



Polaris

Підтримка багаторічного
врядування в Україні

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД ПРОЄКТУ ЗАКОНУ ПРО ОСВІТУ ДОРΟΣЛИХ



Цей документ розроблено Мікаелем Андерссоном в рамках співпраці з програмою Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні». Програма фінансується урядом Швеції через Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку Sida і реалізується SALAR International – частиною Шведської асоціації місцевих і регіональних влад (SALAR), яка представляє асоціацію в міжнародній діяльності.

Травень 2026

ЗМІСТ

Короткий виклад	5
Вступ	7
Подяки	8
Застереження	8
Про автора	8
1. Аналітичні засади	9
1.1 Ієрархія норм, законодавчий дизайн та узгодженість системи	9
1.2 Розподіл повноважень, управління та регуляторний баланс	10
1.3 Логіка фінансування та довгострокова сталість	11
1.4 Правовий статус учасників та правова визначеність	11
1.5 Механізми визначення першочерговості в умовах обмежених ресурсів	12
1.6 Фокус звіту	12
1.7 Методологічні межі дослідження	13
2. Шведська референтна база	14
2.1 Архітектура та регуляторна логіка	14
2.2 Інституційна архітектура	15
2.3 Цілі, структура та результати шведської освіти дорослих	15
2.3.1 Муніципальна освіта дорослих	15
2.3.2 Вища професійна освіта	16
2.3.3 Неформальна освіта дорослих	16
3. Загальний огляд проєкту Закону «Про освіту дорослих»	18
3.1 Контекст реформи освіти дорослих в Україні	18
3.2 Цілі та керівні принципи	19
3.3 Сфера застосування закону	20
3.4 Інституційна база	21
3.5 Структура фінансування	21
3.6 Цільові групи та спеціальні заходи	22
3.7 Взаємовідношення із загальним Законом «Про освіту»	22
4. Ієрархія норм, законодавчий дизайн та узгодженість системи	23
4.1 Проєкт Закону «Про освіту дорослих»	23
4.2 Порівняння із Законом «Про професійну освіту»	24
4.3 Порівняння з шведською системою	25
4.4 Структурна рефлексія	25
5. Розподіл повноважень, управління та регуляторний баланс	26

5.1 Проєкт Закону «Про освіту дорослих»	26
5.2 Порівняння із Законом «Про професійну освіту»	27
5.3 Порівняння з шведською системою	27
5.4 Структурна рефлексія	28
6. Структура фінансування та сталість системи	29
6.1 Проєкт Закону «Про освіту дорослих»	29
6.2 Порівняння із Законом «Про професійну освіту»	30
6.3 Порівняння з шведською системою	30
6.4 Структурна рефлексія	30
7. Правовий статус учасників	32
7.1 Проєкт Закону «Про освіту дорослих»	32
7.2 Порівняння із Законом «Про професійну освіту»	33
7.3 Порівняння з шведською системою	33
7.4 Структурна рефлексія	33
8. Визначення першочерговості в умовах обмежених ресурсів	34
8.1 Проєкт Закону «Про освіту дорослих»	34
8.2 Порівняння із Законом «Про професійну освіту»	34
8.3 Порівняння з шведською системою	35
8.4 Структурна рефлексія	35
Заключний коментар	36
Можливі чинники, що стоять за появою законопроєкту	36
Послідовні наслідки	36
Можливі заходи	37
Довгострокові структурні спостереження	38
Додаток. Освіта дорослих в Україні та європейська інтеграція (Тарас Данько)	39

КОРОТКИЙ ВИКЛАД

Проект Закону України «Про освіту дорослих» встановлює амбітні рамки у сфері освіти дорослих, що включають, зокрема, широкі цілі, загальне право на доступ до освіти дорослих та всеохопне визначення складників системи. Однак при цьому правова та інституційна архітектура, необхідна для реалізації цих амбіцій, залишається неповною. Виявлені основні виклики носять радше структурний, ніж технічний характер, адже вони одночасно впливають на декілька складників системи. Для аналізу даного законопроекту системно застосовано такі п'ять структурних критеріїв:

1. Ієрархія норм та законодавчий дизайн

Місце законопроекту в ширшій правовій системі не є чітко визначеним, а саме не встановлено співвідношення цього закону із загальним Законом «Про освіту» чи з суміжним законодавством, зокрема із законодавством про працю та спеціальними законами, що регулюють різні аспекти у сфері освіти.

Водночас закон запроваджує неявну конфліктну норму, обмежуючи ступінь, до якого права надавачів послуг у сфері освіти дорослих можуть обмежуватися іншим законодавством, без уточнення того, як такі конфлікти мають вирішуватися.

Передача вирішення певних питань на рівень підзаконного регулювання є широким, але закон не конкретизує зміст чи межі делегованих повноважень. Як наслідок, ключові елементи системи залишаються такими, що вирішуються поза межами первинного законодавства, що послаблює правову визначеність.

2. Управління та розподіл повноважень

Законопроект визначає широкий спектр суб'єктів центрального та субнаціонального рівнів та закріплює за ними відповідні функції, однак при цьому не містить чіткого визначення, як ці ролі взаємопов'язані між собою.

Механізми координації не є визначеними, так само як і питання дублювання чи перетинання повноважень. Це стосується як центрального рівня, де кілька органів влади діють в межах одного політичного простору, так і субнаціонального рівня, де повноваження надаються кільком рівням без чіткого розмежування.

Автономія надавачів послуг визначається широко, тоді як механізми зовнішнього нагляду є обмеженими та застосовуються нерівномірно. Це створює невизначеність щодо балансу між автономією та підзвітністю.

3. Фінансування та сталість системи

У законопроекті зазначені можливі джерела фінансування, але не визначено чіткої узгодженої моделі фінансування.

Право на освіту дорослих сформульовано у обов'язкових термінах, але при цьому не визначені відповідні зобов'язання щодо фінансування. Фінансування значною мірою залежить від дискреційних бюджетних рішень, при цьому не передбачено принципів розподілу коштів, мінімальних стандартів чи механізмів фінансування на основі формули.

Відсутність чіткого зв'язку між правами та ресурсами створює невизначеність щодо практичної можливості застосування такої системи.

4. Правовий статус учасників

Законопроект встановлює загальне право на освіту дорослих і містить широкі положення про недопущення дискримінації. Однак він не містить чітко визначених умов, за яких це право може бути реалізоване.

Процедурні гарантії є обмеженими. Закон не передбачає чітких механізмів оскарження, перегляду рішень чи розгляду скарг. Крім того, використання договірних домовленостей між надавачами та учасниками може призвести до варіативності у практичному обсязі прав.

Визнання результатів навчання, здобутого шляхом неформальної та інформальної освіти, передбачено, але значною мірою залишається на рівні підзаконного регулювання за відсутності визначених критеріїв чи процедур у самому законі.

5. Визначення першочерговості за умов обмежених ресурсів

У законопроекті застосовується універсальний підхід до доступу, але не встановлено механізмів визначення першочерговості у разі, якщо попит перевищує наявні ресурси.

Хоча програмно-цільове фінансування дозволяє органам влади визначати пріоритетність певних сфер, немає законодавчо визначених критеріїв для відбору учасників на індивідуальному рівні. Як наслідок, існує вірогідність того, що рішення про розподіл коштів будуть різними для різних надавачів послуг та в різних регіонах.

Закон України «Про професійну освіту» демонструє, що більш чітке структурування ієрархії, делегування та процедурних гарантій є можливим у рамках національного правового контексту. Шведська система ілюструє альтернативну модель, в якій узгодженість досягається шляхом диференціації між різними формами освіти дорослих, кожна з яких керується власною регуляторною логікою, у поєднанні з чітко визначеними обов'язками та структурованим делегуванням. Ці два приклади можуть бути використані для доопрацювання проекту Закону України «Про освіту дорослих».

У цьому аналітичному огляді виявлено таку основну структурну проблему проекту Закону «Про освіту дорослих»: широке використання делегування без чітко визначених параметрів. Це впливає на всі п'ять аналітичних вимірів і призводить до невизначеності щодо ієрархії, управління, фінансування, прав учасників та першочерговості. Таким чином, закон формально функціонує як рамка, але в площині вирішення ключових операційних питань покладається на майбутнє регулювання та впровадження.

Удосконалення цього законопроекту потребує, в першу чергу, не перегляду його цілей чи сфери застосування, а зміцнення правової архітектури шляхом:

- уточнення місця цього закону в законодавчій ієрархії;
- визначення сфери охоплення та меж делегованого регулювання;
- запровадження базових процедурних гарантій;
- посилення механізмів координації та розподілу повноважень.

Вирішення цих питань підвищило б правову визначеність з одночасним збереженням гнучкості, а також збільшило б вірогідність того, що цей закон зможе ефективно функціонувати на практиці.

ВСТУП

Освіта дорослих стрімко стає одним із найважливіших та найскладніших секторів освіти в Україні. Після завершення російської агресивної війни розпочнеться період масштабної відбудови та відновлення з використанням нових технологій та нових навичок. Перспектива європейської інтеграції також вимагатиме здобуття нових навичок та робочих звичок багатьма групами громадян України, як і розбудови нових інституцій. Повернення ветеранів до цивільного життя обумовлюватиме потребу допомагати їм поєднувати наявні організаційні та технічні компетентності з навичками, що є менш дотичними до військової справи, такими як юридична практика, бухгалтерський облік, бізнес-планування тощо. Ці виклики є величезними.

Водночас, надзвичайно гострим є брак правової бази для розвитку та управління освітою дорослих. Цей сектор наразі не регулюється і до цього не регулювався окремим законом. Новий Закон «Про освіту», прийнятий у 2017 році, вперше надав визначення освіти дорослих і створив потребу у відповідному спеціальному законі. Такий закон, очевидно, є гостро необхідним у межах українського законодавства в сфері освіти. Україна розпочала активну роботу з його розроблення та опрацювання у Верховній Раді, але, на жаль, через початок повномасштабної російської агресії в лютому 2022 року ця робота дійшла лише етапу прийняття в першому читанні у січні 2023 року. Подальша робота з доопрацювання була зупинена. Настав час повернутися до цього проєкту, доопрацювати його з урахуванням сучасних вимог і завершити цю зупинену законодавчу роботу. Окрім урегулювання такого різноманітного сектору освіти, що охоплює потреби різних груп громадян України, закон також має встановити справедливі інструменти фінансування навчання впродовж життя за рахунок державного бюджету.

Прийняття закону про освіту дорослих нещодавно стало однією з умов подальшої бюджетної підтримки України з боку Європейського Союзу. Згідно з другим напрямом (Структурні реформи та економічна трансформація) Плану допомоги Україні, зокрема розділами про розвиток людського капіталу, освіти та навички, а також стійкість ринку праці, Україна має прийняти та впровадити всеохопний закон про освіту дорослих як критерій проведення реформ. Очікується, що доопрацьований законопроект буде прийнятий до кінця 2026 року.

Міністерство освіти і науки України, як архітектор української освіти та центральний орган, відповідальний за розроблення правової бази у цій сфері, звернулося із запитом про підтримку шведсько-української програми Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні», що фінансується Шведським агентством міжнародного розвитку Sida та реалізується SALAR International. Запит стосувався підготовки незалежного, критичного та збалансованого огляду законопроекту від 2022 року з пропозиціями щодо подальших кроків. Представлений звіт є відповіддю на цей запит і надається Міністерству програмою Polaris для сприяння підготовці та прийняттю Закону «Про освіту дорослих».

Представлений звіт зосереджується на фундаментальних питаннях законопроекту і не містить постатейного аналізу. Розділ 1 присвячений прийнятим аналітичним засадам. У розділі 2 представлено відповідні елементи шведського досвіду регулювання освіти дорослих. Історія та зміст законопроекту є предметом розділу 3. У наступних п'яти основних розділах представлено аналіз законопроекту в розрізі ключових критеріїв, таких як ієрархія норм та узгодженість системи (розділ 4), розподіл повноважень та регуляторний баланс (розділ 5), правовий статус учасників (розділ 6), система фінансування та сталість (розділ 7), визначення першочерговості в умовах обмежених ресурсів (розділ 8).

Ці критерії визначаються та обговорюються в розділі 1. В заключному розділі представлено заключний коментар та пропозиції щодо наступних кроків. У додатку до звіту, підготовленому Тарасом Даньком, розглядається освіта дорослих в Україні в контексті європейської інтеграції.

Цей звіт підготовлено відповідно до короткострокового контракту з програмою Polaris.

ПОДЯКИ

Висловлюю щиру подяку Лілії Гриневич, Яну Герчинському та Тарасу Даньку за технічну та професійну підтримку в підготовці цього звіту. Окремо висловлюю вдячність Лілії Гриневич і Тарасу Даньку за підготовку Додатку.

ЗАСТЕРЕЖЕННЯ

Думки та коментарі, що містяться у цьому звіту, належать автору та не відображають офіційну позицію уряду Швеції, агентства Sida чи програми Polaris.

ПРО АВТОРА

Мікаель Андерссон – шведський експерт з питань освітньої політики, з особливим фокусом на питаннях освіти дорослих та професійної освіти, який має великий досвід роботи керівником проєктів та старшим експертом з питань освіти дорослих, систем навчання впродовж життя, забезпечення кадрового потенціалу, цифровізації в освіті, а також дистанційного та гнучкого навчання. Пан Андерссон брав участь у численних дослідницьких проєктах, ініційованих шведськими міністерствами та національними агентствами. Його доробок включає стратегічне консультування та розроблення політики, дослідження та реформи на системному рівні в публічному секторі освіти.

1. АНАЛІТИЧНІ ЗАСАДИ

У цьому розділі розглядаються аналітичні критерії, що застосовуються у цьому звіті. Представлені засади дослідження включають структурні критерії, які допомагають виявити, чи здатна система освіти дорослих, що фінансується державою та регулюється законодавством, перетворити законодавчі амбіції на операційну реальність. Ці критерії не взяті з якоїсь однієї національної моделі, а відображають структурні проблеми, що є спільними для систем освіти дорослих, у яких держава відіграє центральну роль у фінансуванні, регулюванні та забезпеченні якості. Використаними критеріями є:

- ієрархія норм, законодавчий дизайн та узгодженість системи;
- розподіл повноважень, управління та регуляторний баланс;
- логіка фінансування та довгострокова сталість;
- правовий статус учасників та правова визначеність;
- механізми визначення першочерговості в умовах обмежених ресурсів.

Відповідний аналіз застосовується до трьох законодавчих інструментів. Основним предметом аналізу є проект Закону «Про освіту дорослих» (внесений Кабінетом Міністрів України та прийнятий у першому читанні в січні 2023 року). Кожен з визначених критеріїв оцінюється в порівнянні із Законом «Про професійну освіту» (№ 4574-IX, прийнятий у серпні 2025 року, зі змінами, внесеними Законом № 4681-IX від листопада 2025 року), що слугує внутрішнім українським орієнтиром; це демонструє спектр структурних варіантів, доступних у національному законодавчому контексті. Шведська правова база освіти дорослих слугує зовнішнім орієнтиром, що ілюструє, як у порівняних системах вирішуються ті самі структурні проблеми. Огляд шведської правової бази наведено в розділі 5, що передуює аналізу компонентів.

Чітке визначення критеріїв забезпечує єдину логіку та єдиний термінологічний апарат звіту. Кожен із п'яти основних аналітичних розділів (розділи 4–8) має однакову структуру: оцінка законопроекту в розрізі відповідного критерія, порівняння із Законом «Про професійну освіту», посилання на шведську правову базу та структурне осмислення, що узагальнює основні висновки.

Критерії впорядковані у такий спосіб, що відображає їхній логічний взаємозв'язок. Ієрархія норм та узгодженість системи встановлюють конституційні та законодавчі параметри, в межах яких функціонує система. Розподіл повноважень та управління визначають, хто виконує що. Фінансування визначає, що є можливим з матеріальної точки зору. Правовий статус учасників визначає взаємозв'язок між особою та системою. Механізми визначення першочерговості стосуються того, як система реагує на ситуацію, коли попит перевищує можливості. Разом вони утворюють інституційну архітектуру, яка визначає, чи функціонує рамковий закон на практиці.

1.1 ІЄРАРХІЯ НОРМ, ЗАКОНОДАВЧИЙ ДИЗАЙН ТА УЗГОДЖЕНІСТЬ СИСТЕМИ

Системи освіти дорослих функціонують у багаторівневих регуляторних рамках. Первинне законодавство встановлює загальні цілі, інституційні структури, основні права та дозволені процедури. Підзаконне регулювання, зокрема постанови, порядки, урядові рішення тощо, перетворюють їх на операційні вимоги, включаючи необхідну документацію. Якщо первинне законодавство є занадто детальним, воно стає негнучким, і будь-яке коригування вимагає прийняття парламентом відповідних змін.

Натомість якщо воно є занадто загальним, вирішення важливих питань переноситься на рівень підзаконних актів у такий спосіб, що створює прогалини у впровадженні. Виклик полягає в тому, щоб знайти такий розподіл, який забезпечить правову визначеність на рівні закону та водночас збереже гнучкість, необхідну для реагування системи на змінювані умови ринку праці та демографічні зсуви.

Законодавство про освіту дорослих не діє ізольовано. Воно перетинається із загальним законодавством про освіту, регулюванням ринку праці, соціальною політикою, законодавством про вищу освіту та, в багатьох системах, з окремими режимами регулювання професійної підготовки та професійного розвитку, наприклад, обов'язковим підвищенням кваліфікації. Узгодженість системи стосується того, як правова база освіти дорослих пов'язана з цим ширшим правовим ландшафтом. Тут мають значення такі три виміри:

1. Вертикальна узгодженість, яка стосується того, чи відповідає рамковий закон конституційним положенням та загальному законодавству про освіту, а також чи є чіткою ієрархія норм.
2. Горизонтальна узгодженість, яка стосується того, чи границі між правовою базою освіти дорослих та суміжними регуляторними режимами – професійною освітою, вищою освітою, законодавством про працю – є достатньо визначеними, щоб уникати дублювання, прогалин або суперечливих зобов'язань.
3. Внутрішня узгодженість, яка стосується того, чи є власні положення закону взаємно узгодженими, а також чи узгоджуються заявлені цілі з інституційними механізмами, створеними для їх досягнення.

Неузгодженість на будь-якому з цих рівнів створює правову невизначеність, ускладнює впровадження та може породжувати спори щодо юрисдикції, відповідальності чи права. Це найбільше має значення для нового рамкового закону, який має встановити своє місце в чинному та складному правовому порядку. Аналітичне питання, що застосовується до законопроекту, полягає в тому, чи належним чином відкалібровано розподіл між первинним та вторинним законодавством, чи є механізми делегування достатньо точними та чи закон узгоджено вписується в ширшу регуляторну систему.

1.2 РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ, УПРАВЛІННЯ ТА РЕГУЛЯТОРНИЙ БАЛАНС

Рамковий закон має визначати, хто за що відповідає. У системах освіти дорослих з державним фінансуванням це зазвичай передбачає щонайменше три рівні управління: держава, що здійснює формування політики, фінансування та нагляд; регіональні або муніципальні органи влади, що здійснюють забезпечення, впровадження та адаптацію до місцевих умов; та надавачі освітніх послуг, які здійснюють освітній процес, забезпечують якість та планують педагогічну діяльність. Чіткість розподілу повноважень між цими рівнями має прямі наслідки щодо підзвітності та ефективності. Закон також має визначати, хто є, а хто не є надавачем послуг освіти дорослих. Це передбачає конкретизацію правового статусу надавачів та критеріїв, за якими суб'єкт кваліфікується як такий. Статус надавача має структурне значення, адже це визначає можливість надавати освітні послуги в рамках системи та доступ до державного фінансування.

З цим тісно пов'язане питання регуляторного балансу між автономією та наглядом. Надавачі потребують інституційної автономії з тим, що мати змогу реагувати на місцеві потреби та адаптувати педагогічні підходи.

Водночас державне фінансування вимагає підзвітності, що зокрема включає ліцензування, забезпечення якості, інспектування та звітування.

Занадто слабка автономія створює жорсткість та адміністративний тягар. З іншого боку, занадто слабкий нагляд несе з собою ризики нестабільної якості та нецільового використання державних ресурсів.

Розподіл повноважень та баланс між автономією та наглядом розглядаються в цьому звіті як єдиний вимір управління, оскільки на практиці вони є неподільними. Аналітичне питання полягає в тому, чи встановлює передбачена законопроектом модель управління чіткі межі відповідальності, витримуючи такий баланс між автономією надавачів та державним наглядом, який є одночасно нормативно чітким та операційно сталим.

1.3 ЛОГІКА ФІНАНСУВАННЯ ТА ДОВГОСТРОКОВА СТАЛІСТЬ

Структура фінансування системи освіти дорослих є не просто бюджетним питанням, а структурним складником правової архітектури. Довіра до задекларованих прав та заявлених цілей залежить від того, чи здатна система фінансування їх забезпечити. Закон, який встановлює право на освіту без відповідного зобов'язання щодо фінансування, створює розрив між законодавчою обіцянкою та інституційною реальністю.

Тут аналітично релевантними є кілька вимірів. Правовий статус зобов'язань щодо фінансування визначає, чи це є обов'язковою нормою або просто декларацією амбіції. Механізм розподілу коштів визначає, чи є фінансування передбачуваним і прозорим або щороку залежить від політичних рішень. Взаємозв'язок між рівнями влади визначає, чи встановлює закон режим співфінансування та визначає відповідні частки.

Зв'язок між заявленими правами та наявними ресурсами визначає, чи визнає закон напругу між амбіціями та можливостями, і чи передбачає механізми для управління цією напругою.

У системах, які переживають відбудову чи масштабні реформи, сталість фінансування є особливо важливою. Початкова політична воля та міжнародна підтримка можуть забезпечувати ресурси в короткостроковій перспективі. Однак правова архітектура має бути побудована для функціонування за нормальних бюджетних умов. Аналітичне питання полягає в тому, чи є фінансові засади законопроекту структурно узгодженими із заявленими амбіціями та чи забезпечують вони основу для довгострокової сталості системи.

1.4 ПРАВОВИЙ СТАТУС УЧАСНИКІВ ТА ПРОВОА ВИЗНАЧЕНІСТЬ

Правові відносини між особою та системою освіти дорослих є визначальною рисою будь-якої регуляторної бази. На самому базовому рівні, питання полягає в тому, чи є участь юридично забезпеченим правом, умовним правом чи прагненням на рівні політики. Відповідь має прямі наслідки для здатності особи вимагати доступу, оскаржувати рішення та покладатися на зобов'язання системи.

Правова визначеність тут включає кілька елементів: чіткість критеріїв, за яких особа має право на освіту дорослих, прозорість процедур вступу, передбачуваність умов, за яких надаватиметься освіта, та доступ до механізмів оскарження прийнятих рішень.

Більшість систем освіти дорослих поєднують доступ на основі прав з дискреційними елементами. Однак якщо існує таке поєднання, межі між ними мають бути чітко проведені.

Пов'язаним виміром є правовий статус результатів навчання. Якщо рамковий закон охоплює формальну, неформальну та інформальну освіту, правовий статус кваліфікацій та процедур визнання стає питанням правової визначеності для особи. Якщо закон встановлює механізми визнання результатів навчання, здобутого шляхом неформальної та інформальної освіти, критерії, процедури та інституційні обов'язки щодо такого визнання повинні бути достатньо чіткими, щоб мати операційне значення. Аналітичне питання полягає в тому, чи створює законопроект юридично передбачувані відносини між особою та системою в усіх цих вимірах.

1.5 МЕХАНІЗМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПЕРШОЧЕРГОВОСТІ В УМОВАХ ОБМЕЖЕНИХ РЕСУРСІВ

Жодна система освіти дорослих не працює в умовах необмежених ресурсів. Коли попит перевищує спроможність, що неминуче трапляється в системах, які обслуговують великі та неоднорідні групи дорослого населення, необхідна певна форма визначення першочерговості. Структурне питання полягає в тому, де і як визначення першочерговості встановлюється в правовій архітектурі.

Визначення першочерговості може мати різні форми. Вона може бути явною, коли закон визначає, які групи чи особи мають пріоритетний доступ у разі недостатності ресурсів. Вона може бути неявною та працювати через механізми фінансування або інституційні схеми, коли ресурси спрямовувати до певних груп населення, не називаючи їх прямо. Вона також може бути делегованою, коли закон встановлює, що рішення про визначення першочерговості визначатимуться в підзаконних актах чи на основі адміністративної дискреції.

Кожен підхід включає певні компроміси. Явне визначення першочерговості забезпечує правову чіткість, але може зменшувати гнучкість. Неявне спрямування ресурсів до певних цільових груп зберігає універсалістські принципи, але може бути недостатньо прозорим. Делегування зберігає політичну гнучкість, але несе з собою ризик правової невизначеності та непослідовного застосування. У ситуаціях, коли певні групи населення мають гострі потреби, такі як ветерани, переміщені особи, особи, чия освіта була перервана конфліктом, питання про те, чи забезпечує закон правову основу для їх охоплення, не є абстрактним. Аналітичне питання полягає в тому, чи є підхід до визначення першочерговості в законопроекті структурно узгодженим і чи забезпечує достатню правову основу для розподілу ресурсів, коли попит перевищує пропозицію, особливо враховуючи контекст відбудови.

1.6 ФОКУС ЗВІТУ

Звіт побудовано навколо одного ключового питання:

Якою мірою проект закону забезпечує достатньо чітку та сталу правову архітектуру для підтримки заявлених стратегічних амбіцій?

Питання складається з двох частин, оскільки аналітичне завдання полягає у дослідженні взаємозв'язку між ними, а не в оцінці кожної з них окремо.

Заявлені *стратегічні амбіції* є очевидними з преамбули та статті 3 законопроекту. Тут освіта дорослих позиціонується як система, що сприяє навчанню впродовж життя, особистісному та професійному розвитку, а також адаптації до соціальних та економічних змін. Державна політика у сфері освіти дорослих полягає в підтримці громадянського та культурного розвитку, зміцненні конкурентоспроможності на ринку праці, розширенні доступу до обов'язкової середньої освіти для тих, хто її не здобув раніше, та розширенні участі в усіх формах освіти дорослих.

Законопроект також узгоджується з європейськими політичними рамками. Контекст воєнного часу та відбудови, в якому діятиме закон, додає додаткової ваги цим амбіціям, хоча він і не є частиною офіційної законодавчої історії законопроекту.

Правова архітектура означає структурні аспекти, які визначають, чи можуть ці амбіції бути втілені в операційну реальність. Іншими словами, як закон позиціонує себе в ширшому правовому порядку, як розподіляє повноваження, як пов'язує права з фінансуванням, як визначає взаємозв'язок між особою та системою і як вирішує питання визначення першочерговості, коли попит перевищує спроможність.

Чіткість означає правову визначеність, що створюється самим текстом, а також того, чи є ієрархія однозначною, делегування обмеженим, повноваження розмежованими, а процедурні шляхи передбачуваними. Однак чіткість не є тотожною деталізації. Надмірно деталізований закон може бути так само нечітким на практиці, як і недостатньо деталізований. Сталість стосується того, чи буде здатна архітектура підтримувати систему з часом та за різних умов, включаючи зміни уряду, звичайні бюджетні обмеження, зміни на ринку праці та демографічну динаміку.

Разом ці два кваліфікатори – чіткість та сталість – перетворюють навідне запитання на структурний тест: чи містить законопроект юридично-архітектурні елементи, що дозволятимуть реалізовувати встановлені стратегічні амбіції на практиці та підтримувати їх з часом, або надмірно покладається на майбутнє регулювання та дискреційні рішення для заповнення суттєвих елементів? У розділах нижче цей тест буде застосовано в розрізі кожного з п'яти аналітичних критеріїв.

1.7 МЕТОДОЛОГІЧНІ МЕЖІ ДОСЛІДЖЕННЯ

Основними джерелами, що досліджувалися, є проект Закону України «Про освіту дорослих», Закон України «Про освіту» та Закон України «Про професійну освіту». Шведська референтна база включає Закон про освіту (Skollagen, SFS 2010:800) та Постанову про муніципальну освіту дорослих (Förordning om vuxenutbildning, SFS 2011:1108). Нормативна база Європейського Союзу, що стосується проекту, розглядається як контекстуальний матеріал. Посилання на конкретні рекомендації Ради та інші інструменти ЄС надаються там, де вони явно включені до проекту або безпосередньо стосуються структурних питань, що розглядаються.

Цей звіт не має на меті оцінити політичні рішення, відображені в законопроекті, запропонувати альтернативну законодавчу модель або оцінити спроможність щодо реалізації за межами того, що можна спостерігати з самого юридичного тексту.

2. ШВЕДСЬКА РЕФЕРЕНТНА БАЗА

У цьому розділі окреслено шведську правову базу освіти дорослих як основу для представленого нижче порівняльного аналізу.

2.1 АРХІТЕКТУРА ТА РЕГУЛЯТОРНА ЛОГІКА

Формальна система освіти у Швеції регулюється переважно одним комплексним законом – Законом про освіту (Skollagen). Цей закон охоплює всю систему освіти, що фінансується державою, від дошкільної освіти до старшої школи та освіти дорослих, але не поширюється на вищу освіту. Таким чином, у Швеції освіта дорослих не є виокремленою законодавчою сферою.

Підзаконним регулюванням є прийняті Урядом постанови (förrordningar), що впроваджують законодавчі положення Закону про освіту. Щодо освіти дорослих, основним вторинним законодавчим актом є Постанова про муніципальну освіту дорослих (Förordning om vuxenutbildning). Додаткове регулювання походить від обов'язкових до виконання нормативних актів та необов'язкових загальних рекомендацій, що видаються Національним агентством з питань освіти (Skolverket). Це створює трирівневу ієрархію норм, де Закон визначає цілі, права, обов'язки та інституційні структури, постанова визначає операційну процедуру, а Агентство надає детальні технічні настанови та рекомендації.

Конституційні рамки визначають зовнішні межі системи освіти. У Швеції це визначено в основних (конституційних) законах, насамперед в Акті про врядування (Regeringsformen), що встановлює право на освіту та розподіл повноважень між Парламентом, Урядом та муніципалітетами. Муніципалітети користуються конституційно гарантованим правом на самоврядування, однак Закон про освіту покладає на них обов'язкові повноваження, які в окремо визначених сферах мають перевагу над муніципальною дискрецією. На практиці це означає, що хоча муніципалітети відповідають за організацію та забезпечення освіти, вони зобов'язані робити це в рамках визначеної на національному рівні правової бази, що встановлює цілі, права та нормативні вимоги. Таким чином, взаємозв'язок між муніципальною автономією та спрямуванням з боку держави є постійною структурною рисою управління освітою в Швеції.

Освіта дорослих у Швеції складається з трьох інституційних моделей, що існують та функціонують паралельно: муніципальна освіта дорослих (Komvux), вища професійна освіта (Yrkeshögskolan) – ці дві моделі функціонують у рамках системи формальних кваліфікацій – та неформальна освіта дорослих (Folkbildning), що функціонує поза її межами. Крім цього існує компонент професійної освіти для безробітних, що не вважається частиною системи освіти дорослих.

Ця диференціація відображає продуманий законодавчий вибір. Муніципальна освіта дорослих асоціюється з обов'язковими законодавчими зобов'язаннями та юридично захищеними індивідуальними правами. Вища професійна освіта організована навколо доступу до державного фінансування на основі затвердження, відповідно до власного акту та постанови. Неформальна освіта регулюється постановою про розподіл грантів, що забезпечує фінансування без передбачення детального регуляторного контролю. Таким чином, вибір правової бази сигналізує про ступінь та характер зобов'язань держави в кожному випадку. Узгодженість всієї системи головним чином забезпечується через чітко визначені інституційні межі. Кожна форма освіти дорослих функціонує в чітко визначених межах інституційної та правової сфери охоплення з чітко визначеними завданнями та повноваженнями. Це зменшує дублювання між різними частинами системи та мінімізує ризик конфлікту регуляторних вимог.

Узгодженість із ширшою системою освіти досягається головним чином завдяки цим інституційним мандатам, замість детального перехресного посилення між різними законами. У цьому відношенні узгодженість системи забезпечується чітким розподілом ролей, так само як і формальною інтеграцією.

2.2 ІНСТИТУЦІЙНА АРХІТЕКТУРА

На національному рівні повноваження розподілені між чотирма основними установами, кожна з яких має чітко визначені компетенції. Національне агентство з питань освіти (Skolverket) розробляє навчальні програми, встановлює стандарти та надає рекомендації. Наглядові повноваження покладено на Шкільну інспекцію (Skolinspektionen), яка проводить незалежні перевірки, розглядає скарги та застосовує санкції у разі необхідності. Розмежування між нормотворчою діяльністю та забезпеченням дотримання норм є чітким та є частиною структури підзвітності в цій системі. Обидва установи працюють з усіма формами здобуття освіти, включаючи освіту дорослих.

Національна рада з питань освіти дорослих (Folkbildningsrådet) виконує іншу роль. Рада розподіляє державні гранти поміж надавачами послуг неформальної освіти та є незалежним органом у системі управління. Така конфігурація відображає принцип самоврядності у сфері неформальної освіти дорослих (folkbildning), але водночас дозволяє зберігати зв'язок з цілями надання державного фінансування.

Агентство з питань вищої професійної освіти (Myndigheten för yrkeshögskolan) поєднує затвердження, фінансування та нагляд в рамках єдиної інституційної структури. На практиці Агентство відбирає програми та виконавців на конкурсній основі, приймаючи рішення після розгляду заяв про одержання права на ведення відповідної діяльності. Після відбору Агентство розподіляє державне фінансування серед затверджених програм та контролює їхню якість та відповідність вимогам.

Ця модель відображає програмно-орієнтовану структуру вищої професійної освіти, де вхід до системи залежить від конкурсного відбору та затвердження індивідуальних програм, а не від загального законодавчо закріпленого права.

2.3 ЦІЛІ, СТРУКТУРА ТА РЕЗУЛЬТАТИ ШВЕДСЬКОЇ ОСВІТИ ДОРΟΣЛИХ

Освіта дорослих у Швеції організована як багатогранна система, що поєднує формальну, неформальну та професійно-орієнтовану форми. У цих різних формах система виконує кілька паралельних цілей. Вона функціонує як механізм навчання впродовж життя та «другий шанс» для осіб, які не завершили попередні етапи освіти, і водночас виступає інструментом політики у сфері ринку праці та забезпечення компетентностей.

Визначальною рисою цієї системи є те, що зазначені цілі досягаються через інституційно диференційовані форми здобуття освіти. Муніципальна освіта дорослих, вища професійна освіта та неформальна освіта дорослих функціонують у власних рамках, мають різні цілі

2.3.1 МУНІЦИПАЛЬНА ОСВІТА ДОРΟΣЛИХ

Муніципальна освіта дорослих (komvux) є основою формальної системи освіти дорослих. Вона забезпечує здобуття як загальної, так і професійної освіти на рівні обов'язкової середньої освіти та повної середньої освіти, а також вивчення шведської мови іммігрантами.

Ця система значною мірою фінансується за рахунок публічних коштів та є безкоштовною для здобувачів, а також передбачає можливість доступу здобувачів до спеціальної фінансової підтримки під час навчання. На рівні деяких програм у цій системі, зокрема коли йдеться про здобуття обов'язкової освіти та підготовчі програми, діє закріплене індивідуальне право на освіту.

Результати муніципальної освіти дорослих є формальними та визнаються на національному рівні. Це включає оцінки відповідно до національної системи оцінювання, право на подальше навчання, а в деяких випадках – здобуття професійної кваліфікації чи ліцензії. Ця структура відповідає Європейській рамці кваліфікацій (ЄРК), де обов'язкова освіта відповідає нижчим рівням, а повна середня освіта – рівню 4 ЄРК. Шведська мова для іммігрантів утворює підсистему, зосереджену на вивченні мови, що має власну структуру оцінювання та зазвичай відноситься до рівнів 2–3 ЄРК.

Професійна освіта дорослих у муніципальній системі більш безпосередньо орієнтована на потреби ринку праці. Вона діє відповідно до спеціальної регуляторної бази та фінансується за рахунок цільових державних грантів, що поєднуються із співфінансуванням з муніципального бюджету. Такі програми ведуть до отримання оцінок та професійних дипломів і, як правило, відповідають рівню старшої школи.

Масштаби муніципальної освіти дорослих є доволі значними. Освіта дорослих надається у всіх 290 муніципалітетах через приблизно 719 закладів чи підрозділів освіти дорослих і щороку охоплює близько 368 000 учасників. Публічні видатки на освіту дорослих становлять близько одного мільярда євро на рік.

2.3.2 ВИЩА ПРОФЕСІЙНА ОСВІТА

Вища професійна освіта (yrkeshögskolan) є окремою освітньою траєкторією після здобуття середньої освіти, що зосереджується виключно на актуальних потребах ринку праці. Її основною метою є забезпечення компетентностей у конкретних професійних галузях. По завершенню таких програм здобувачі отримують національно визнаний диплом на рівнях 5 та 6 ЄРК. Зарахування здобувачів на програми здійснюється на основі відбору, а освітня діяльність обмежується затвердженими програмами, що відображає модель, в якій пропозиція безпосередньо пов'язана з проаналізованим попитом на ринку праці.

Ця система функціонує в меншому масштабі, ніж муніципальна освіта дорослих, але залишається важливим компонентом загальної структури освіти дорослих, маючи приблизно 87 000 здобувачів щороку та річний бюджет близько 350 мільйонів євро.

2.3.3 НЕФОРМАЛЬНА ОСВІТА ДОРΟΣЛИХ

Неформальна освіта дорослих (folkbildning) є третім стовпом системи, що здебільшого функціонує поза межами формальних кваліфікацій та забезпечується через народні вищі школи та навчальні об'єднання. Її основними цілями є сприяння демократичній участі, особистісному розвитку та навчанню впродовж життя.

Народні вищі школи пропонують як загальні, так і спеціалізовані курси. Загальні курси є альтернативною траєкторією навчання порівняно із здобуттям обов'язкової та повної середньої освіти. Успішне завершення таких курсів може надавати право на подальше навчання через систему оцінювання та сертифікації, замість формальних оцінок. Спеціалізовані курси охоплюють такі сфери, як професійна підготовка, культура, засоби масової інформації та соціальні професії, та в деяких випадках можуть мати визнання у контексті вищої професійної освіти.

Мережа народних вищих шкіл налічує приблизно 155 закладів та має близько 87 000 здобувачів щороку, а обсяг публічного фінансування становить близько 500 мільйонів євро на рік.

Навчальні об'єднання організовують навчальні гуртки та широкий спектр короткострокових курсів. Участь у таких видах навчання зазвичай не призводить до отримання формальної кваліфікації, але такі заходи відіграють істотну роль у широкому залученні дорослих до навчання. Мережа складається з восьми національних навчальних об'єднань, які мають регіональні та місцеві відділення, та отримує приблизно 260 мільйонів євро публічного фінансування на рік.

3. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПРОЄКТУ ЗАКОНУ «ПРО ОСВІТУ ДОРΟΣЛИХ»

Українське законодавство про освіту базується на рамковому Законі «Про освіту» від 5 вересня 2017 року (№ 2145-VIII) та низці спеціальних законів, що регулюють різні сфери освіти, зокрема дошкільну освіту, середню освіту, професійну освіту, фахову передвищу та вищу освіту. Це є постійною рисою правової бази, що також була присутня за часів дії попереднього Закону «Про освіту» від 23 травня 1991 року, який було замінено чинним законом 2017 року.

Оскільки чинний Закон «Про освіту» запровадив суттєві зміни щодо принципів та термінології української освіти, усі спеціальні закони також потребували внесення відповідних змін. Зокрема, такі численні зміни були визначені в самому Законі від 5 вересня 2017 року та становили понад 40% його змісту (30 із 70 сторінок). Крім того, 16 січня 2020 року був прийнятий новий Закон «Про повну загальну середню освіту» (що замінив закон 1999 року), 6 червня 2024 року – новий Закон «Про дошкільну освіту» (що замінив закон 2001 року), а 21 серпня 2025 року – новий Закон «Про професійну освіту» (що замінив закон 1998 року). Деякі профільні закони у сфері освіти не були замінені, наприклад, Закон «Про позашкільну освіту» від 22 червня 2000 року, хоча, звичайно, з 2017 року до них неодноразово вносилися зміни.

У цьому динамічному правовому контексті регулювання освіти дорослих є певною аномалією, оскільки ця сфера не має спеціального закону. Так, у старому Законі «Про освіту» освіта дорослих навіть не згадувалася. Натомість, чинний Закон у статті 18 чітко визначає освіту дорослих як частину загальної системи освіти та перелічує її складники. Ще у січні 2018 року Міністерство освіти і науки України створило робочу групу для розроблення законопроекту про освіту дорослих (наказ МОН № 30), який був внесений до Верховної Ради 10 лютого 2022 року та зареєстрований під номером 7039. Разом із 13 супровідними документами проєкт є доступним на вебсайті Верховної Ради України. Як зазначається в Пояснювальній записці, правовою підставою для підготовки законопроекту є Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106, якою затверджено План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Іншими словами, сама підготовка законопроекту була частиною процесу європейської інтеграції. Важливо зазначити, що законопроект був зареєстрований безпосередньо перед початком неспровокованої повномасштабної російської агресії 24 лютого 2022 року.

12 січня 2023 року проєкт закону був прийнятий Верховною Радою за основу із доопрацюванням положень. Це означає, що допускаються суттєві поправки до тексту проєкту, а не лише редакційні. Однак законодавчий процес був зупинений, що тривало до 2025 року, коли прийняття закону про освіту дорослих стало однією з умов для виплати подальших траншів бюджетної підтримки ЄС.

3.1 КОНТЕКСТ РЕФОРМИ ОСВІТИ ДОРΟΣЛИХ В УКРАЇНІ

Поточна законодавча ініціатива не є поступовим коригуванням системи, що вже існує. Реформа позиціонується як перебудова системи, спрямована на подолання низки викликів, які чинна правова база не в змозі розв'язати, оскільки це не передбачалося на момент її створення. Ці виклики включають спричинені війною порушення ринку праці, демобілізацію та реінтеграцію ветеранів, внутрішнє та транскордонне переміщення українців, поточну реструктуризацію економіки, пов'язану зі вступом до ЄС, прискорену цифровізацію та подальшу децентралізацію державних функцій з передачею повноважень територіальним громадам.

Поточний інституційний ландшафт освіти дорослих в Україні є неоднорідним. Навчання здійснюється через університети та заклади вищої освіти, заклади професійної освіти, інститути післядипломної освіти, центри зайнятості, приватні навчальні заклади, неурядові організації та програми, що фінансуються донорами. Фінансування відображає цю неоднорідність. Фінансування з державного бюджету та з місцевих бюджетів, програми, що фінансуються донорами, індивідуальні внески та податкові інструменти функціонують паралельно, без універсальної системи гарантованих прав. Практичним наслідком є система, що характеризується високим ступенем залежності від проєктного фінансування.

Саме на цьому тлі у 2022 році було підготовлено проєкт Закону «Про освіту дорослих». Проєкт задумано як рамковий закон і позиціонується як частина ширшої стратегії відбудови.

Ця реформа також є частиною зобов'язань України щодо європейської інтеграції. Угода про асоціацію між Україною та ЄС, підписана у 2014 році, зокрема Розділ 23 (статті 430–436), зобов'язує Україну сприяти європейському співробітництву у сфері освіти, включаючи навчання впродовж життя, та вимагає узгодження Національної рамки кваліфікацій України з Європейською рамкою кваліфікацій. У цих рамках законопроєкт чітко спирається на Рекомендацію Ради щодо ключових компетентностей для навчання впродовж життя (спочатку прийняту у 2006 році та замінену Рекомендацією Ради від 22 травня 2018 року), Рекомендацію Ради 2017 року щодо Європейської рамки кваліфікацій для навчання впродовж життя та Рекомендацію Ради 2012 року щодо валідації неформального та інформального навчання. Останній документ є основою, на якій Україна запровадила процедури підтвердження кваліфікацій через Закон «Про освіту» 2017 року та на яку спирається законопроєкт.

Окрім інструментів, безпосередньо включених до проєкту, ширше політичне середовище ЄС надає додаткові орієнтири, що є релевантними для розроблення та порівняльного аналізу національних систем навчання дорослих. До них належать Резолюція Ради щодо Нового європейського порядку денного для навчання дорослих на 2021–2030 роки, прийнята 29 листопада 2021 року, що встановлює контрольний індикатор щонайменше 60 відсотків щорічної участі в навчанні серед дорослих віком 25–64 років до 2030 року; Рекомендація Ради 2016 року щодо траєкторій підвищення кваліфікації; Рекомендація Ради 2020 року щодо професійної освіти та навчання та супровідна Оснабрюкська декларація; Рекомендація Ради 2022 року щодо європейського підходу до мікрокваліфікацій; Європейський стовп соціальних прав (2017); та Європейський порядок денний Комісії щодо навичок (2020).

3.2 ЦІЛІ ТА КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ

Законопроєкт визначає освіту дорослих як систему освітніх заходів та практичної діяльності, спрямованих на оволодіння дорослою особою знаннями, вміннями та навичками шляхом формальної, неформальної та інформальної освіти з метою особистісного та професійного розвитку, адаптації до соціальних, економічних та інших змін.

У ширшому сенсі, освіта дорослих розглядається як умова ефективної співпраці всіх заінтересованими сторін з метою реалізації права особи на безперервне навчання впродовж життя.

Закон покладає на державу широкий спектр обов'язків у контексті державної політики, що охоплюють як індивідуальні, так і суспільні виміри. До них належать підтримка інтелектуального, культурного та особистісного розвитку, сприяння активній участі в суспільному житті, підвищення конкурентоспроможності на ринку праці та сприяння здобуттю обов'язкової повної загальної середньої освіти, якщо раніше вона не була здобута.

Державна політика також має сприяти вивченню державної мови, підтримувати підвищення освітнього рівня населення, а також загальне розширення участі в усіх формах освіти дорослих.

Державна політика має здійснюватися на засадах, визначених у Законі «Про освіту», доповнених елементами, що стосуються саме освіти дорослих.

До них належать розвиток та самореалізація особистості впродовж життя, сприяння зайнятості, залучення роботодавців до організації навчання на робочому місці, забезпечення конкурентних умов надання освіти та захист прав учасників освітнього процесу.

Закон гарантує кожній дорослій особі право на якісну та доступну освіту на недискримінаційній основі. Перелік захищених ознак є широким і включає вік, стать, расу, стан здоров'я, інвалідність, громадянство, національність, мову, соціальний та майновий стан, а також наявність судимості. Обмеження у праві дозволяються лише у випадках, прямо передбачених законом.

Дорослі особи з особливими освітніми потребами прямо зазначені у відповідному положенні, для реалізації права яких надавачі послуг зобов'язані створити необхідні умови.

3.3 СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ

Стаття 6 законопроекту визначає на п'ять складників освіти дорослих, що відображають різні функції в рамках системи:

1. **Додаткова особистісно орієнтована освіта і навчання** охоплюють неформальне навчання, зосереджені на індивідуальних інтересах, громадянській активності та особистому благополуччі. Здобувачі самостійно визначають темп та цілі освіти та навчання.
2. **Громадянська освіта** охоплює питання демократичної участі, медіаграмотності, національної та культурної ідентичності, включаючи навички, пов'язані з поточним контекстом збройного конфлікту.
3. **Безперервний професійний розвиток** стосується осіб, які працюють, і включає підвищення кваліфікації, стажування, спеціалізоване навчання тощо. Програми підвищення кваліфікації зазвичай класифікуються як програми неформальної освіти, крім випадків, визначених спеціальними законами.
4. **Компенсаторна освіта** надає шлях для дорослих, які не здобули повну загальну середню освіту.
5. **Формаційна освіта** дозволяє дорослим отримати кваліфікацію після певної перерви у здобутті формальної освіти або здобути освіту за іншою професією, спеціальністю чи освітньою програмою.

Закон охоплює формальну, неформальну та інформальну освіту дорослих. Формальна освіта регулюється відповідним профільним законодавством. Неформальна освіта дорослих значною мірою визначається надавачами послуг, а результати навчання, здобуті шляхом неформальної та/або інформальної освіти можуть визнаватися в системі формальної освіти.

Закон поширюється на всіх дорослих, тобто осіб, які досягли повноліття. Рівне з громадянами України право на освіту дорослих мають біженці, іноземні громадяни, які постійно проживають в Україні, а також закордонні українці, які постійно проживають в Україні.

Працівники на час здобуття освіти дорослих (формаційної освіти), мають право на додаткову відпустку або коригований режим роботи.

3.4 ІНСТИТУЦІЙНА БАЗА

Система освіти дорослих, крім складників, включає надавачів послуг у сфері освіти дорослих, учасників освітнього процесу, суб'єкти, що здійснюють управління, нагляд і контроль, та допоміжні установи.

Закон визначає кілька категорій надавачів послуг у сфері освіти дорослих, зокрема надавачі освітніх послуг у сфері формальної освіти, заклади післядипломної освіти, центри освіти дорослих, підприємства, установи, організації, громадянські об'єднання, а також фізичні особи – підприємці. Незважаючи на це розмаїття, надавачі мають рівні права та обов'язки незалежно від форми власності.

Модель управління діє на кількох рівнях. На національному рівні Кабінет Міністрів України забезпечує формування політики та затвердження відповідних програм. Міністерство освіти і науки провадить аналітичну діяльність, здійснює ліцензування та управління базами даних, тоді як Міністерство соціальної політики сприяє політиці навчання, пов'язаному із зайнятістю населення. Нагляд здійснюється органом із забезпечення якості освіти у формі аудитів та наглядових функцій.

На субнаціональному рівні регіональні та місцеві органи влади впроваджують політику, розвивають мережі надавачів послуг та розподіляють ресурси. Роботодавці та профспілки беруть участь в управлінні та прогнозуванні ринку праці.

Забезпечення якості освіти складається з внутрішньої та зовнішньої систем. Внутрішні системи забезпечення якості визначаються на рівні надавачів, тоді як зовнішня система включає ліцензування освітньої діяльності у випадках, передбачених цим Законом, інституційний аудит надавачів послуг, що одержують фінансування з державного бюджету, та добровільну акредитацію.

Частина неформальної освіти не підпадає під обов'язкове забезпечення якості.

3.5 СТРУКТУРА ФІНАНСУВАННЯ

Фінансування здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів, а також з інших джерел. На рівні надавачів послуг це включає плату за надання послуг, кошти роботодавців, благодійну допомогу та інші джерела, не заборонені законодавством. Ця структура визначає допустимі джерела фінансування, але не конкретизує пропорції розподілу.

Публічне фінансування здійснюється через два канали: базове фінансування на утримання державних та комунальних закладів післядипломної освіти та центрів освіти дорослих через їхніх засновників, а також програмне фінансування з конкурсним відбором надавачів відповідно до частини четвертої статті 41 законопроекту за пріоритетними напрямками освіти дорослих, визначених Кабінетом Міністрів України або органом місцевого самоврядування. Ні перший, ні другий канал фінансування не передбачає моделі розподілу коштів на основі формули чи стандарту з розрахунку на одного здобувача освіти.

Професійний розвиток фінансується переважно роботодавцями, але працівники також можуть оплачувати навчання за рахунок власних коштів або коштів третіх сторін. Коли навчання є обов'язковим за законом, фінансування може здійснюватися за рахунок публічних коштів.

Закон визначає заходи, спрямовані на зниження фінансових бар'єрів, зокрема такі як ваучери, індивідуальні рахунки, субсидії. Їх детальне розроблення передбачається на рівні підзаконних актів.

Відповідно до частини сьомої статті 41 держава щороку фінансує розроблення та розміщення у вільному доступі щонайменше 100 освітніх програм та відповідних навчальних курсів, обмежених додатковою особистісно орієнтованою освітою та громадянською освітою.

3.6 ЦІЛЬОВІ ГРУПИ ТА СПЕЦІАЛЬНІ ЗАХОДИ

Закон встановлює загальне право на освіту дорослих, що доповнюється диференційованими заходами. Дорослі без середньої освіти отримують підтримку через компенсаторні шляхи. Дорослі, які прагнуть отримати нову кваліфікацію, можуть отримати пільгові кредити за певних умов.

Зареєстровані безробітні охоплені програмами ринку праці. Особи з особливими освітніми потребами підтримуються цільовим фінансуванням та заходами щодо забезпечення доступності.

Біженці та іноземці, які постійно проживають в Україні, користуються рівними з громадянами України правами.

Закон не встановлює обов'язкових критеріїв визначення першочерговості у випадках, коли попит перевищує наявні ресурси.

3.7 ВЗАЄМОВІДНОШЕННЯ ІЗ ЗАГАЛЬНИМ ЗАКОНОМ «ПРО ОСВІТУ»

Проект закону вписується в ширшу законодавчу базу, основу якої становить Конституція України. Він діє в межах Закону «Про освіту» та поряд із відповідними спеціальними законами. Проект базується на принципах Закону «Про освіту» та поширює його рамки на освіту дорослих.

Проект захищає автономію надавачів послуг у сфері освіти дорослих, звужуючи передбачені відповідним регулюванням обмеження та дозволяючи самостійне прийняття рішень у визначених межах. Проект також включає положення щодо внесення цільових змін до кількох чинних законів, зокрема тих, що регулюють місцеве самоврядування, позашкільну освіту та вищу освіту.

У частині формальної освіти дорослих, законопроект встановлює, що відповідні аспекти визначаються спеціальними законами, зосереджуючись на положеннях, що стосуються неформальної освіти дорослих, а також управління та фінансування.

4. ІЄРАРХІЯ НОРМ, ЗАКОНОДАВЧИЙ ДИЗАЙН ТА УЗГОДЖЕНІСТЬ СИСТЕМИ

4.1 ПРОЄКТ ЗАКОНУ «ПРО ОСВІТУ ДОРΟΣЛИХ»

Центральне питання полягає в тому, чи забезпечує законопроект достатньо чітку та стабільну законодавчу основу для системи освіти дорослих, яку він має на меті створити. У структурному плані це стосується чіткості основних елементів закону, зокрема розподілу повноважень, визначення ключових учасників, регуляторних механізмів та взаємозв'язку з іншими частинами правової системи. Якщо подивитися на проєкт з цієї точки зору, він видається лише частково розробленим. Законопроект визначає основні складники освіти дорослих, формулює принципи політики та запроваджує загальне право на доступ. Ці елементи є типовими рисами рамкового законодавства. Те, що менш чітко сформульовано в законопроекті, це як ця рамка має функціонувати в межах ширшої правової системи.

Місце законопроекту в законодавчій ієрархії не є чітко визначеним. Загальний Закон «Про освіту» наводиться у переліку поряд з іншими законами без уточнення його ієрархічної ролі. Це видно з частини першої статті 2, яка наводить Закон «Про освіту» поряд з низкою спеціальних законів, що охоплюють повну загальну середню освіту, позашкільну освіту, професійну (професійно-технічну) освіту, вищу освіту, наукову діяльність, а також зайнятість населення та молодіжну політику, без зазначення, який закон має переважну силу в разі конфлікту. Тому залишається незрозумілим, чи передбачається, що цей закон функціонуватиме як *lex specialis* у цих рамках, чи як паралельне законодавство. У сферах, де освіта дорослих перетинається з регулюванням зайнятості, професійною освітою або вищою освітою, відсутність ієрархії відносить вирішення конфліктів до предмету тлумачення. Це створює ризик невизначеності при застосуванні на практиці, скоріш ніж на рівні формального дизайну.

Стаття 2 також містить положення про те, що права надавачів послуг у сфері освіти дорослих, що визначають їхню автономію, не можуть бути обмежені іншими законами чи нормативно-правовими актами, крім спеціальних законів. Таке формулювання обмежує ступінь, до якого загальне законодавство може мати переважну силу над правами, встановленими в цьому законі.

Проблема полягає в тому, що це функціонує як неявна колізійна норма. Вона надає положенням цього закону певну переважну силу над нормами іншого законодавства без чіткого зазначення, як цю переважну силу слід розуміти в межах ширшої ієрархії норм. Неясно, що кваліфікується як «спеціальний закон» і як на практиці мають вирішуватися конфлікти між цим законом та іншим галузевим чи рамковим законодавством. Це може створювати правову невизначеність як для регуляторів, так і для надавачів послуг, коли до однієї й тієї ж діяльності застосовуються різні закони.

Модель делегування вибудована за аналогічною схемою. Закон відводить значну роль підзаконному регулюванню, що відповідає потребі гнучкості у впровадженні. Разом з цим положення про делегування повноважень часто не визначають зміст чи критерії того, що має вирішуватися відповідними заходами. Це покладає на виконавчу владу значну роль у нормотворчості. На практиці це означатиме необхідність того, щоб ключові аспекти системи формувалися за межами первинного законодавства, залежно від того, як здійснюватимуться делеговані повноваження, що надає органу виконавчої влади (Міністерству) надмірну свободу у прийнятті підзаконних актів.

Частина друга статті 18 встановлює, що визнання результатів навчання, здобутих шляхом неформальної та/або інформальної освіти, для присудження освітніх кваліфікацій здійснюється закладами освіти «в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки», але не визначає критерії, терміни чи умови, які мають відображати ці підзаконні акти.

Прикінцеві та перехідні положення (Розділ XI) запроваджують обмежений набір відповідних змін. Ці коригування стосуються конкретних аспектів взаємозв'язку між новою рамкою та чинним законодавством. Однак вони обмежуються законами у сфері освіти та не поширюються на ширше регуляторне середовище, в якому освіта дорослих функціонуватиме на практиці. Трудове законодавство, законодавство про професійну освіту та системи професійного розвитку залишаються незмінними.

Як результат, система освіти дорослих функціонуватиме в межах чинного регуляторного середовища, яке не розроблялося з урахуванням нової системи. Тому суб'єктам реалізації цього закону доведеться вирішувати конфлікти та прогалини між правовими базами, що перетинаються, в конкретних ситуаціях, що обмежує здатність законопроекту функціонувати як повноцінно інтегруюча система.

Також існує внутрішнє структурне питання щодо сфери застосування закону. Компоненти, що врегульовуються в цьому законі, суттєво відрізняються за своїми регуляторними характеристиками.

Неформальна освіта та заходи щодо особистісного розвитку функціонують в умовах, які не є прямо порівняними з умовами, що регулюють програми здобуття формальних кваліфікацій. Тому єдиний законодавчий підхід може мати неоднаковий вплив залежно від відповідної сфери. Деякі сфери можуть підпадати під зайві регуляторні обмеження, тоді як інші можуть не мати достатньої структури для забезпечення узгодженості та якості.

4.2 ПОРІВНЯННЯ ІЗ ЗАКОНОМ «ПРО ПРОФЕСІЙНУ ОСВІТУ»

Спершу слід відзначити, що Закон «Про професійну освіту» чіткіше вирішує структурні питання. Закон «Про освіту» визначено як загальну основу, в межах якої діє цей Закон, тим самим встановлюючи чіткий орієнтир для тлумачення у разі потенційних колізій. Це забезпечує стабільну ієрархічну основу системи.

Делегування також визначено у більш чітких і конкретних термінах. У випадках, коли повноваження передаються органам нижчого рівня, закон, як правило, визначає параметри, в межах яких ці органи мають діяти. Це включає визначені критерії розподілу фінансування та операційні стандарти, які повинні відображати вторинне законодавство. В результаті, реалізація зберігає гнучкість, залишаючись при цьому закріпленою в первинному законодавстві.

Первинний текст також містить операційні елементи, що встановлюють вимірювані порогові значення. До них належать норми робочого часу і навантаження, періодичність перевірок та визначені умови аудиту. Такі положення встановлюють мінімальні стандарти, які не можуть бути змінені шляхом прийняття підзаконних актів. Їх включення дає можливість зберегти контроль над основними параметрами системи на законодавчому рівні.

Прикінцеві та перехідні положення ще більше посилюють узгодженість. Вони вносять зміни до відповідного законодавства з метою узгодження термінології, інституційних ролей та сфери застосування з новою рамковою базою. Це зменшує потребу в тлумаченні на етапі впровадження та сприяє більш узгодженому регуляторному середовищу.

4.3 ПОРІВНЯННЯ З ШВЕДСЬКОЮ СИСТЕМОЮ

Шведська система ілюструє інший спосіб структурування ієрархії норм. Замість того, щоб інтегрувати всі форми освіти дорослих в один закон, у цій системі ці форми віднесені до різних нормативних рівнів. Віднесення кожної форми до певного рівня відображає ступінь державних зобов'язань у цій сфері.

Муніципальна освіта дорослих регулюється обов'язковим законодавством, що встановлює захищені гарантіями права та обов'язки. Вища професійна освіта функціонує відповідно до окремого закону в поєднанні з моделлю, що передбачає затвердження вибору, пов'язаного з державним фінансуванням. Неформальна освіта регулюється постановою про гранти, що забезпечує фінансування без детального регуляторного контролю. Тому кожна форма освіти дорослих пов'язана з певним типом правової бази.

Делегування в рамках цієї системи визначено заздалегідь. Первинне законодавство визначає, які питання можуть регулюватися вторинним законодавством, та встановлює обмеження щодо їхнього змісту. Це означає, що делегування діє в рамках структурованої системи, а не як передача повноважень без чітко визначених меж. Оперативна гнучкість зберігається, але суттєві зобов'язання залишаються закріпленими в законі.

Узгодженість забезпечується чітко визначеними межами між різними формами. Кожна з них діє у своїй власній сфері, що зменшує ймовірність дублювання та конфлікту. Такий підхід демонструє, що узгодженість системи може бути досягнута без покладання на єдиний інтегруючий закон. Це також показує, що вибір регуляторних механізмів може слугувати сигналом щодо характеру та ступеня участі держави.

4.4 СТРУКТУРНА РЕФЛЕКСІЯ

Проект закону встановлює амбітні рамки для освіти дорослих, але правова архітектура цих рамок залишається неповною. Відсутність чітко визначеної ієрархії в поєднанні з широко сформульованими положеннями про делегування повноважень та відсутністю узгодженості з суміжним законодавством створює ситуацію, в якій значна частина узгодженості системи залежатиме від впровадження, а не від законодавчого дизайну.

Порівняння із Законом «Про професійну освіту» засвідчує, що більш явне структурування ієрархії та делегування є можливою в контексті українського законодавчого. Шведська система, у свою чергу, показує, що узгодженості також можна досягти шляхом диференціації та чітко визначених меж, на відміну від всеохопної інтеграції.

Більш розвинена законодавча структура необов'язково призведе до зменшення гнучкості. Натомість це забезпечить чіткіші параметри, в межах яких може бути застосована гнучкість, зокрема через визначення того, які органи влади відповідають за які функції, за яких умов можуть працювати надавачі послуг та які елементи можуть бути врегульовані на рівні вторинного законодавства. У межах цих параметрів гнучкість все ще може бути застосована в таких сферах, як розроблення програм, формати освітньої діяльності та навчання або цільові заходи фінансування. Це зробить обсяг дискреції більш передбачуваним, і зменшуватиме невизначеність як для виконавців, так і для учасників.

5. РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ, УПРАВЛІННЯ ТА РЕГУЛЯТОРНИЙ БАЛАНС

5.1 ПРОЄКТ ЗАКОНУ «ПРО ОСВІТУ ДОРΟΣЛИХ»

Проблеми, виявлені на рівні ієрархії норм, також відображаються в положеннях про управління. Там, де законодавча база не встановлює чітко нормативний пріоритет, аналогічна неоднозначність, як правило, виникає і в розподілі інституційних повноважень.

Проект закону покладає функції на низку суб'єктів центрального та субнаціонального рівнів. До них відносяться, зокрема, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, центральний орган виконавчої влади у сфері праці, трудових відносин та зайнятості населення, та центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти, кожному з яких призначено певні ролі. Однак взаємозв'язок між цими суб'єктами не є повною мірою розкритий. Зокрема, у проєкті не конкретизовано, як саме координуються обов'язки між центральними органами виконавчої влади у сфері освіти та у сфері праці, як мають вирішуватися конфлікти повноважень або як на практиці розподіляються функції між національним та субнаціональним рівнями. У проєкті також не визначено механізму дії у випадках, коли повноваження перетинаються. Кожне положення є зрозумілим, якщо читати ізольовано, але якщо розглядати їх у сукупності, взаємодія між цими функціями залишається неясною. Про це свідчить формулювання статті 26, де здійснення управління покладається на кілька органів «в межах їхніх повноважень» без уточнення, як ці повноваження взаємодіють або який орган має пріоритет у випадках дублювання функцій. Це може призвести до фрагментарного впровадження та невизначеності щодо підзвітності, особливо в ситуаціях, коли перетинаються сфери відповідальності.

На центральному рівні це створює структуру, в якій численні органи влади діють в межах одного політичного простору без чітких правил, що регулюють взаємозв'язок відповідних повноважень та відповідальності. На практиці питання пріоритету та координації, ймовірно, вирішуватимуться через адміністративні процеси, а не через сам закон. Ситуація на субнаціональному рівні представляє ще більш виражену складність, що ілюструється положеннями статті 32. Обласні, районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування мають загалом однакові повноваження, зокрема у таких питаннях, як розвиток мережі, забезпечення доступності, моніторинг якості та підготовка бюджету. Проєкт не вказує на те, як ці ролі розподіляються між різними рівнями. Так само не визначено, який рівень відіграє провідну роль у випадках, коли пріоритети відрізняються. Як наслідок, розподіл повноважень, ймовірно, залежатиме від місцевих домовленостей, що можуть відрізнятися залежно від регіону.

Автономія надавачів послуг визначається досить широко. Зокрема стаття 2 дозволяє надавачам самостійно приймати рішення з питань, що не врегульовані законодавством. Це розширює автономію за межі звичайних рамок обмеженої правилами дискреції та розмиває межі між автономією надавачів та публічним наглядом. Надавачі наділяються значною дискрецією щодо організації, змісту та здійснення діяльності. Система зовнішнього нагляду є порівняно обмеженою та значною мірою покладається на заходи, пов'язані з аудитом, а ліцензування обмежується певними видами діяльності. Межа між дискрецією надавачів послуг та повноваженнями щодо нагляду не є явно визначеною. На практиці як надавачам, так і регуляторним органам, можливо, доведеться робити висновки про ці межі на основі аналізу співвідношень між різними положеннями.

Проект закону не вимагає від надавачів послуг створювати внутрішні структури управління. Немає положень, які б зобов'язували утворювати наглядові ради чи аналогічні органи для великих установ. Внутрішнє забезпечення якості відноситься на розсуд надавачів послуг, які можуть самостійно вирішувати це питання. Такий підхід може відображати різноманітність сектору, зокрема наявність надавачів послуг у сфері неформальної освіти. Водночас це залишає прогалину в структурі інституційної підзвітності надавачів послуг, які здійснюють діяльність за програми формальної освіти. Згідно з частиною першою статті 36, ліцензування обмежується двома видами діяльності: обов'язкове підвищення кваліфікації та підготовка в інтернатурі. Таким чином, більша частина діяльності у сфері неформальної освіти не підпадає під обов'язковий зовнішній контроль якості. Звуження ліцензування до обмеженого переліку видів діяльності створює асиметрію в регуляторному контролі, де значні частини системи працюють без попереднього затвердження чи верифікації стандартів якості. Ця відсутність попереднього контролю, тобто контролю, що здійснюється до початку діяльності, зміщує регуляторний акцент у бік реактивного, а не превентивного нагляду. Стаття 30 покладає на центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти функції аудиту стосовно закладів післядипломної освіти, які надають освітні послуги за публічні кошти, але не встановлює загального повноваження щодо нагляду в усій системі.

5.2 ПОРІВНЯННЯ ІЗ ЗАКОНОМ «ПРО ПРОФЕСІЙНУ ОСВІТУ»

Закон «Про професійну освіту» покладає різні функції на різні типи органів влади на субнаціональному рівні. Обласні ради, обласні державні адміністрації та міські ради територіальних громад з адміністративним центром у місті – обласному центрі мають чітко визначені ролі, що відображають їхнє відповідне місце в адміністративній системі. Це дозволяє зрозуміти повноваження безпосередньо з тексту законодавчого акта.

На інституційному рівні Закон «Про професійну освіту» запроваджує додаткові механізми управління. Державні та комунальні заклади професійної освіти, в яких чисельність здобувачів освіти є вище встановленого мінімального порогу, обов'язково утворюють наглядові ради. Ці ради включають представників засновників та роботодавців і мають чітко визначені повноваження у питаннях розроблення та затвердження стратегій, фінансування, погодження освітніх програм тощо. Це створює внутрішній рівень підзвітності, який доповнює зовнішній нагляд і контроль.

Координація здійснюється через структуровані механізми. Регіональні ради професійної освіти об'єднують у своєму складі представників обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, роботодавців та закладів професійної освіти, забезпечуючи таким чином форум для планування та формування політики. Повноваження щодо нагляду та ліцензування також організовані більш інтегровано, що забезпечує більшу ясність ланцюгу підпорядкування. Загальним результатом цього є система, де більш чітко визначені ролі та точки взаємодії.

5.3 ПОРІВНЯННЯ З ШВЕДСЬКОЮ СИСТЕМОЮ

Шведська система ілюструє інший, але пов'язаний принцип. Чіткість управління впливає з розподілу повноважень на законодавчому рівні. Муніципалітети несуть повну юридичну та організаційну відповідальність за муніципальну освіту дорослих. Ця відповідальність залишається за муніципалітетом навіть у випадках, коли освітні послуги надаються приватними надавачами на договірних засадах.

Оскільки є чітко закріплена відповідальність, структура підзвітності також є чіткою. Орган нагляду перевіряє дотримання вимог на муніципальному рівні, а будь-які заходи щодо усунення невідповідності є спрямованими на муніципалітети. Умови договорів з приватними освітніми організаціями впливають на виконання, але не змінюють базове закріплення юридичної відповідальності.

Нормативно-правова база також визначає, як розподіляються повноваження в операційній площині. Вторинне законодавство визначає процедури прийому, правила визначення першочерговості та процеси підтвердження кваліфікацій в обов'язкових термінах. Це зменшує простір для варіативності між муніципалітетами в сферах, що безпосередньо впливають на учасників.

5.4 СТРУКТУРНА РЕФЛЕКСІЯ

Визначені в законопроекті положення про управління визначають відповідних учасників та закріплюють за ними функції, але не встановлюють повною мірою окреслену систему управління. Відносини між центральними органами виконавчої влади залишаються відкритими, а відсутність механізмів координації залишає невирішеним питання взаємодії у разі перетинання повноважень.

На субнаціональному рівні відсутність диференціації між рівнями означає, що відповідальність, скоріш за все, визначатиметься через практику, а не через законодавство. Це може забезпечувати гнучкість у впровадженні, але також запроваджує варіативність і зменшує передбачуваність.

Взаємодія між автономією надавачів послуг та зовнішнім наглядом також піднімає певні питання. Широка автономія в поєднанні з обмеженим наглядом може бути доцільною для деяких частин сектору освіти дорослих, особливо там, де домінує неформальна освіта. Однак для надавачів послуг, які надають формальну освіту або працюють у великих масштабах, відсутність чітко визначених структур підзвітності може створювати невизначеність як для закладів, так і для органів нагляду.

Ці питання управління тісно пов'язані з тими, що виникають стосовно ієрархії норм. Невизначеність у законодавчій ієрархії сприяє невизначеності інституційних ролей, особливо там, де перетинаються різні закони. Таким чином, прояснення нормативної бази може сприяти більш послідовному розподілу повноважень у всій системі.

6. СТРУКТУРА ФІНАНСУВАННЯ ТА СТАЛІСТЬ СИСТЕМИ

6.1 ПРОЄКТ ЗАКОНУ «ПРО ОСВІТУ ДОРΟΣЛИХ»

У проєкті закону окреслено джерела, з яких може здійснюватися фінансування освіти дорослих, зокрема це кошти державного бюджету, місцевих бюджетів, роботодавців, власні кошти здобувачів та інші джерела, не заборонені законодавством. Це надає загальну картину про те, звідки може походити фінансування. Однак у законопроєкті не визначається, яким чином ці ресурси мають бути мобілізовані, розподілені чи підтримуватися з часом.

Найбільш суттєве питання виникає у взаємовідношенні між задекларованими правами та механізмами, призначеними для забезпечення їх реалізації. Право на освіту дорослих сформульовано в юридично обов'язкових термінах, однак положення щодо фінансування сформульовані менш конкретно. Частина перша статті 41 визначає допустимі джерела фінансування – державний та місцеві бюджети, а також інші джерела, не заборонені законодавством, але без встановлення мінімальних рівнів, принципів розподілу чи умов, за яких мають надаватися публічні ресурси. Роль держави сформульована нижче в частині п'ятій статті 41 як вжиття «заходів до економічного стимулювання розвитку освіти дорослих» та сприяння «зниженню фінансових бар'єрів».

Ці формулювання є радше декларацією прагнень, ніж зобов'язання. Очікується, що держава сприятиме доступності та знижуватиме фінансові бар'єри, але закон не визначає необхідний рівень фінансування чи умови, за яких ці кошти мають надаватися. Тому на практиці обсяг цього права, ймовірно, залежатиме від щорічних бюджетних рішень, які приймаються кількома суб'єктами.

Відсутність обов'язкових фінансових зобов'язань ставить питання про те, чи є право на освіту дорослих забезпеченим на практиці або це право залишається залежним від дискреційних бюджетних рішень.

Відсутність визначеної моделі фінансування посилює цю невизначеність. У частині четвертій статті 41 визначено основний механізм фінансування за публічні кошти: пріоритетні напрями визначаються Кабінетом Міністрів України або органами місцевого самоврядування на певний період, а надавачі послуг обираються на конкурсних засадах відповідно до цих пріоритетів. Це визначає розподіл ресурсів між предметними галузями та типами програм, але не встановлює критеріїв для розподілу ресурсів між окремими заявниками. Більш того, закон не передбачає мінімального стандарту видатків, обсягу розподілу на одного здобувача освіти чи будь-яку формулу розподілу ресурсів у системі.

Органи місцевого самоврядування зберігають за собою право приймати рішення щодо обсягів фінансування в межах відповідних повноважень. Це створює простір для адаптації до місцевих умов, але також означає, що надання послуг може бути різним залежно від фінансової спроможності та політичних пріоритетів. Відсутність механізму координації чи збалансування цих відмінностей створює вірогідність відмінностей між регіонами.

Підхід змішаного фінансування обумовлює додаткові міркування. У статті 42 перелічуються допустимі джерела фінансування надавачів послуг. Державні та комунальні надавачі послуг можуть отримувати фінансування за рахунок плати за надання послуг, коштів роботодавців та інших джерел поряд з публічними коштами. Однак при цьому Закон не визначає, як ці потоки фінансування взаємодіють з юридичної точки зору.

Наприклад, залишається неясним, чи застосовуються до програм, що частково фінансуються за публічні кошти, такі самі зобов'язання, як і до тих, що повністю фінансуються з державного та/або місцевого бюджету, або які наслідки матиме для учасників припинення програми, що впроваджується на основі співфінансування. Ці питання мають практичні наслідки як для надавачів послуг, так і для учасників, і не вирішуються в чинній редакції законопроекту.

6.2 ПОРІВНЯННЯ ІЗ ЗАКОНОМ «ПРО ПРОФЕСІЙНУ ОСВІТУ»

Закон «Про професійну освіту» встановлює кількісний орієнтир для спроможності системи, зокрема пов'язує обсяг фінансування з відсотковим співвідношенням кількості випускників, які здобули базову та повну середню освіту. Це створює вимірюваний зв'язок між цілями політики та розподілом ресурсів.

Крім того, цей Закон запроваджує механізм розподілу фінансування між закладами на основі формули. Критерії, які мають бути включені до цієї формули, визначаються на рівні первинного законодавства. Вони включають фактори, пов'язані з характеристиками здобувачів професійної освіти, умовами ринку праці та результатами, такими як працевлаштування випускників. Підзаконні акти використовуються для впровадження формули, але ключові параметри визначені в законі. Такий підхід обмежує варіативність у розподілі ресурсів та гарантує, що розподіл відображає визначені політичні міркування.

6.3 ПОРІВНЯННЯ З ШВЕДСЬКОЮ СИСТЕМОЮ

Шведська система ґрунтується на іншій послідовності зобов'язань та фінансування. Муніципалітети за законом зобов'язані забезпечувати освіту дорослих. Це зобов'язання існує незалежно від бюджетних рішень і тому визначає, як мають розподілятися ресурси, а не навпаки. Основним джерелом фінансування є муніципальні податкові надходження, і це означає, що законодавче зобов'язання забезпечувати освіту прив'язано до відповідної бази доходів місцевих бюджетів. Муніципальні кошти доповнюються державними грантами, що діють на двох рівнях. З одного боку, існують загальні гранти, що розподіляються в межах системи муніципального вирівнювання та підтримують муніципалітети у виконанні покладених на них законодавством повноважень таким чином, щоб це не залежало від відмінностей у їх фінансовій спроможності. З іншого боку, держава надає цільові гранти, призначені для спрямування організації надання освіти, і часто надання фінансової підтримки пов'язується з певними умовами, такими як відповідність потребам ринку праці. Таким чином, фінансування діє і як ресурс, і як механізм управління.

6.4 СТРУКТУРНА РЕФЛЕКСІЯ

Сформульовані в законопроекті положення про фінансування надають перелік можливих джерел фінансування, але це все ще не створює повністю розроблену систему фінансування. Зв'язок між правом на освіту дорослих та ресурсами, необхідними для забезпечення його реалізації, залишається непрямим. У практичних термінах, обсяг надання послуг у сфері освіти дорослих скоріш за все визначатиметься бюджетними процесами, а не законодавчими гарантіями.

Відсутність визначених принципів розподілу або мінімальних параметрів фінансування залишає розподіл ресурсів значною мірою відкритим. Це може надавати можливості гнучко реагувати на місцеві умови, однак це також знижує передбачуваність і може призводити до неоднорідності та неоднаковості надання послуг в системі в цілому.

Конкретизація рівня публічних зобов'язань та принципів, що регулюють розподіл ресурсів, посилило б зв'язок між цілями закону та його практичним впровадженням. Для цього не потрібна жорстка модель фінансування, натомість необхідні чіткіші параметри, в межах яких приймаються рішення про фінансування задля забезпечення більш прозорого взаємозв'язку між правами та ресурсами.

7. ПРАВОВИЙ СТАТУС УЧАСНИКІВ

7.1 ПРОЄКТ ЗАКОНУ «ПРО ОСВІТУ ДОРОСЛИХ»

У законопроєкті особа представлена як носій права на освіту дорослих. Це право сформульовано в широкому сенсі та підкріплено всеохопними положеннями про недопущення дискримінації. Це право має місце в межах ширшої категорії конституційно закріплених прав. Водночас умови, за яких це право може бути реалізоване, не є повністю визначеними в тексті.

Частина перша статті 4 передбачає, що право на освіту дорослих включає «доступність освіти дорослих у випадках, визначених цим Законом», однак не визначається чітко, які саме складові системи породжують право вимоги, що підлягає судовому захисту.

Також у законопроєкті не розділяються ситуації, коли доступність залежить від наявної спроможності системи, а коли особа може посперитися на своє право незалежно від обмежень, пов'язаних із наявними ресурсами чи спроможністю. Це залишає правовий характер цього права відкритим для тлумачення в конкретних випадках.

Частина друга статті 21 визначає широкий перелік прав здобувачів освіти дорослих, зокрема що пов'язані з якістю освітніх послуг, доступністю освіти дорослих та участю в освітньому процесі. Зв'язок між цими правами та відповідними інституційними зобов'язаннями не є послідовно визначеним. У кількох випадках закон визначає право, не уточнюючи умов, за яких воно може бути реалізоване, або механізмів, за допомогою яких можна забезпечити його реалізацію.

Ще одне питання постає у зв'язку з роллю договорів про надання послуг (частина друга статті 21). Прийом та участь частково регулюються договором між особою та надавачем послуг. Використання договорів запроваджує структурний зсув від прав, передбачених публічним правом, до умов, визначених надавачем послуг, що може призводити до варіативності у практичному обсязі прав у всій системі.

Відсутність процедурних гарантій є особливо суттєвим питанням. Законопроєкт не визначає чіткого шляху оскарження особами рішень, пов'язаних із зарахуванням або визнанням результатів навчання.

Тут не визначено орган, відповідальний за розгляд скарг, а також не визначено процедури адміністративного оскарження або перегляду рішень. За відсутності таких механізмів практична здатність осіб покладатися на визначені в законі права залишається невизначеною та обмежує можливість забезпечення дотримання прав здобувачів.

Визнання результатів навчання, здобутих шляхом неформальної та/або інформальної освіти, має аналогічні риси. Закон визначає відповідальні органи та окреслює загальну структуру процесів визнання.

Однак детальні процедури переносяться на рівень підзаконного регулювання. Частина друга статті 18 делегує визначення порядку визнання результатів навчання, здобутих шляхом неформальної та/або інформальної освіти, центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, тоді як частина третя цієї статті делегує визнання для присвоєння та/або підтвердження професійних кваліфікацій кваліфікаційним центрам у порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Стаття 19 визначає особисте освітнє портфоліо як добровільний інструмент, що може формуватися, підтримуватися та супроводжуватися в Єдиній державній електронній базі даних з питань освіти, але не визначає його правовий статус у процедурах визнання або вагу, яку заклади мають надавати освітньому портфоліо.

7.2 ПОРІВНЯННЯ ІЗ ЗАКОНОМ «ПРО ПРОФЕСІЙНУ ОСВІТУ»

Закон «Про професійну освіту» вирішує кілька з цих питань за допомогою більш чітких процедурних положень. Правила прийому мають містити визначені елементи, такі як вимоги до документів, строки та критерії відбору. Також передбачено механізм оскарження, який встановлює чіткий алгоритм оскарження рішень особами.

Визнання результатів навчання оформлено як законне право з визначеними наслідками. Особи, які успішно завершили програму за кошти державного чи місцевого бюджету, можуть пройти незалежне оцінювання в кваліфікаційному центрі. Закон також визначає принципи, що регулюють процес оцінювання, включаючи справедливість та об'єктивність. Ці положення створюють чіткіше визначені відносини між здобувачами та закладами на певних етапах освітнього процесу.

7.3 ПОРІВНЯННЯ З ШВЕДСЬКОЮ СИСТЕМОЮ

Шведська система розрізняє різні форми участі таким чином, що це конкретизує правове становище осіб. У рамках муніципальної освіти дорослих доступ для учасників, які відповідають критеріям, розглядається як захищене законом право. Рішення стосовно прийому можуть бути предметом перегляду та оскарження, а особи мають право отримувати рішення з обґрунтуванням. Органи нагляду можуть втручатися, якщо муніципалітети не виконують свої повноваження.

Неформальна освіта дорослих працює за іншою моделлю. Участь не ґрунтується на захищеному законом праві, а прийом визначається самими надавачами послуг. Публічне фінансування надається без встановлення відповідного індивідуального права. Різниця між цими двома підходами відображена в правовій базі та помітна в тому, як структуровані права та процедури.

7.4 СТРУКТУРНА РЕФЛЕКСІЯ

Проект закону закріплює загальне право на освіту дорослих, але не визначає, як це право діє на практиці. Відносини між особами та закладами обумовлюються частково публічним правом, а частково договірними відносинами. Баланс між цими елементами не є чітко сформульованим у тексті проекту.

Відсутність процедурних механізмів впливає на практичний зміст визначених у законі прав. Без встановлених процедур перегляду чи оскарження рішень обсяг цих прав залишається невизначеним. Це стосується як прийому, так і визнання результатів навчання.

Уточнення того, які саме елементи системи породжують права, що підлягають захисту, а також запровадження базових процедурних гарантій на ключових етапах прийняття рішень посилили б правове становище учасників. Таке уточнення не потребує зміни загальної структури закону, однак зробило б взаємозв'язок між правами та їх реалізацією більш передбачуваним.

8. ВИЗНАЧЕННЯ ПЕРШОЧЕРГОВОСТІ В УМОВАХ ОБМЕЖЕНИХ РЕСУРСІВ

8.1 ПРОЄКТ ЗАКОНУ «ПРО ОСВІТУ ДОРΟΣЛИХ»

Частина друга статті 4 законопроекту встановлює загальне право на освіту дорослих, що гарантується незалежно від характеристик особи, таких як вік, стан здоров'я, місце проживання чи соціальний стан.

Проект не запроваджує диференційованих категорій доступу, а також не визначає конкретних пріоритетних груп. Також не передбачено законодавчо визначеного механізму ранжування заявників у ситуаціях, коли попит перевищує наявну спроможність.

Як принцип, цей універсальний підхід є послідовним. Водночас, контекст, у якому діятиме закон, піднімає питання, яким чином доступ функціонуватиме на практиці. Очікується, що система вирішуватиме питання, пов'язані з наслідками збройного конфлікту, внутрішнього переміщення та порушеннями ринку праці.

Ці обставини створюють нерівномірні потреби серед дорослого населення.

Визначені в законопроекті цілі включають сприяння зайнятості, інтеграції на ринку праці та соціальну реінтеграцію. Ці цілі передбачають зосередження уваги на групах, чий доступ до освіти був порушений або чия потреба в перепідготовці є особливо гострою. Законодавча рамка не перетворює цю орієнтацію на операційні критерії прийому. У разі обмеженої спроможності відсутність таких критеріїв залишає рішення про розподіл на розсуд адміністративної практики.

Закладена модель фінансування запроваджує певну форму визначення першочерговості на рівні розроблення програми. Єдиним законодавчим механізмом, що діє на рівні розподілу ресурсів, є частина четверта статті 41, згідно з якою органи державної влади можуть визначати пріоритетні напрями фінансування програми.

Це спрямовує загальний розподіл освітньої діяльності між предметними галузями, але не визначає, як відбираються індивідуальні заявники, коли кількість місць є обмеженою. Унаслідок цього, рішення про прийом залишаються на рівні надавачів послуг або органів влади на місцевому рівні за відсутності єдиної законодавчої бази. Це може створювати умови для гнучкості, але також збільшує ймовірність відмінностей між регіонами та закладами.

8.2 ПОРІВНЯННЯ ІЗ ЗАКОНОМ «ПРО ПРОФЕСІЙНУ ОСВІТУ»

Закон «Про професійну освіту» визначає конкретні категорії осіб, які мають право на здобуття професійної освіти, перепідготовку, підвищення кваліфікації тощо за рахунок публічних коштів, зокрема це внутрішньо переміщені особи, ветерани та особи, які за станом здоров'я втратили можливість виконувати роботу за раніше здобутою кваліфікацією. Ці положення створюють чітко визначені права в ширших рамках професійної освіти.

На етапі прийому застосовуються додаткові механізми визначення першочерговості.

Певні групи отримують пільговий доступ до місць, що фінансуються за рахунок публічних коштів, на основі критеріїв, визначених з посиланням на чинне законодавство про соціальний захист. Це створює структуру, в якій загальний доступ поєднується з цільовими заходами, спрямованими на визначені групи населення.

8.3 ПОРІВНЯННЯ З ШВЕДСЬКОЮ СИСТЕМОЮ

Шведська система поєднує загальне право на доступ з визначенням першочерговості на основі потреб. Якщо попит перевищує наявні можливості, заявники оцінюються відповідно до критеріїв, що стосуються попередньо здобутої освіти та ситуації на ринку праці. Пріоритет надається тим, хто має найбільшу потребу в освіті.

Ці критерії викладені в обов'язковому вторинному законодавстві, що переводить загальний принцип в операційні правила. Цей підхід не спирається на заздалегідь визначені категорії населення, а зосереджується на індивідуальних обставинах, що дозволяє системі реагувати на різні закономірності потреб, зберігаючи при цьому узгоджену рамку прийняття рішень.

8.4 СТРУКТУРНА РЕФЛЕКСІЯ

Універсальна структура законопроєкту забезпечує чітку нормативну основу, але сама по собі не визначає, як мають розподілятися обмежені ресурси. У ситуаціях, коли попит перевищує пропозицію, відсутність законодавчого механізму визначення першочерговості залишає невирішеним ключове операційне питання.

Програмно-цільова модель фінансування впливає на загальний розподіл надання послуг, але не враховує відбір учасників на індивідуальному рівні. За відсутності єдиних критеріїв рішення про прийом, імовірно, залежатимуть від практики на місцях, що може відрізнятися в різних частинах системи.

Запровадження системи визначення першочерговості передбачатиме визначення того, як мають вирішуватися питання доступу в умовах дефіциту. Це може мати різні форми, зокрема визначені в законодавстві критерії, моделі оцінки на основі потреб або делеговані правила, закріплені в первинному законодавстві. Що потрібно, так це чіткіший зв'язок між цілями закону та механізмами, за допомогою яких доступ до освіти дорослих вирішується на практиці.

ЗАКЛЮЧНИЙ КОМЕНТАР

МОЖЛИВІ ЧИННИКИ, ЩО СТОЯТЬ ЗА ПОЯВОЮ ЗАКОНОПРОЄКТУ

Одне з можливих пояснень структурних рис, визначених у цьому звіті, пов'язано із самим характером законодавчого завдання. Освіта дорослих в Україні не є новою сферою політики. Її різні складники, зокрема програми здобуття формальних кваліфікацій, неформальна освіта, професійний розвиток, перепідготовка тощо, розвивалися кожен у межах власних інституційних рамок. Ці складники також є дуже неоднорідними. Їх об'єднання у єдиному рамковому законі могло створити точки напруги, які не одразу є очевидними в тексті, зокрема пристосування того, що вже існує замість розроблення на основі первинних принципів, або реорганізація відносин між учасниками, що вже діють у рамках усталених процедур. Це дійсно свідчить про те, що виявлені слабкі сторони не є насамперед питанням нормотворчого вибору, а можуть відображати структурну складність самого завдання консолідації.

На цей виклик консолідації також міг вплинути зовнішній тиск часових рамок. Зобов'язання щодо виконання певних завдань, визначених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, було прийнято ще у 2018 році. Такий контекст, можливо, спонукає надати пріоритет своєчасному прийняттю відповідної законодавчої рамки, поруч із розробленням її детальних операційних характеристик.

Таким чином, недоліки законопроекту не сприймаються насамперед як результат неналежного дизайну. Вони відображають структурну складність завдання та умови, за яких воно виконувалося. Ця відмінність має значення для підходу до його вдосконалення. Питання полягає не в тому, як виправити помилки, а в тому, як зробити законодавчу базу повною, для повноцінного розроблення якої завжди потребується більше одного законодавчого циклу.

ПОСЛІДОВНІ НАСЛІДКИ

У сукупності одержані результати аналізу свідчать про те, що проєкт закону ще не забезпечує достатньо чіткої або сталої правової архітектури для підтримки заявлених амбіцій. Причини цього є радше структурними, ніж випадковими, і вказують на єдиний глибинний дефіцит, а не сукупність ізольованих недоліків.

П'ять аналітичних критеріїв, розглянутих у розділах 6-10, а саме ієрархія норм, управління, фінансування, права учасників та визначення першочерговості, виявляють окремі слабкі сторони. Водночас, разом вони радше відображають одну основну структурну рису, ніж п'ять окремих проблем.

У всьому законопроєкті делегування повноважень на рівень підзаконного регулювання використовується як основний механізм розв'язання складних питань. Це добре відомий прийом техніки нормопроекткування, але в законопроєкті він застосовується без структурних умов, що забезпечують ефективне функціонування делегування.

Положення про делегування не уточнюють, що саме має містити підзаконне законодавство. Також не встановлено параметрів, у межах яких має залишатися нормотворча діяльність на рівні виконавчої влади. Все це не супроводжується процедурними гарантіями, що встановлюють мінімальні стандарти незалежно від того, як здійснюються делеговані повноваження.

Наслідок є однаковим для всіх п'яти критеріїв. Ієрархія норм є нечіткою, оскільки межі делегування не окреслені. Управління є фрагментованим, оскільки повноваження щодо координації залишаються на розсуд адміністративної практики. Фінансові зобов'язання є залишаються на рівні декларації амбіцій, оскільки взаємозв'язок між правами та ресурсами є питанням, вирішення якого відкладається до пізнішого регулювання, замість визначення в законопроекті. Права учасників є юридично невизначеними, оскільки не встановлено жодного процедурного мінімуму. Визначення першочерговості відсутнє, оскільки закон делегує це питання, не надаючи основи для його вирішення.

Ця закономірність має важливе значення. Проект закону не є слабкою рамкою, яку потрібно посилити у п'яти різних напрямках. Це рамка, що має єдиний структурний дефіцит, а саме відкрите делегування без параметрів, що проявляється в усіх вимірах системи. Тому цілеспрямоване вирішення цього дефіциту матиме системні наслідки.

У цьому плані Закон «Про професійну освіту» пропонує частковий орієнтир. Діючи в межах більш розмежованої та структурно однорідної сфери, цей закон може визначати критерії делегування, порогові значення та періодичність перевірок на рівні первинного законодавства, а також встановлювати чіткі правила прийому, механізми оскарження та стандарти оцінювання. Порівняння не є прямолінійним. Більша регуляторна складність освіти дорослих може ускладнювати досягнення такої самої точності в рамках одного закону. Тим не менш, Закон «Про професійну освіту» ілюструє, що структуроване делегування та процедурні гарантії є досяжними в рамках українського законодавчого контексту, та свідчить про те, що такий напрямок руху є здійсненним, навіть якщо шлях є більш вимогливим.

МОЖЛИВІ ЗАХОДИ

Для вдосконалення проекту можна виділити сфери, які видаються і структурно значущими, і практично досяжними без необхідності суттєвого перегляду цілей закону чи закладених інституційних механізмів.

Однією з цих сфер є доопрацювання структури положень про делегування. У законопроекті для кожної сфери, де повноваження передаються на рівень підзаконного регулювання, слід визначити, що саме має вирішувати це регулювання та в яких межах воно має залишатися. Шведська законодавча традиція пропонує тут корисну модель. Замість того, щоб надавати відкриті повноваження для регулювання певної сфери, первинне законодавство визначає конкретні питання, які потребують вирішення, та межі, в яких вони можуть вирішуватися. Це не обмежує гнучкість. Це гарантує, що гнучкість діє в межах визначеного простору, замість його відсутності. У результаті вторинне законодавство стає операційною базою для виконання законодавчих зобов'язань, а не їх заміною.

Іншою сферою є встановлення мінімальних процедурних вимог. Не всі питання можуть чи мають бути вирішені в первинному законодавстві. Але деякі з них не слід повністю залишати на розсуд підзаконного регулювання чи адміністративної практики. Правові відносини між особами та системою вимагають мінімального базового процедурного рівня, визначеного в законі. Це означає призначення органу, відповідального за розгляд скарг, визначення права на одержання обґрунтованого рішення на ключових етапах прийняття рішень та забезпечення чіткого шляху для адміністративного перегляду.

Наостанок, необхідно посилити прикінцеві та перехідні положення. Чинний текст установлює, що Кабінет Міністрів України має привести свої нормативні акти у відповідність із цим Законом протягом одного року з дня набрання чинності цим Законом.

Це стандартне положення, але в його нинішньому вигляді воно не містить операційного змісту. Тут не визначається жодних заходів, конкретних обов'язків чи послідовності дій. Це положення необхідно розширити з тим, щоб визначити основне вторинне законодавство, яке потребує закон, визначити відповідальних за відповідні акти та встановити чіткі строки виконання. Це перетворить загальне зобов'язання на програму законодавчих робіт і дозволить оцінити, чи йде відповідна реалізація за планом.

ДОВГОСТРОКОВІ СТРУКТУРНІ СПОСТЕРЕЖЕННЯ

Система освіти дорослих, яку прагне створити законопроект, є структурно неоднорідною. Ефективне управління такою системою вимагає не лише чітких правил, а й координуючої функції, здатної підтримувати узгодженість між її різними складниками в процесі розвитку системи.

Там, де підпорядковане регулювання делегується головним чином на рівень уряду, узгодженість може залежати від координації між кількома міністерствами, повноваження яких перетинаються. Коли делегування йде далі, наприклад, на рівень регіональних органів влади чи надавачів послуг, зростає ризик відмінностей у впровадженні.

У порівнянному контексті реформування шведський підхід передбачав би утворення спеціального агентства з чітко визначеним мандатом, що охоплює всю сферу. Таке агентство відповідало б за розроблення підзаконних актів, надання рекомендацій, моніторинг впровадження та звітування перед урядом. Така інституційна схема створює умови для того, щоб структуроване делегування функціонувало відповідно до намірів, адже існує єдиний визначений орган, який має як повноваження, так і спроможність виконувати делеговані функції. Наразі в Україні, видається, не існує такого органу для освіти дорослих. Питання про те, чи необхідно утворити такий орган, виходить за межі безпосереднього обсягу цього аналітичного огляду. Разом з цим, це структурне спостереження безпосередньо впливає з проведеного аналізу.

Друге, більш фундаментальне спостереження стосується сфери застосування самого закону. Неоднорідність цієї галузі є саме тією рисою, що ускладнює операційні аспекти законопроекту та ставить питання про те, чи найкраще досягти узгодженості за допомогою єдиного комплексного закону, чи за допомогою диференційованого регулювання, спрямованого окремо на конкретну логіку кожного складника.

Шведська система може слугувати тут відповідним прикладом. Муніципальна освіта дорослих, вища професійна освіта та неформальна освіта функціонують відповідно до окремих регуляторних механізмів. Узгодженість у всій системі підтримується завдяки чітко визначеним інституційним межах, а не шляхом інтеграції в єдиний закон.

Чи має Україна рухатися в цьому напрямку є питанням політики, що залежить від чинників поза межами цього огляду. Однак проведений аналіз засвідчує, що якщо стануть очевидними труднощі у функціонуванні чинної рамки для як єдиного закону, варіант більш диференційованого регулювання може розглядатися по мірі того, як система розвиватиметься та ставатиме більш зрілою.

ДОДАТОК. ОСВІТА ДОРΟΣЛИХ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ (АВТОР: ТАРАС ДАНЬКО, ЗА УЧАСТІ ЛІЛІЇ ГРИНЕВИЧ)

1. ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ ТА ЕКЗИСТЕНЦІЙНИЙ ІМПЕРАТИВ

Європейська інтеграція України має не лише політичне, але й екзистенційне значення в контексті повномасштабної агресії Росії та довгострокової відбудови та відновлення країни. Більш поширеним і глибоким стає розуміння набуття членства в Європейському Союзі як стратегічної основи для інституційної стійкості, економічної модернізації, інтеграції ринку праці та консолідації демократії. У цьому контексті розвиток системи освіти дорослих, що узгоджується з європейськими підходами навчання впродовж життя, стає важливим складником ширшого порядку денного трансформацій в Україні.

Європейський Союз просуває навчання впродовж життя як ключовий інструмент посилення економічної конкурентоспроможності, соціальної згуртованості, мобільності робочої сили та індивідуальної адаптації в умовах технологічних та структурних змін. Відповідні інструменти та рекомендації ЄС, зокрема щодо підтвердження результатів неформального та інформального навчання, мікро-кваліфікацій, можливостей індивідуального навчання та підходів на основі компетентностей, дедалі більше формують нову європейську архітектуру навчання дорослих.

Для України узгодженість з цими підходами головним чином є важливою не як формальне зобов'язання, а як практична умова участі в європейському просторі освіти, економіки та ринку праці. З цієї точки зору проєкт Закону «Про освіту дорослих» можна розглядати як частину ширшого процесу інституційної адаптації, що супроводжує траєкторію інтеграції України в ЄС.

2. ПРОЦЕСИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В УКРАЇНСЬКІЙ СИСТЕМІ ОСВІТИ СЬОГОДНІ

З часів підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2014 році Україна провела широкий спектр реформ, спрямованих на поступову інтеграцію в європейський простір освіти, науки та ринку праці. Співробітництво у сфері освіти також є частиною Угоди про асоціацію, що містить, зокрема, положення щодо модернізації вищої освіти, професійної освіти, навчання впродовж життя, академічної мобільності та інституційної співпраці з ЄС.

Прогрес у виконанні визначених зобов'язань регулярно відображається у звітах України про стан виконання Угоди про асоціацію. У сфері освіти ці документи відзначають постійне наближення та прийняття Україною європейських підходів у таких сферах, як управління вищою освітою, політика кваліфікацій, забезпечення якості освіти, цифровізація та навчання на основі компетентностей. Особлива увага приділялася модернізації структур управління вищою освітою, підвищенню інституційної автономії, розвитку механізмів зовнішнього забезпечення якості освіти та інтеграції у Європейський простір вищої освіти.

Одним із ключових напрямів інтеграції стало розроблення Національної рамки кваліфікацій відповідно до Європейської рамки кваліфікацій. Україна вжила заходів для модернізації управління кваліфікаціями, підвищення прозорості результатів навчання та посилення зв'язків між освітою та потребами ринку праці.

Цей процес включає посилений фокус на компетентнісних підходах, а також на модульному підході до структурування навчання та визнання кваліфікацій, отриманих у різних освітніх середовищах.

Україна також значно поглибила участь у європейських механізмах та програмах співробітництва у сфері освіти. Українські заклади освіти є активними учасниками програм Erasmus+, eTwinning, Horizon Europe та інших ініціатив, що впроваджуються за підтримки ЄС. Ці інструменти сприяють горизонтальній інституційній співпраці, мобільності, модернізації навчальних програм та наочному ознайомленню з європейськими практиками управління освітою. Участь у цих програмах пришвидшила процеси поширення підходів ЄС, що стосуються навчання впродовж життя, забезпечення якості освіти, інклюзії та цифрової трансформації.

У сферах професійної освіти та освіти дорослих дедалі більша увага приділяється визнанню результатів неформального та інформального навчання, актуальності освітніх програм для ринку праці та гнучким шляхам здобуття освіти. В українських політичних дискусіях усе частіше згадуються європейські підходи до підтвердження результатів попереднього навчання, надання мікрокваліфікацій і підвищення кваліфікації впродовж життя. Хоча багато з цих інструментів ще не є повністю впровадженими в українській системі, вони вже впливають на ширший порядок денний реформ та політичний дискурс.

Війна також загострила практичну важливість політики у сфері освіти дорослих. Масове вимушене переміщення населення, перебудова економіки, а також демобілізація військовий у майбутньому разом зі стрімкими технологічними змінами обумовлюють високий запит на перепідготовку, реінтеграцію та гнучкі освітні можливості для дорослих. У цьому контексті освіта дорослих дедалі частіше розглядається не лише як сфера соціальної політики, а радше як інструмент економічного відновлення, адаптації на ринку праці та соціальної згуртованості. Це відповідає ширшим пріоритетам європейської політики щодо стійкості, конкурентоспроможності на ринку праці та навчання впродовж життя.

На рівні управління Україна також провела реформи, спрямовані на посилення забезпечення якості освіти та інституційної підзвітності. Розроблення механізмів зовнішнього забезпечення якості освіти, розширення використання цифрових освітніх інструментів та поступова адаптація до європейських стандартів прозорості та порівнянності сприяють довгостроковому зближенню управління освітою в Україні з європейськими підходами.

У цьому контексті проєкт Закону «Про освіту дорослих» має розглядатися як частина ширшого та постійного процесу інституційної адаптації, а не як ізольована законодавча ініціатива. Його важливість полягає не лише в регулюванні освіти дорослих як окремої сфери, але й у створенні умов для майбутньої інтеграції української політики та механізмів освіти дорослих у європейську архітектуру навчання впродовж життя, що постійно еволюціонує.

3. СУЧАСНІ ВИКЛИКИ, ЩО ФОРМУЮТЬ ПОЛІТИКУ ОСВІТИ ДОРΟΣЛИХ В УКРАЇНІ

Розвиток політики освіти дорослих в Україні відбувається за критичних соціальних, економічних та безпекових умов через повномасштабне вторгнення Росії, розпочате у 2022 році. Війна значно посилсила роль освіти дорослих як інструменту стійкості, адаптації на ринку праці, соціальної реінтеграції та повоєнного відновлення. За цих умов політика освіти дорослих дедалі більше виходить за межі традиційної освітньої сфери та пов'язується з ширшими викликами економічної відбудови, демографічних змін, соціальної згуртованості та інституційної стабільності.

Одним з центральних викликів є масштабне переміщення населення та порушення ринку праці. Мільйони українців стали внутрішньо переміщеними особами чи були вимушені виїхати за кордон, тоді як численні сектори економіки зазнали структурних трансформацій через руйнування інфраструктури, безпекові ризики та зміни в економічній географії.

Це створює значний запит на перепідготовку, професійну переорієнтацію та гнучкі можливості навчання, адаптовані до стрімко змінюваних умов ринку праці. Таким чином, освіта дорослих тісно пов'язана з відновленням економіки та робочої сили.

Ще одним важливим викликом є майбутня реінтеграція ветеранів та перехід військовослужбовців до цивільного життя. Україна матиме тривале завдання щодо надання підтримки великим групам людей з військовим досвідом, які можуть потребувати професійної перепідготовки, визнання компетентностей, набутих під час військової служби, психологічної адаптації та реінтеграції на ринку праці. Це знов таки створює попит на гнучкі та доступні механізми освіти дорослих, здатні забезпечувати різноманітні освітні траєкторії та відповідати на індивідуальні потреби.

Війна також пришвидшила процеси технологічних та інституційних трансформацій. Стрімка цифровізація, поширення дистанційної роботи та онлайн-навчання, а також активніша взаємодія з європейськими інституціями та ринками праці вимагають більш гнучких освітніх траєкторій та більших можливостей для навчання впродовж життя. Разом з цим заклади освіти функціонують в умовах обмежених ресурсів, демографічного тиску, пошкоджень інфраструктури та постійної невизначеності.

У цьому контексті освіта дорослих в Україні виконує кілька функцій одночасно – економічну, соціальну, інституційну та навіть безпекову. Очікується, що освіта дорослих не лише підтримуватиме зайнятість та конкурентоспроможність, але й сприятиме соціальній стійкості, інклюзії, реінтеграції та відновленню. Ця багатовимірна роль значно ускладнює управління та вимагає координації між політикою освіти, політикою ринку праці, соціальною політикою, регіональним розвитком та стратегіями відбудови.

Ці виклики також пояснюють дедалі більшу актуальність європейських підходів до навчання впродовж життя для України. Інструменти, що стосуються підтвердження результатів попереднього навчання, гнучких траєкторій, модульної структури навчання, навчання на основі компетентностей та доступу до можливостей освіти дорослих, стають все більш важливими в умовах, коли людині протягом життя може знадобитися неодноразово змінювати професію чи сферу діяльності.

Отже, проєкт Закону «Про освіту дорослих» виникає в контексті, де навчання дорослих більше не є периферійним освітнім питанням, а є важливим компонентом ширшої суспільної трансформації та траєкторії європейської інтеграції України.

4. ІНСТРУМЕНТИ ЄС У СФЕРІ ОСВІТИ ДОРΟΣЛИХ ТА ЇХНЯ АКТУАЛЬНІСТЬ ДЛЯ УКРАЇНИ

Європейська політика у сфері освіти дорослих все більше покладається на набір взаємопов'язаних інструментів, спрямованих на підтримку навчання впродовж життя, мобільності робочої сили, гнучкості освітніх траєкторій та визнання компетентностей, набутих у різних контекстах. Найбільш релевантними для українського контексту інструментами є Європейська рамка кваліфікацій, підтвердження результатів неформального та інформального навчання, мікрокваліфікації, індивідуальні навчальні рахунки та рамка ключових компетентностей для навчання впродовж життя. Ці інструменти мають різний рівень інституційної зрілості в Європейському Союзі та різною мірою відображені в українській системі освіти та в проєкті Закону «Про освіту дорослих».

У розрізі цих інструментів найбільший поступ зроблено Україною у питаннях Національної рамки кваліфікацій, що узгоджується з Європейською рамкою кваліфікацій, а також визнання результатів навчання, здобутого шляхом неформальної та інформальної освіти.

Україна розробила рамку кваліфікацій, сумісну з ширшими європейськими підходами, та поступово впровадила в освітнє регулювання логіку, що ґрунтується на компетентностях та результатах навчання. Так само, визнання результатів неформального та інформального навчання вже міститься в українському освітньому законодавстві та відображено в проєкті Закону «Про освіту дорослих».

Разом з цим, ці два інструменти залишаються лише частково впровадженими на операційному рівні, якщо говорити про освіту дорослих. Щодо підтвердження результатів навчання, здобутого шляхом неформальної та інформальної освіти, законопроєкт визнає сам принцип, але інституційні обов'язки, процедури та механізми його реалізації залишаються недостатньо визначеними. Це відображає ширший рамковий характер законопроєкту. На цьому етапі розвитку системи надмірне процедурне регулювання та централізація механізмів підтвердження можуть створити значні бюрократичні бар'єри для надавачів послуг у сфері освіти дорослих та зменшити гнучкість, необхідну в умовах ринку праці, що швидко змінюється. Тому в цьому аспекті поступовий та делегований підхід до впровадження може бути більш доцільним.

Аналогічною є ситуація щодо рамки кваліфікацій. Хоча загальна логіка узгодження з європейськими підходами представлена опосередковано через українську систему кваліфікацій, операційні механізми, що стосуються освіти дорослих, залишаються недостатньо розвиненими. На практиці багато форм навчання та професійного розвитку дорослих можуть зрештою вимагати більш чіткого зв'язку з рівнями кваліфікацій та рамками компетентностей. Однак на цьому етапі запровадження дуже формалізованих вимог до всіх видів діяльності у сфері освіти дорослих може перевантажити систему, яка тільки формується, та негативно вплинути на її адаптивність.

Натомість, такі інструменти, як мікрокваліфікації та індивідуальні навчальні рахунки, наразі відсутні в законопроєкті, але в подальшому можуть набувати більшої актуальності для України, особливо в контексті гнучкої перекваліфікації, модульних освітніх траєкторій, мобільності робочої сили та повоєнної реінтеграції. Мікрокваліфікації потенційно пропонують механізм визнання менших одиниць сертифікованих результатів навчання, тоді як індивідуальні навчальні рахунки можуть створити більш індивідуалізовані та гнучкі підходи до фінансування можливостей освіти дорослих.

Хоча законопроєкт не встановлює механізмів, що відповідають індивідуальним навчальним рахункам у значенні політики ЄС (Рекомендація Ради від 16 червня 2022 року щодо індивідуальних навчальних рахунків), у ньому запроваджено поняття особистого освітнього портфоліо (стаття 19), що визначається як сукупність відомостей про документи щодо персональних досягнень особи, які засвідчують результати навчання, здобуті шляхом формальної, неформальної та інформальної освіти, в тому числі в процесі безперервного професійного розвитку. Хоча особисті освітні портфоліо не є тотожними механізму індивідуальних навчальних рахунків, вони можуть створити важливу інституційну та технічну базу для майбутнього розвитку інфраструктури освіти дорослих, орієнтованої на здобувача, що включає фіксування, накопичення та відстеження результатів навчання. У цьому відношенні механізм портфоліо можна розглядати як потенційно важливий сприятливий елемент для майбутніх інструментів управління навчанням впродовж життя.

Водночас, індивідуальні навчальні рахунки у європейському контексті переважно функціонують не як освітні реєстри, а як орієнтовані на здобувача освіти фінансові та управлінські інструменти, що забезпечують особам доступ до права на навчання та гнучкі можливості навчання.

Європейські підходи в цій сфері залишаються дуже неоднорідними, оскільки різні країни розробляють різні моделі залежно від інституційних традицій, структури ринку праці та систем фінансування. Тому подальше обговорення можливих українських підходів до механізмів фінансування, орієнтованих на здобувача, може потребувати поступового розвитку після впровадження особистих освітніх портфоліо та пов'язаної з ними цифрової інфраструктури. У зв'язку з цим, майбутнє впровадження таких механізмів потенційно може координуватися Кабінетом Міністрів України за участю Міністерства освіти і науки України та інших відповідних заінтересованих сторін у ширших рамках повноважень та механізмів координації, передбачених законопроектом (стаття 26).

Хоча мікрокваліфікації не згадуються прямо в проєкті Закону «Про освіту дорослих», зміст статті 17, що врегульовує документи про освіту дорослих, суттєво перетинається з логікою Рекомендації Ради від 16 червня 2022 року щодо європейського підходу до мікрокваліфікацій для навчання впродовж життя та працевлаштування (2022/C 243/02).

У зв'язку з цим можна було б розглянути можливість введення терміну «мікрокваліфікації» до проєкту відповідно до підходу, відображеного в Рекомендації, а також подальше узгодження статті 17 з європейськими стандартними елементами, що використовуються для опису мікрокваліфікацій. Таке узгодження могло б сприяти майбутній сумісності української практики документування освіти дорослих із ширшими європейськими підходами до навчання впродовж життя, зберігаючи при цьому гнучкість та пропорційність в українській системі освіти дорослих.

Водночас, впровадження таких інструментів в українську систему вимагатиме ретельного розроблення інституційної системи. Зокрема, при впровадженні необхідно уникати створення надмірно централізованих процедур акредитації та визнання для освітньої діяльності малого масштабу, оскільки це може суттєво зменшити гнучкість системи та створити адміністративне навантаження, несумісне з динамічним характером навчання дорослих. Натомість, майбутній розвиток може вимагати збалансованих механізмів, що поєднують прозорість, довіру, відповідальність надавачів послуг та поступовий розвиток цифрових реєстрів та інструментів визнання.

Рамка ключових компетентностей для навчання впродовж життя також практично відсутня в законопроєкті. Однак, враховуючи її широкий та необов'язковий політичний характер навіть у контексті ЄС, пряме включення цієї рамки до законодавства може не бути необхідним на даному етапі. Натомість, ця рамка може слугувати довгостроковим орієнтиром для політики, що стосується розроблення навчальних програм, підходів на основі компетентностей, та стратегічної орієнтації системи навчання дорослих.

На даному етапі питання необов'язково полягає в тому, щоб одразу включити всі інструменти ЄС до законодавства України у повністю операціоналізованій формі, а радше в необхідності чітко враховувати їхню майбутню роль під час подальшого доопрацювання та остаточного визначення Закону «Про освіту дорослих».

Зокрема, такі інструменти, як мікрокваліфікації та індивідуальні навчальні рахунки, можуть набувати дедалі більшої актуальності в контексті гнучкої перекваліфікації, мобільності робочої сили, модульних освітніх траєкторій та повоєнної реінтеграції. Тому їхній потенційний вплив на управління, фінансування, забезпечення якості освіти, сертифікацію та цифрову інфраструктуру заслуговує на подальше політичне обговорення в українському контексті.

Крім того, поступовий розвиток систем моніторингу та обробки даних у сфері освіти дорослих може ставати більш значущим в процесі інтеграції України у ширший європейський простір навчання впродовж життя.

Європейська політика у сфері освіти дорослих спирається не лише на регуляторні інструменти, але й на статистичний моніторинг, показники участі та доказову оцінку політики. У довгостроковій перспективі це може потребувати розроблення більш інтегрованих цифрових реєстрів та інформаційних систем, здатних фіксувати участь у навчальних заходах для дорослих та документувати сертифіковані результати навчання. Отже, майбутні дискусії щодо таких інструментів, як мікрокваліфікації та індивідуальні навчальні рахунки, можуть також потребувати вирішення питань технічної та інституційної інфраструктури, необхідної для забезпечення прозорості, моніторингу та координації політики, уникаючи при цьому надмірної бюрократизації системи освіти дорослих.

5. ЗАКЛЮЧНИЙ КОМЕНТАР

Проект Закону «Про освіту дорослих» є важливою можливістю для України зробити подальші практичні кроки до інтеграції в європейський простір навчання впродовж життя та освіти дорослих, що розвивається. Його значення полягає не лише в регулюванні освіти дорослих як окремої сфери політики, але й у створенні підвалин для поступового розвитку інституційних механізмів, гнучких траєкторій навчання та підходів до управління, що відповідають ширшим європейським тенденціям. У контексті глобальних технологічних, економічних та демографічних викликів розвиток сучасної системи освіти дорослих дедалі більше пов'язується з конкурентоспроможністю, стійкістю, інноваційним потенціалом та довгостроковим економічним добробутом. У цьому плані інтеграцію України в європейський освітній простір та простір навчання впродовж життя слід розглядати не лише як процес адаптації, але й як потенційний внесок у зміцнення людського капіталу Європи, гнучкості ринку праці та стійкості суспільства. Отже, складовою стратегічної мети Закону «Про освіту дорослих» є створення динамічної та адаптивної системи освіти дорослих, здатної підтримувати довгостроковий шлях європейської інтеграції України та ефективно реагувати на суспільні, економічні та технологічні виклики, що супроводжують цей процес.

