

КЛЕБАН Л.Г.

здобувач

(ВПНЗ «Університет сучасних знань»)

ORCID ID: 0009-0000-8578-602X

УДК 342.9:37.014(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.2.106>

ПОЗАШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ ЯК ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Позашкільна освіта в Україні дедалі виразніше постає як самостійний інститут адміністративного права, оскільки її організація й функціонування відбуваються в межах публічного управління та ґрунтуються на владно-імперативному регулюванні. Вона є інституціоналізованою складовою системи освіти, що реалізується у формі цілеспрямованої, організованої та нормативно врегульованої діяльності у вільний від здобуття загальної середньої освіти час у державних, комунальних і приватних закладах. Публічно-правова природа позашкільної освіти проявляється у визначенні державою цілей і стандартів її розвитку, встановленні процедур створення та функціонування закладів, застосуванні дозвільних і контрольних механізмів, бюджетному фінансуванні, а також у здійсненні державного нагляду за якістю освітніх послуг і безпекою освітнього середовища.

Як інститут адміністративного права позашкільна освіта охоплює систему норм, що визначають: коло суб'єктів публічної адміністрації та їх компетенцію (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, засновники та керівники закладів), адміністративно-правовий статус закладів позашкільної освіти, порядок прийняття управлінських рішень, механізми координації міжсекторної взаємодії, а також процедури відповідальності за порушення вимог законодавства. Особливе значення має процедурний вимір: адміністративно-правові процедури забезпечують доступність, варіативність і якість позашкільних освітніх послуг, визначають правила формування мережі закладів, кадрового та ресурсного забезпечення, організації безпечних форматів навчання, у тому числі в умовах воєнного стану та масового внутрішнього переміщення.

Визнання позашкільної освіти інститутом адміністративного права дозволяє комплексно оцінити її соціальну функцію - розвиток особистості, формування громадянських і творчих компетентностей, профілактику негативних соціальних явищ та забезпечення рівних можливостей для дітей і молоді. Такий підхід створює підґрунтя для удосконалення нормативно-правового регулювання, посилення інституційної спроможності державних і місцевих суб'єктів, уніфікації управлінської практики та запровадження спеціальних організаційних механізмів підтримки позашкільля в сучасних безпекових і соціальних умовах.

Ключові слова: позашкільна освіта, адміністративне право, публічне адміністрування, правове регулювання, адміністративно-правові процедури, суб'єкти публічної адміністрації, державний контроль і нагляд, фінансування з бюджету, освітні послуги, інституційний механізм.

Kleban L.H. Out-of-school education as an institute of administrative law

Out-of-school education in Ukraine is increasingly emerging as an independent institute of administrative law, since its organization and functioning take place within the framework of public administration and are based on authoritative and imperative regulation. It is an institutionalized component of the education system, which is implemented in the form of purposeful, organized and normatively



regulated activities in free time from obtaining general secondary education in state, municipal and private institutions. The public-legal nature of out-of-school education is manifested in the state's definition of goals and standards for its development, the establishment of procedures for the creation and functioning of institutions, the application of permitting and control mechanisms, budget financing, as well as in the implementation of state supervision over the quality of educational services and the safety of the educational environment.

As an institution of administrative law, extracurricular education encompasses a system of norms that determine: the range of subjects of public administration and their competence (executive bodies, local governments, founders and heads of institutions), the administrative and legal status of extracurricular education institutions, the procedure for making administrative decisions, mechanisms for coordinating inter-sectoral interaction, as well as procedures for liability for violation of legislative requirements. Of particular importance is the procedural dimension: administrative and legal procedures ensure the accessibility, variability and quality of extracurricular educational services, determine the rules for forming a network of institutions, personnel and resource provision, and the organization of safe learning formats, including in conditions of martial law and mass internal displacement.

Recognition of extracurricular education as an institution of administrative law allows for a comprehensive assessment of its social function - personality development, the formation of civic and creative competencies, the prevention of negative social phenomena and ensuring equal opportunities for children and youth. This approach creates a basis for improving regulatory and legal regulation, strengthening the institutional capacity of state and local entities, unifying management practices and introducing special organizational mechanisms to support extracurricular activities in modern security and social conditions.

Key words: *extracurricular education, administrative law, public administration, legal regulation, administrative and legal procedures, entities of public administration, state control and supervision, budget financing, educational services, institutional mechanism.*

Постановка проблеми. Позашкільна освіта в Україні функціонує як інституціоналізована складова системи освіти та водночас як об'єкт публічного адміністрування, що зумовлює її виразну публічно-правову природу. Попри наявність розгалуженого нормативного масиву, регулювання організації позашкільної залишається фрагментарним і нерівномірним у застосуванні на національному та місцевому рівнях, а процедурні механізми прийняття й реалізації управлінських рішень недостатньо деталізовані. Додатково актуалізують проблему виклики воєнного стану, масового внутрішнього переміщення, релокації закладів, потреба у безпечних та змішаних форматах навчання, що потребують спеціальних організаційно-правових інструментів і чіткого розмежування компетенцій суб'єктів. У таких умовах відсутність комплексного адміністративно-правового підходу до позашкільної освіти як самостійного інституту ускладнює забезпечення доступності, якості та безперервності позашкільних освітніх послуг, а також відповідальності суб'єктів за належну організацію цієї сфери.

Мета статті є обґрунтування позашкільної освіти як самостійного інституту адміністративного права шляхом аналізу її публічно-правової природи, визначення інституційних і процедурних елементів організації позашкільної, кола та компетенції суб'єктів публічної адміністрації, а також виявлення ключових проблем нормативно-процедурного забезпечення (у тому числі в умовах воєнного стану).

Стан дослідження. У науковій літературі питання позашкільної освіти досліджувалися переважно в педагогічному, соціальному та управлінському аспектах. Адміністративно-правові проблеми організації позашкільної освіти залишаються недостатньо



систематизованими, а питання адміністративно-правових процедур у цій сфері фактично не отримали комплексного дослідження. Теоретичну основу дослідження становлять праці вчених-адміністративістів, зокрема: А. І. Авер'янова, В. Б. Бевзенка, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, Т. О. Гуржія, П. В. Діхтієвського, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, Л. О. Кожури, О. В. Кузьменко, С. О. Мосьондза, В. Г. Чорної, а також наукові роботи дослідників позашкільної освіти: О. В. Биковської, В. В. Вербицького, Л. В. Ковбасенка, Г. П. Ковганич, Б. О. Купріянова, Н. М. Савенко, Т. О. Сущенко, С. Я. Єрмоленко, М. В. Захарченко та інших.

Виклад основного матеріалу. Публічно-правовий характер позашкільної освіти полягає у тому, що ця сфера функціонує в межах публічної освітньої політики держави, базується на імперативних нормах законодавства та спрямована на реалізацію суспільно значущих цілей. Позашкільна освіта визначена законами України як складова системи освіти та об'єкт публічного адміністрування, що передбачає встановлення державою обов'язкових вимог до її організації, змісту, стандартів якості, умов надання освітніх послуг і забезпечення безпеки здобувачів. Її діяльність регламентується нормами публічного права, які регулюють повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері управління позашкільними закладами, механізми контролю та нагляду, порядок фінансування та гарантії доступності.

Публічно-правовий зміст позашкільної освіти полягає також у виконанні нею важливої соціальної функції, спрямованої на розвиток особистості дитини, формування громадянських, культурних, творчих, інтелектуальних і соціальних компетентностей, профілактику негативних явищ серед молоді та забезпечення рівного доступу до освітніх можливостей. Оскільки позашкільна освіта задовольняє потреби суспільства та держави у вихованні соціально активних громадян, вона має характер діяльності, що здійснюється не лише в інтересах окремих осіб, а й у публічних інтересах.

Таким чином, позашкільна освіта виступає елементом системи публічного управління освітою, у межах якої встановлюються державні стандарти, забезпечується правове регулювання діяльності закладів та здійснюється контроль за дотриманням законодавства. Її публічно-правовий характер зумовлюється поєднанням нормативного регулювання, суспільної значущості та пріоритетності для державної освітньої політики.

В. Г. Чорна відзначає, що позашкільна освіта в Україні виступає комплексним інститутом адміністративного права, оскільки її організація, функціонування та розвиток забезпечуються системою публічно-правових норм, спрямованих на регулювання діяльності суб'єктів у сфері позашкільної освіти. Як інститут адміністративного права вона охоплює сукупність нормативно-правових положень, що визначають порядок створення та функціонування позашкільних закладів, їх правовий статус, повноваження органів державної влади й місцевого самоврядування, а також механізми державного контролю, нагляду та відповідальності посадових осіб [1].

Складовою системи позашкільної освіти, яка надає знання, формуючи вміння та навички за інтересами, забезпечує потреби особистості у творчій самореалізації та інтелектуальний, духовний і фізичний розвиток, підготовку до активної професійної та громадської діяльності, створює умови для соціального захисту та організації змістовного дозвілля відповідно до здібностей, обдарувань та стану здоров'я вихованців, учнів і слухачів є позашкільні навчальні заклади. Діяльність позашкільних закладів регулюється імперативними нормами, що визначають порядок їх створення, реорганізації, ліквідації та забезпечення відповідності вимогам державної освітньої політики.

Керівники позашкільних навчальних закладів організовують навчально-виховний процес за типовими навчальними планами і програмами, що затверджуються центральними органами виконавчої влади, а також за навчальними планами і програмами, затвердженими відповідними місцевими органами виконавчої влади. Індивідуальне навчання у позашкільному навчальному закладі проводиться відповідно до порядку, затвердженого Міністерством освіти і науки України. Фінансування державних і комунальних позашкільних навчальних закладів здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, приватних позашкільних навчальних закладів - за рахунок коштів засновників (власників). Державний



контроль за діяльністю позашкільного навчального закладу здійснюють Міністерство освіти і науки України, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації, до сфери управління яких належать позашкільні навчальні заклади, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. Основною формою державного контролю за діяльністю позашкільних навчальних закладів є державна атестація позашкільного навчального закладу, яка проводиться не рідше ніж один раз на 10 років у порядку, встановленому Міністерством освіти і науки України [2, п.п.9, 12, 43, 49-50].

Наведене положення нормативно визначає складну систему адміністративно-правових відносин, у межах якої держава здійснює управління позашкільною освітою, контролює її якість, забезпечує фінансування та визначає порядок здійснення освітньої діяльності.

По-перше, організація навчально-виховного процесу за типовими навчальними планами і програмами, затвердженими центральними органами виконавчої влади, формує владно-регулятивні адміністративно-правові відносини, у яких Міністерства освіти і науки України виступає суб'єктом владних повноважень, що встановлює обов'язкові стандарти змісту позашкільної освіти. У цих відносинах керівники позашкільних закладів реалізують делеговані державою управлінські функції, діючи в межах імперативних приписів, що обов'язовно їх публічно-правовий статус.

По-друге, затвердження навчальних планів і програм місцевими органами виконавчої влади формує вертикальні адміністративно-правові відносини субординації, у яких територіальні органи державної влади впорядковують зміст освітніх програм з урахуванням місцевих потреб. Таким чином реалізується децентралізований компонент державного управління освітою, де місцеві адміністрації виконують нормотворчі та організаційні функції у межах делегованої компетенції.

По-третє, встановлення порядку індивідуального навчання МОН формує процедурні адміністративні відносини, що охоплюють: – затвердження порядку індивідуальної форми навчання; – обов'язок керівників закладів забезпечувати виконання затверджених процедур; – контроль за їх дотриманням. Це свідчить про існування централізованих управлінських процедур, що визначають формат освітньої діяльності.

По-четверте, питання фінансування позашкільних навчальних закладів формують бюджетно-адміністративні правовідносини, у межах яких:

- державні та комунальні заклади отримують кошти з відповідних бюджетів;
- приватні заклади фінансуються за рахунок їх засновників. У цих відносинах задіяні суб'єкти публічного управління – органи державної влади та місцевого самоврядування, які забезпечують розподіл та цільове використання бюджетних ресурсів. Фінансові відносини в цьому разі також мають публічно-правовий характер, оскільки пов'язані з витрачанням бюджетних коштів та здійсненням фінансового контролю.

По-п'яте, діяльність позашкільних навчальних закладів перебуває у площині контрольно-наглядових адміністративно-правових відносин, які виникають між закладами освіти та Міністерства освіти і науки України, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування [3]. Ці суб'єкти уповноважені здійснювати: – інституційний нагляд; – інспектування; – перевірку дотримання законодавства; – оцінювання якості освітніх послуг. Такі відносини за своєю природою є владно-примусовими, оскільки передбачають право держави застосовувати заходи впливу при виявленні порушень.

По-шосте, визначення державної атестації як основної форми контролю за діяльністю позашкільного закладу формує спеціальні атестаційні адміністративні правовідносини, які мають процедурний характер і охоплюють: – підготовку закладу до атестації; – проведення оцінювання; – ухвалення рішення про відповідність стандартам; – можливість застосування заходів адміністрування (рекомендації, приписи, обмеження). Регулярність атестації (не рідше раз на 10 років) підкреслює системність державного контролю як елементу реалізації публічного інтересу у сфері освіти.



Отже, наведене нормативне регулювання формує складну, багаторівневу систему адміністративно-правових відносин, що охоплює нормотворчу, організаційну, фінансову, контрольно-наглядову та процедурну діяльність держави щодо забезпечення ефективного, якісного та безпечного функціонування позашкільних навчальних закладів.

Узагальнюючи викладене, зазначені форми організації, фінансування та контролю позашкільних навчальних закладів формують цілісну систему адміністративно-правових відносин, що ґрунтується на владно-імперативному регулюванні, підзвітності та публічному контролі. Вони охоплюють нормотворчу, організаційну, процедурну, фінансову та контрольно-наглядову компоненти, які забезпечують реалізацію державної освітньої політики у цій сфері. Саме така багаторівнева структура правових зв'язків дозволяє розглядати позашкільну освіту як один із повноцінних елементів інституту адміністративного права, що відображає взаємодію держави та суб'єктів освітньої діяльності у форматі публічного управління.

Адміністративно-правовий характер інституту позашкільної освіти проявляється і в регулюванні порядку надання освітніх послуг. Відповідні процедурні аспекти визначаються типовими положеннями та іншими підзаконними актами Міністерства освіти і науки України, які встановлюють вимоги до освітніх програм, умов навчання, зарахування та відрахування здобувачів, організації освітнього процесу та внутрішньої системи забезпечення якості освіти. Вони є обов'язковими для всіх позашкільних закладів незалежно від форми власності, що підкреслює публічно-правову природу їхнього регулювання. Кабінет Міністрів України затверджує перелік платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності, в тому числі, і в позашкільних навчальних закладах [4].

В освітній науці поняття освітніх послуг розглядається як системна діяльність, що забезпечує задоволення потреб здобувачів освіти через передачу знань, розвиток компетенцій та соціальну підтримку. Зокрема, Т.Є. Оболенська окреслює освітні послуги як комплекс процесів, що соціально та економічно впливають на індивіда і суспільство, формуючи ринок освітніх потреб та пропозицій [5]. У сфері позашкільної освіти цей комплекс реалізується через гуртки, студії, клуби, секції та курси, що не лише доповнюють шкільну освіту, а й виступають як основні інструменти неформальної й інформальної освіти [6].

Державні та комунальні заклади позашкільної освіти можуть надавати платні освітні та інші послуги, перелік яких затверджує Кабінет Міністрів України. Засновники відповідних закладів освіти мають право затверджувати переліки платних освітніх та інших послуг, що не увійшли до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Платні послуги не можуть надаватися державними або комунальними закладами позашкільної освіти замість або в межах освітньої діяльності, визначеної освітніми програмами, навчальними планами і програмами. Платні послуги можуть надаватися за напрямками діяльності закладу позашкільної освіти [7].

С. Л. Лондар, В. В. Гапон та О. А. Барабаш зазначають, що якість освітніх послуг у позашкільній освіті залежить від інформаційно-управлінських технологій, наявності сучасних педагогічних програм, рівня підготовки педагогів, а також матеріально-технічної бази закладів [8]. В умовах воєнного стану та обмежених ресурсів ці чинники стають критичними: система позашкільної освіти має адаптуватися до змішаних форм навчання, впроваджувати дистанційні формати та підтримувати психологічну рівновагу дітей через змістовне дозвілля.

Позашкільні освітні послуги виконують не лише освітню, а й соціально-педагогічну функцію. На думку О.В. Литовченко, позашкільна освіта забезпечує реалізацію прав дітей на доступ до якісної освіти, незалежно від соціального статусу чи місця проживання, а також сприяє соціально-психологічній підтримці в складних умовах життя [9]. У цьому контексті освітні послуги виступають механізмом соціалізації, розширюють можливості для самореалізації та творчого розвитку здобувачів.

І.Ю. Мосякова у своїй праці підкреслює, що ефективність надання освітніх послуг у позашкільній системі значною мірою залежить від якості управління, включно з автономією



закладів, компетенціями адміністративного персоналу та взаємодією педагогів [10]. Впровадження автономних підходів дозволяє закладам краще адаптувати освітні послуги до локальних потреб, підсилюючи їхню індивідуалізацію та якість.

Отже, надання освітніх послуг у сфері позашкільної освіти має чітко виражений адміністративно-правовий характер, що зумовлює визначальну роль органів публічної адміністрації в їх адмініструванні. Саме органи державної влади та органи місцевого самоврядування через систему нормативно-правових актів, управлінських рішень і контрольних механізмів формують обов'язкові правила організації освітнього процесу, забезпечують єдність стандартів якості освітніх послуг та гарантують реалізацію права дітей на доступну і якісну позашкільну освіту. Діяльність органів публічної адміністрації у цій сфері проявляється не лише у нормотворчій та дозвільній функціях, а й у стратегічному плануванні розвитку позашкільної освіти, координації діяльності закладів різних форм власності, фінансовому та ресурсному забезпеченні, а також у здійсненні нагляду й контролю за дотриманням законодавства. В умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення така управлінська роль набуває особливого значення, оскільки спрямована на збереження безперервності надання освітніх послуг, адаптацію їх змісту та форм до нових соціальних викликів і потреб здобувачів освіти.

Таким чином, ефективне адміністрування освітніх послуг у сфері позашкільної освіти безпосередньо залежить від спроможності органів публічної адміністрації забезпечити баланс між публічними інтересами, автономією закладів освіти та потребами здобувачів, що в сукупності виступає ключовою умовою сталого розвитку інституту позашкільної освіти в Україні.

Список використаних джерел:

1. Чорна В. Г. Позашкільна освіта в Україні як інститут адміністративного права. *Юридична наука*. 2018. № 4. С. 112–118.
2. Про затвердження переліку типів позашкільних навчальних закладів і Положення про позашкільний навчальний заклад: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 р. № 433. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/433-2001-%D0%BF#Text>
3. Кравченко Л. М. Державне управління позашкільною освітою: правові та організаційні аспекти. Київ: НАДУ, 2021. 420 с.
4. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 796. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-2010-%D0%BF#Text>
5. Оболенська Т. Є. Освітні послуги в Україні. *Проблеми формування ринкової економіки: міжвід. наук. зб. / відп. ред. С. Ф. Покропивний*. Київ: КНЕУ, 2000. Вип. 8. С. 220–226.
6. Красняков Є. Державна політика в сфері позашкільної освіти: сучасний стан та перспективи її удосконалення. https://kno.rada.gov.ua/print/74020.html?utm_source=chatgpt.com
7. Про позашкільну освіту: Закон України від 22 червня 2000 року, № 1841-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 46. Ст.393.
8. Лондар С. Л., Гапон В. В., Барабаш О. А. Інформаційні аспекти забезпечення функціонування позашкільної освіти в Україні в умовах воєнного стану. *Позашкільна освіта*. 2023. №5. С.81–100. https://science.iea.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/6_Londar_Gapon_Barabash_526_2023_81-100.pdf
9. Литовченко О.В. Організація роботи практичного психологі закладу позашкільної освіти в умовах війни: переваги арттерапії. *Освітній фактор*, 2023. №1. С.14–17. <https://surl.li/zddrmx>
10. Мосякова І.Ю. Освітній менеджмент позашкільної освіти в умовах автономії: проблеми теорії і практики. *Науковий вісник Національного еколого-натуралістичного центру. Серія: Педагогічні науки*. № 2. С. 15–32. https://lib.iitta.gov.ua/id/eprint/734939/?utm_source=chatgpt.com

