

МІНЬКОВСЬКА І. І.,

здобувач

(Науково-дослідний інститут
публічного права)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.89>

ДЕЯКІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА З РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ПОВНОЇ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

У статті здійснено комплексне наукове дослідження адміністративно-правових аспектів ресурсного забезпечення у сфері повної загальної середньої освіти (ПЗСО) в Україні. Обґрунтовано теоретико-правову природу цього явища як інституційного елементу освітньої політики держави та об'єкта публічно-правового регулювання. Розкрито еволюцію правового регулювання ресурсної підтримки освіти в Україні, охарактеризовано поняття, структуру, сутність і класифікацію ресурсного забезпечення в межах освітнього процесу.

Окрему увагу приділено ролі адміністративного права у формуванні та реалізації освітньої політики, висвітлено методологічні основи та спеціалізовані адміністративно-правові методи дослідження зазначеного явища. Розглянуто адміністративно-правову природу ресурсного забезпечення як сукупності імперативних норм, публічно-владних процедур та інституцій, що забезпечують ефективне управління ресурсами у системі ПЗСО.

У межах статті проаналізовано функціональні ролі суб'єктів і об'єктів ресурсного забезпечення, зокрема органів державної влади, місцевого самоврядування, керівників закладів освіти та учасників освітнього процесу. Досліджено межі адміністративного впливу у сфері ресурсного забезпечення, а також чинну нормативно-правову базу, як загальні, так і спеціальні правові акти, включно з підзаконними нормативами (наказами, типовими положеннями, інструкціями).

Особливу увагу приділено практиці правозастосування, проаналізовано судові та адміністративні кейси щодо реалізації освітніх прав, ефективності використання ресурсів, доступу до навчальних матеріалів тощо. Розглянуто вплив децентралізаційної реформи на систему правового регулювання у сфері ПЗСО, повноваження місцевих рад і виконавчих органів.

Показано, що передача повноважень та відповідальності на місцевий рівень супроводжується низкою проблем – фінансовою нерівномірністю між громадами, дефіцитом кадрового потенціалу, відсутністю уніфікованих стандартів забезпечення, складністю процедур управління майном та нестачею дієвих механізмів моніторингу.

Ключові слова: адміністративне право, ресурсне забезпечення, ПЗСО, освітня субвенція, публічне управління, децентралізація, адміністративно-правове регулювання, управління освітою, судова практика.

Minkovska I. I. Some issues of modern administrative and legal legislation on resource provision in the sphere of complete general secondary education

The article carries out a comprehensive scientific study of the administrative and legal aspects of resource provision in the field of general secondary education (GSE) in Ukraine. The theoretical and legal nature of this phenomenon as an institutional element of the state's educational policy and an object of public legal



regulation is substantiated. The evolution of legal regulation of resource support for education in Ukraine is revealed, the concept, structure, essence and classification of resource provision within the educational process are characterized.

Special attention is paid to the role of administrative law in the formation and implementation of educational policy, the methodological foundations and specialized administrative and legal methods of studying the mentioned phenomenon are highlighted. The administrative and legal nature of resource provision as a set of imperative norms, public and governmental procedures and institutions that ensure effective resource management in the GSE system is considered.

The article analyzes the functional roles of subjects and objects of resource provision, in particular state authorities, local governments, heads of educational institutions and participants in the educational process. The limits of administrative influence in the field of resource provision are studied, as well as the current regulatory framework, both general and special legal acts, including subordinate regulations (orders, standard provisions, instructions).

Particular attention is paid to the practice of law enforcement, judicial and administrative cases on the implementation of educational rights, the efficiency of resource use, access to educational materials, etc. are analyzed. The impact of the decentralization reform on the system of legal regulation in the field of PZSO, the powers of local councils and executive bodies are considered.

It is shown that the transfer of powers and responsibilities to the local level is accompanied by a number of problems – financial inequality between communities, a shortage of human resources, the absence of unified standards of provision, the complexity of property management procedures, and the lack of effective monitoring mechanisms.

Key words: *administrative law, resource provision, PZSO, educational subvention, public administration, decentralization, regulatory and legal regulation, educational management, case law.*

Вступ. Ресурсне забезпечення ПЗСО становить ключову передумову реалізації державної політики в галузі освіти, безпосередньо впливаючи на її якість, доступність і рівень забезпечення освітніх стандартів. З позиції адміністративного права, регулювання цієї сфери виступає об'єктом публічного управління, оскільки поєднує владні повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, бюджетне планування і контроль за використанням публічних фінансів.

Правове регулювання ресурсної підтримки освіти в Україні має глибокі історичні корені, які зазнавали суттєвих трансформацій під впливом політичних, економічних та ідеологічних змін. Розвиток цього інституту можна умовно поділити на кілька ключових етапів.

У радянський період система освіти в Україні була частиною загальносоюзної структури, що характеризувалася жорсткою централізацією управління та фінансування. Основні ресурси для освітніх закладів надходили з державного бюджету, а управління здійснювалося через Міністерство освіти УРСР, яке підпорядковувалося союзному Міністерству освіти СРСР. Ця модель забезпечувала уніфікацію освітніх програм і стандартів, але обмежувала автономію закладів освіти та не враховувала регіональні особливості.

У радянський період система освіти функціонувала в умовах централізованої моделі управління, в межах якої фінансування, матеріально-технічне забезпечення та кадрова політика реалізовувалися через союзно-республіканські структури. Органи освіти УРСР були підзвітними Міністерству освіти СРСР, що унеможливлювало врахування локальних потреб громад. Адміністративно-правові акти мали переважно директивний характер, а доступ до ресурсів значною мірою залежав від політичної кон'юнктури. В умовах відсутності нормативно визначених стандартів фінансування, у сільських школах спостерігалися суттєві недофінансування, особливо в 1980-х роках.



Після проголошення незалежності України відбулася переоцінка засад функціонування освітньої системи. Вперше автономію освітніх закладів було закріплено на законодавчому рівні в Законі України «Про освіту» 1991 року (втратив чинність у 2017 р.) [1]. Документ заклав основи для диверсифікації джерел фінансування освіти та встановлення державних гарантій у цій сфері. Значну роль у формуванні стратегічного бачення розвитку освіти відіграла Державна національна програма "Освіта" ("Україна ХХІ століття") [2], яка передбачала удосконалення матеріально-технічної бази та забезпечення ресурсної стабільності системи ПЗСО [3, с. 140].

У період 2000–2016 рр. спостерігається поступова систематизація законодавства та спроби впровадження стандартів ефективного управління ресурсами. Важливою подією стало прийняття Бюджетного кодексу України (2001, нова редакція – 2010), який заклав основу для формування міжбюджетних трансфертів, зокрема освітньої субвенції [4]. Одночасно було прийнято численні підзаконні акти, зокрема Типові положення про навчальні заклади, документи МОН з ліцензування, атестації та матеріально-технічного оснащення.

Наступним етапом було прийняття Закону України «Про освіту» у 2017 році [5] та Закону «Про повну загальну середню освіту» [6] у 2020 році, що стало кульмінацією багаторічних реформ. Ці акти: а) запровадили поняття автономії закладів освіти; б) визначили чіткі повноваження центральної та місцевої влади щодо ресурсного забезпечення; в) затвердили механізм освітньої субвенції з можливістю дофінансування з місцевих бюджетів; г) регламентували кадрове забезпечення та підвищення кваліфікації педагогів. Ці зміни започаткували принципово нову модель публічного управління у сфері ресурсної підтримки освіти, яка орієнтована на ефективність, прозорість та результативність.

У свою чергу, ресурсне забезпечення в освітньому процесі охоплює комплекс заходів, спрямованих на надання закладам освіти необхідних матеріальних, фінансових, кадрових, інформаційних та інших ресурсів для реалізації освітніх програм. У правовому аспекті, це означає встановлення нормативно-правових актів, що регламентують порядок надання, розподілу та використання ресурсів у сфері освіти.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сучасного стану адміністративно-правового регулювання ресурсного забезпечення у сфері повної загальної середньої освіти, визначення основних проблем правового забезпечення матеріальних, фінансових, кадрових та інформаційних ресурсів, а також окреслення шляхів вдосконалення законодавчого регулювання в цій сфері з урахуванням сучасних викликів і потреб освітньої галузі.

Результати дослідження. Ресурсне забезпечення у сфері повної загальної середньої освіти – це системно організований, юридично врегульований комплекс матеріальних, фінансових, кадрових, інформаційних, організаційно-інституційних і нормативно-правових чинників, який формується, розподіляється та використовується з метою забезпечення гарантованого державою права на якісну та доступну середню освіту, відповідно до державних стандартів, з урахуванням принципів ефективності, прозорості, рівності та сталості розвитку освітньої системи.

Сутність ресурсного забезпечення ПЗСО полягає в реалізації конституційного права кожної особи на безоплатну середню освіту (ст. 53 Конституції України) [7]. Загалом ця сутність полягає в: (а) реалізації освітніх програм відповідно до державних стандартів; (б) рівного доступу до освіти для всіх громадян; (в) підтримки професійного розвитку педагогів; (г) впровадження інновацій в освітній процес.

Що стосується структури ресурсного забезпечення в освітньому процесі, то вона є багатовимірною системою, яка включає взаємопов'язані складові, що забезпечують повноцінне функціонування навчального закладу. Структурно таке ресурсне забезпечення охоплює: 1) фінансові ресурси; 2) матеріально-технічні ресурси; 3) кадрові ресурси; 4) інформаційні ресурси; 5) організаційно-управлінські ресурси.

Класифікація ресурсного забезпечення в освітньому процесі може бути здійснена за різними критеріями:

1. *За джерелами фінансування:* а) державне фінансування – це кошти, що виділяються з державного бюджету для забезпечення діяльності закладів освіти; б) місцеве фінан-



сування – це кошти, що виділяються з місцевих бюджетів для утримання та розвитку закладів освіти; в) позабюджетні кошти – це гранти, благодійна допомога, власні надходження (платні послуги) закладів освіти та інші джерела, передбачені законодавством [8].

2. *За видами ресурсів:* а) матеріальні ресурси – це будівлі, приміщення, обладнання, навчальні матеріали; б) фінансові ресурси – кошти, необхідні для забезпечення діяльності закладів освіти; в) кадрові ресурси – це кваліфіковані педагогічні та адміністративні працівники; г) інформаційні ресурси – це доступ до інформаційних ресурсів, електронних підручників, мультимедійних навчальних матеріалів; г) організаційні ресурси – це система управління закладами освіти, нормативно-правова база, що регулює освітню діяльність.

3. *За рівнями управління:* а) центральний рівень (Міністерство освіти і науки України, яке розробляє державні стандарти освіти та політику у сфері ПЗСО); б) регіональний рівень (обласні та районні органи управління освітою, які відповідають за реалізацію освітньої політики на місцях); в) місцевий рівень (органи місцевого самоврядування, які відповідають за утримання та розвиток матеріально-технічної бази закладів освіти).

4. *За функціональним призначенням:* а) основне забезпечення (необхідне для функціонування закладу освіти); б) додаткове забезпечення (спрямоване на розвиток та модернізацію освітнього процесу).

Ці класифікації дозволяють систематизувати ресурсне забезпечення освітнього процесу та сприяють ефективному управлінню ресурсами на різних рівнях освітньої системи.

Згідно зі статтею 3 Закону України "Про повну загальну середню освіту", система загальної середньої освіти складається із змісту повної загальної середньої освіти на кожному її рівні, мережі закладів освіти, учасників освітнього процесу, а також кадрового, фінансового, науково-методичного, ресурсного та адміністративно-правового забезпечення освітньої та управлінської діяльності [6]. Це формулювання не тільки підтверджує включення ресурсного забезпечення до складу освітньої системи, а й надає йому системного статусу, що обумовлює його значення як умови та інструменту забезпечення стабільного та якісного функціонування закладів освіти.

Адміністративне право відіграє ключову роль у регулюванні відносин у сфері ПЗСО в Україні. Воно забезпечує правову основу для організації, управління та контролю освітнього процесу, визначає повноваження органів державної влади, права та обов'язки учасників освітнього процесу.

Адміністративно-правове регулювання у сфері ПЗСО – це система норм публічного права, спрямованих на організацію, функціонування, контроль і розвиток освітньої системи загальної середньої освіти на всіх її рівнях. Це регулювання здійснюється через правові механізми, процедури, повноваження та обов'язки органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також через правовий статус суб'єктів освітніх відносин. Так адміністративно-правове регулювання у сфері ПЗСО охоплює: 1) Нормативно-правову базу – це Конституція України, Закони "Про освіту", "Про повну загальну середню освіту", підзаконні акти, накази Міністерства освіти і науки України (МОН), постанови Кабінету Міністрів України; 2) Організаційно-управлінські механізми – це структура та повноваження органів управління освітою, порядок ліцензування та акредитації закладів освіти, система контролю та нагляду; 3) Права та обов'язки учасників освітнього процесу – це визначення правового статусу учнів, педагогічних працівників, батьків, адміністрації закладів освіти то відповідно до ст. 52 Закону України «Про освіту». Таке регулювання спрямоване на забезпечення якості освіти, доступності, рівності можливостей та захисту прав учасників освітнього процесу [9].

У сфері ПЗСО предметом адміністративного права виступають: а) відносини між державою (органами публічної влади) та закладами освіти з приводу організації освітнього процесу; б) відносини між органами державної влади та педагогічними працівниками щодо реалізації трудових, адміністративних і дисциплінарних процедур; в) відносини з питань фінансування, інспектування, ліцензування та контролю у сфері загальної середньої освіти; г) реалізація державної політики у галузі освіти на центральному та місцевому рівнях.

У свою чергу ресурсне забезпечення у сфері ПЗСО є багатокомпонентним явищем, що охоплює матеріальні, фінансові, кадрові та організаційно-управлінські ресурси. У пра-



вовому вимірі воно регулюється нормами адміністративного права, яке визначає правові рамки для ефективного управління освітнім процесом на державному та місцевому рівнях.

Адміністративно-правова природа ресурсного забезпечення ПЗСО полягає в тому, що відповідні дії держави та її органів з надання і розподілу ресурсів мають імперативний характер і відбуваються у межах публічно-правових відносин. Органи державної влади, зокрема Міністерство освіти і науки України, Міністерство фінансів, а також органи місцевого самоврядування, здійснюють планування, бюджетування, моніторинг і контроль за ефективністю використання освітніх ресурсів на підставі законодавчо визначених повноважень.

Таким чином, ресурсне забезпечення ПЗСО не є виключно питанням господарської чи бюджетної діяльності, а має публічно-правову природу і потребує належного адміністративно-правового забезпечення, що охоплює комплекс норм, механізмів і інститутів.

У системі ПЗСО адміністративно-правовий аспект ресурсного забезпечення передбачає чітке розмежування між суб'єктами та об'єктами відповідних правовідносин. Суб'єкти ресурсного забезпечення – це учасники освітніх відносин, які відповідно до законодавства наділені компетенцією щодо формування, розподілу, контролю й ефективного використання ресурсів у сфері освіти.

Відповідно до чинного законодавства, зокрема Закону України «Про повну загальну середню освіту», органи місцевого самоврядування відповідають за фінансування, матеріально-технічне забезпечення, енергозабезпечення та поточне утримання закладів освіти на відповідній території. Проте їх компетенція не охоплює втручання у педагогічний процес, кадрову політику, визначення освітніх програм або внутрішній розпорядок установ. Згідно з текстом цього ж закону, саме заклади освіти наділені правом самостійно визначати форми та методи навчання, організовувати свою внутрішню структуру, розпоряджатися наданими ресурсами та здійснювати управління відповідно до затвердженого статуту [6].

Аналіз чинної правозастосовної практики свідчить про наявність системних проблем, що перешкоджають ефективному забезпеченню освітньої сфери ресурсами. До ключових з них слід віднести: 1) нерівномірність фінансування освітніх закладів, особливо в малих громадах і сільських територіях, що призводить до обмеженого доступу до якісної освіти; 2) відсутність дієвих механізмів контролю за дотриманням етичних стандартів управління ресурсами, що створює ризики корупції та зловживань; 3) недостатня конкретизація у законодавстві обов'язків держави та місцевих органів влади щодо безоплатного забезпечення учнів навчальними матеріалами.

З метою удосконалення адміністративно-правового регулювання в цій сфері доцільно: а) забезпечити справедливе та достатнє фінансування освітніх установ відповідно до реальних потреб; б) посилити інституційний контроль за використанням освітніх ресурсів; в) запровадити прозору систему надання та обліку навчальних матеріалів, забезпечивши безоплатний доступ до них у цифровому та друкованому форматах.

Таким чином, адміністративні суди та інші інститути публічного контролю відіграють важливу роль у правозастосуванні в сфері ПЗСО, сприяючи формуванню нових стандартів державної відповідальності та правової визначеності в питаннях ресурсного забезпечення.

У свою чергу реформа децентралізації, започаткована в Україні у 2014 році, суттєво трансформувала архітектуру публічного управління в освітній сфері, зокрема в частині реалізації повноважень у сфері ПЗСО. Водночас ці зміни зумовили необхідність перегляду чинних механізмів ресурсного забезпечення та вдосконалення адміністративно-правового регулювання у відповідній галузі.

Ключовим адміністративно-правовим аспектом реформи стало надання територіальним громадам фінансової автономії, що передбачає можливість розпорядження частиною податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) у рамках місцевих бюджетів. Цей інструмент забезпечив передумови для самостійного планування та фінансування освітніх програм на муніципальному рівні, що сприяє адаптації освітніх послуг до потреб конкретних громад [10].

Попри це, державна освітня субвенція залишається головним джерелом фінансування ПЗСО. Її розподіл здійснюється на підставі формульного підходу, що враховує демографічні, територіальні та соціально-економічні показники. Однак адміністративно-правова практика свідчить про певну нерівномірність у фінансуванні, що потребує нормативного удосконалення механізму розподілу [11].



Реформа децентралізації також надала громадам повноваження щодо розвитку освітньої інфраструктури. На місцевому рівні ухвалюються рішення щодо будівництва, реконструкції, матеріально-технічного оснащення шкіл. Водночас громади отримали можливість залучення альтернативних джерел фінансування: міжнародних грантів, донорської допомоги, благодійних внесків, [12].

Загалом, децентралізація стала важливим кроком у реформуванні системи ПЗСО в Україні. Вона надала громадам більше повноважень та відповідальності за освітню сферу, що сприяло підвищенню ефективності та якості освітніх послуг. Проте для досягнення повної реалізації потенціалу децентралізації необхідно продовжувати удосконалення нормативно-правової бази, підвищувати кваліфікацію кадрів та забезпечувати справедливий розподіл ресурсів між громадами.

Висновки. Ресурсне забезпечення у сфері повної загальної середньої освіти є ключовою передумовою реалізації права на якісну, доступну та безоплатну освіту, гарантованого Конституцією України. Проведене дослідження дозволило з'ясувати, що сучасне адміністративно-правове регулювання у цій сфері має системний характер, охоплюючи як правові засади фінансування, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення, так і організаційно-управлінські механізми на всіх рівнях публічного управління.

Особливу увагу приділено ролі адміністративного права як інструменту публічної політики в освітній галузі, що забезпечує баланс між централізованими державними гарантіями та децентралізованими повноваженнями територіальних громад.

Таким чином, подальший розвиток адміністративно-правового законодавства в цій сфері має бути спрямований на забезпечення цілісності, ефективності та прозорості ресурсного забезпечення системи ПЗСО в умовах децентралізації, цифровізації та підвищення вимог до якості освіти.

Список використаних джерел:

1. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII : станом на 28 верес. 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-12#Text> (дата звернення: 14.05.2025).
2. Про Державну національну програму "Освіта" ("Україна XXI століття") : Постанова Каб. Міністрів України від 03.11.1993 № 896 : станом на 29 трав. 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-п#Text> (дата звернення: 14.05.2025).
3. Освітні реформи: місія, дійсність, рефлексія : монографія / за ред. Василя Кременя, Тадеуша Левовицького, Віктора Огнев'юка, Світлани Сисоєвої. К. : ТОВ "Видавниче підприємство "ЕДЕЛЬВЕЙС", 2013. 460 с.
4. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI : станом на 11 квіт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 14.05.2025).
5. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII : станом на 2 трав. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 15.05.2023).
6. Про повну загальну середню освіту : Закон України від 16.01.2020 № 463-IX : станом на 11 квіт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> (дата звернення: 15.05.2023).
7. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 15.05.2023).
8. Закон про повну загальну середню освіту – експертний огляд для громад. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.ua/news/12399> (дата звернення: 15.05.2023).
9. Адміністративне Право у Сфері Освіти: Сучасний Стан та Перспективи. «Консультант» Юридичний маркетплейс: послуги юриста онлайн – consultant.net.ua. URL: <https://consultant.net.ua/consultant-article/5739> (дата звернення: 15.05.2023).
10. Фінансування освіти і децентралізація: думки експерта. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.ua/news/8911> (дата звернення: 15.05.2023).
11. Сектор освіта – Управління освітою на місцях. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.ua/education/orhanizatsiia-osvity-v-oth> (дата звернення: 15.05.2023).
12. Правова та організаційна складові реформи децентралізації влади в Україні та їх удосконалення – UJCL. URL: <https://www.constjournal.com/pub/4-2019/pravova-orhanizatsiina-skladovi-reformy-detsentralizatsii-vlady-ukraini-yikh/> (дата звернення: 15.05.2023).

