось как придаток и как "слепок" системы формального образования для детей и молодежи.

Конституция Испании от 1978 г. создала демократические плюралистические рамки для развития государства и 17 автономных регионов. Это привело к децентрализации образовательной политики и передаче функций по развитию образования в компетенцию регионов. В сфере образования взрослых к компетенции региональных властей отнесены описание расположенных в регионе учебных центров, администрирование кадровой политики, планирование образовательных курсов, управление дистанционным образованием, вопросы создания и аккредитации учреждений и т.д.

В Конституции, кроме того, обозначена основная цель образования, которая включает в себя целостное развитие личности с признанием демократических принципов сосуществования и основных прав и свобод (ст. 27).

Третьим основополагающим документом является Закон об основных положениях системы образования General Ordination of the Educational System Act (LOGSE), принятый в 1990 г. В этом законе впервые был использован сам термин "образование взрослых". Отличительной особенностью этого документа является то, что здесь представлена новая концепция образования взрослых и непрерывность закреплена в качестве базового принципа системы образования. Концепция образования на протяжении всей жизни помогла преодолеть традиционный школьный подход и продвинуть модель образования взрослых для всех, а не только для тех, кто не завершил первичную фазу обучения. В соответствии с законом к основным целям образования взрослых относятся:

- А) приобретение и обновление базового образования и гарантия доступа к различным образовательным уровням;
- Б) повышение профессиональной квалификации или приобретение новой профессии;
- С) развитие способности к участию в социальной, культурной, политической и экономической жизни.

Кроме этих трех общих законов, в Испании есть ряд специальных документов, регламентирующих образование взрослых. Эти законы были разработаны и приняты на региональном уровне: в Андалузии в 1991г., Валенсии — в 1995, Каталонии — в 1992, Галиции — в 1992 и на Канарских островах — в 1994 г.

К общим характеристикам законодательства автономных регионов можно отнести преодоление компенсаторного/ "школьного подхода" к образованию взрослых, взаимосвязи между различными уровнями и направлениями образования — базовое общее образование, профессиональное обучение и культурное участие — и особый характер образования взрослых. Так, например, в Андалузии закон особо подчеркивает, что предпочтительными являются программы, ориентированные на потребности и культурные интересы жителей региона, а также программы, нацеленные на преодоление социального неравенства.

Литва

Нормативно-правовые документы, затрагивающие сферу образования взрослых в Литве, представляются в трех категориях:

- регулирование профессионального образования, прежде всего обучения на рабочем месте и повышения квалификации (Закон о занятости, 1990 г., с 1999 г. — Закон о поддержке безработных, Закон о профессиональном образовании и обучении, 1997 г.);
- общее образование взрослых, ориентированное на получение среднего и высшего образования и его продолжение в структурах формального образования (Закон об образовании, 1991 г. с изм. и доп.);

- свободное образование взрослых, направленное на развитие индивидуумов, реализацию демократии и удовлетворение индивидуальных интересов в рамках программ неформального образования (Закон о неформальном образовании взрослых, 1998 г.).

Следует отметить, что в Литве законодатель предпочел отразить в специальном законодательстве лишь ту часть образования взрослых, которая не затрагивается нормами других правовых документов, т.е. неформальное образование.

Кроме того, принятию данного документа предшествовало признание образования взрослых в концептуальных документах, определяющих развитие национальной системы образования. Так, например, в Концепции всеобщего воспитания (1992) указывалось на то, что "образование взрослых является крупнейшей частью системы непрерывного образования и охватывает индивидуумов, которые, как правило, старше 18 лет и не обучаются в системе формального образования". Существенное влияние на развитие сферы образования взрослых в Литве оказала также разработка Концепции системы образования взрослых (1993), где ОБ представлялось как сочетание формального и неформального образования. Причем первое находилось в тесной связи с потребностями рынка, в то время как второе — неформальное — понималось как мероприятия, способствующие социальному включению, в особенности таких сложных групп, как люди с ограничениями, бывшие заключенные, солдаты, отслужившую срочную службу, мигранты и др.

Словакия

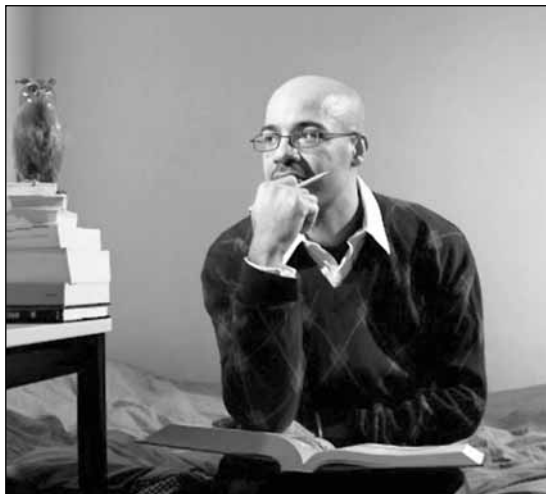
После приобретения независимости в Словакии был принят ряд документов, тем или иным образом стимулирующих развитие образования взрослых. К их числу относятся:

1. Закон о высшем образовании No. 172/1990 стимулировал развитие различного типа программ для взрослых в виде курсов, индивидуальных программ обучения и повышения квалификации.
2. Существенную роль на развитие нового направления в образовании взрослых — тренинговых программ в бизнес-сфере — оказало принятие нового законодательства о предпринимательстве, которое способствовало развитию самофинансируемого направления образования взрослых.
3. Закон о продолженном образовании No. 386/1997 описывает виды и направления образования взрослых, типы учреждений и способ их аккредитации, задачи Аккредитационной комиссии при Министерстве образования и способы финансирования.

Эстония

Законодательное регулирование сферы образования взрослых в Эстонии осуществляется следующим образом:

- общее образование взрослых, включая формальное и неформальное образование (Закон об образовании взрослых от 1993 г., с посл. доп. и изм., Закон о базовых и средних школах от 1993 г. с посл. изм. и доп.);
- профессиональное обучение, осуществляемое государственными и частными провайдерами (Закон об профессиональных учебных заведениях (1998) и постановление Министерства образования (2001));
- образование взрослых в рамках университетов и высших школ (Закон о высшем образовании 1998 г. и Закон об университетах 1995 г., с изм. и доп. 2002 и 2003 гг., Закон о частных учебных заведениях 1998 г.);



- обучение для нужд рынка труда, в том числе безработных (Закон о службе занятости (2000), Закон о социальной защите безработных (2000), Закон о сельском развитии и регулировании сельского хозяйства (2000, с посл. изм. и доп.).

Следует отметить, что Эстония была в числе первых постсоветских стран, разработавших и принявших специальное законодательство об образовании взрослых, где была предпринята попытка целостного представления ОБ как отдельного сектора национальной системы образования.

Закон об образовании взрослых от 1993 г. закрепляет правовые гарантии граждан на доступ к образованию на протяжении всей жизни и представляет образование взрослых как систему из трех направлений:

- формальное образование, получаемое в рамках системы ОБ;
- профессиональное образование и обучение;
- неформальное образование.

Последнее рассматривается как "обеспечение возможности для развития личности, креативности, талантов, инициативы, осознания социальной ответственности и накопления знаний, навыков и способностей, необходимых для жизни". Неформальное обучение может проходить в форме курсов, учебных кружков либо в иных формах, удобных для участников.

В Законе также предпринята попытка разделения компетенций между центральными и местными властями и содержится норма о создании специального консультационного органа при правительстве республики — Совета по образованию взрослых.

Безусловно, в рамках закона наиболее детально описано общее и профессионально-ориентированное образование взрослых и принципы его поддержки. Но в то же время следует отметить, что закон содержит положения, в соответствии с которыми учреждения неформального образования также могут претендовать на получение дотаций из бюджетных средств.

В последние годы в Эстонии был принят также ряд программных документов и реализуется ряд проектов, направленных на воплощение концепции образования на протяжении всей жизни. Кроме того, в структуре Министерства образования и исследований был создан специальный отдел по образованию взрослых, занимающийся вопросами развития.