

УДК 342.9:35.07:37

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v5.2025.28>

М. Бадак,

аспірант

Університету митної справи та фінансів;

викладач правових дисциплін

Дніпровського транспортно-економічного фахового коледжу

ORCID ID: 0000-0001-6021-6928

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ОСВІТИ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Постановка проблеми. Проблема правового регулювання адміністративної діяльності органів публічної адміністрації в освітній сфері набула виняткової актуальності у зв'язку із повномасштабною збройною агресією Російської Федерації та запровадженням воєнного стану в Україні. Освітня система, яка традиційно ґрунтувалася на принципах автономії закладів освіти та децентралізації управління, була вимушена здійснити швидку та радикальну трансформацію задля забезпечення безперервності навчального процесу та, що найважливіше, збереження життя і здоров'я його учасників. Ця трансформація спричинила суттєві зміщення акцентів у публічному адмініструванні: від пріоритету освітніх стандартів до пріоритету безпеки.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю глибокого адміністративно-правового осмислення змін, внесених до управлінських функцій органів влади в умовах дії правового режиму воєнного стану. Йдеться про процес гібридизації адміністративного управління, коли центральні органи, як-от Міністерство освіти і науки України, розширюють свої нормотворчі повноваження для оперативного реагування на кризу, а на регіональному рівні військові адміністрації на-

бувають нетипового для мирного часу адміністративно-безпекового статусу. Саме ці органи приймають ключові оперативні рішення щодо освітнього процесу, що безпосередньо впливає на реалізацію конституційного права громадян на освіту.

Існує нагальна наукова та практична потреба у визначенні меж і характеру адміністративних повноважень військових адміністрацій та Міністерства освіти і науки України, їхньої взаємодії, а також розробці конкретних пропозицій для вдосконалення управлінської моделі у сфері освіти в умовах воєнного чи іншого надзвичайного стану.

Новизна теми полягає у комплексному дослідженні трирівневої системи публічного адміністрування освітою в умовах воєнного стану та доведенні переважання адміністративно-безпекового критерію над принципом автономії. Здійснюється доктринальне осмислення розпорядчих актів військових адміністрацій як інструменту прямого адміністративного контролю та пропонується чітке законодавче розмежування повноважень суб'єктів адміністративної діяльності у цій сфері.

Невирішеною частиною проблеми є доктринальне обґрунтування та законодавче закріплення балансу між

адміністративною автономією закладів освіти та адміністративно-безпековим контролем, що й зумовлює необхідність проведення цього дослідження.

Стан дослідження. Теоретичною основою для дослідження адміністративної діяльності органів публічної адміністрації в освітній сфері слугують праці провідних українських науковців у галузі адміністративного права. Фундаментальні засади функціонування публічної адміністрації досліджували Авер'янова В., Пайда Ю., Битяк Ю., Кравцова Т., Кузьменко О., Приходько А., Лихачов С., Кононов П., Мельник В., Гриценко С., Бевзенко В., Єльнікова О. та інші.

Аналіз останніх публікацій свідчить, що більшість науковців зосереджуються або на загальних проблемах безпеки держави, або на соціально-педагогічних аспектах освіти в умовах війни. Проте, бракує робіт, які б детально аналізували адміністративно-правовий механізм функціонування органів публічної адміністрації у сфері освіти. Таким чином, наявна література надає міцну теоретичну базу щодо загального адміністративного права, але не містить комплексного доктринального аналізу гібридного адміністративно-безпекового статусу військових адміністрацій та їхньої ролі як суб'єктів прямого адміністративного контролю, що є обмеженням поточних досліджень.

Мета дослідження — здійснити комплексний адміністративно-правовий аналіз трансформації повноважень органів публічної адміністрації (Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України, військових адміністрацій) у сфері освіти в умовах воєнного стану та на основі виявлених змін сформулювати обґрунтовані законодавчі пропозиції та практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів публічного адміністрування.

Завдання дослідження:

1. Визначити сутність та місце суб'єктів публічної адміністрації в освітній сфері України.

2. Проаналізувати адміністративно-правовий статус та повноваження Кабінету Міністрів України та Міністерства освіти і науки України в умовах воєнного стану.

3. Охарактеризувати адміністративно-безпековий характер та ключові оперативні повноваження військових адміністрацій щодо організації освітнього процесу та адміністрування ресурсів.

4. Сформулювати конкретні рекомендації для законодавчого вдосконалення, спрямовані на гармонізацію повноважень органів публічної адміністрації та закладів освіти в умовах надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Публічна адміністрація в Україні визначається як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управлінську діяльність на засадах законності, гласності та ефективності.

За доктриною В. Б. Авер'янова, публічна адміністрація є інструментом реалізації державної політики, спрямованим на задоволення публічних інтересів, включаючи забезпечення конституційного права на освіту, передбаченого статтею 53 Конституції України [1] [2].

Пайда Ю. визначає публічну адміністрацію як організацію та діяльність органів і установ, які діють виключно в рамках повноважень та у спосіб, визначений законом, з метою забезпечення публічних інтересів. Він зазначає, що під публічною адміністрацією можна розуміти органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також суб'єкти, що їх держава наділила функціями публічного управління, які здійснюють виконання публічно-управлінських функцій і метою яких є забезпечення інтересів держави та суспільства в цілому, при цьому їхня діяльність здійснюється в межах закону [3].

Кравцова Т. виокремлює публічну адміністрацію як певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих

діяльності виконавчих органів, відповідальність за доступність освітніх послуг та здійснення заходів зі створення необхідної матеріально-технічної бази для розвитку освіти, вжиття заходів для забезпечення конституційного права на освіту та реалізація відповідної державної політики. [6]

Таким чином, у системі адміністративно-правового регулювання КМУ виступає як провідний суб'єкт управлінського впливу, відповідальний за належне функціонування та адміністрування освітньої системи в умовах воєнного стану.

МОН України є центральним органом виконавчої влади, який формує та реалізує державну політику в освіті. МОН України здійснює нормативно-правове забезпечення функціонування системи освіти і науки та видає накази з питань створення безпечного освітнього середовища, організації здобуття освіти, освітнього процесу та з інших питань у сфері освіти і науки, не врегульованих законом в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану (особливого періоду). Строк дії таких наказів не може перевищувати строк особливого періоду. Такі накази не є регуляторними актами та підлягають державній реєстрації лише у разі, якщо стосуються прав, свобод, законних інтересів та обов'язків громадян і юридичних осіб [6].

Розширення повноважень МОН України в освітній сфері під час воєнного стану є ключовим механізмом адаптації системи освіти до надзвичайних обставин, спричинених повномасштабним вторгненням з 2022 року. Воєнний стан надає МОН України додаткові інструменти для забезпечення безперервності освітнього процесу, його учасників, а також координації з іншими органами влади.

Адміністративно-правова юрисдикція МОН України в умовах воєнного стану охоплює наступні аспекти:

1) Нормотворча діяльність. МОН України набуває розширених повноважень у розробці та затвердженні нор-

мативних актів, що регулюють освітній процес в умовах воєнного стану. Це включає видання наказів про адаптацію програм, форм навчання та оцінювання, що стають обов'язковими для всіх суб'єктів освітнього процесу.

Наприклад, МОН України затверджує Типову освітню програму для дітей за кордоном, яка передбачає обов'язкові предмети українознавчого компонента додаткові години для індивідуальних консультацій у 9–11 класах (підготовка до ДПА/НМТ) та гнучке планування (уроки, асинхронне навчання через платформу «Всеукраїнська школа онлайн») [15].

Рекомендації МОН України деталізують алгоритми для батьків і шкіл: поєднання форм навчання (дистанційна, сімейна, екстернатна), індивідуальний підхід до оцінювання, поновлення навчання без перебоїв та можливість повторного року навчання за рішенням батьків [8].

Така діяльність перетворює рекомендації МОН на quasi-обов'язкові норми, розширюючи адміністративний вплив без зміни базових законів.

2) Контрольно-наглядова діяльність. МОН України верифікує українські освітні осередки за кордоном через систему АІКОМ або Міжнародну українську школу, забезпечуючи визнання результатів [9], координує облаштування укриттів, зупинку навчання під час повітряних тривог та психологічну підтримку учасників освітнього процесу.

Крім цього, МОН України розширює контроль за дотриманням стандартів через Державну службу якості освіти (далі – ДСЯО). ДСЯО – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки та відповідальний за реалізацію державної політики з питань оцінювання та моніторингу якості освіти в умовах війни, виходячи з принципів безпеки та доступності [14].

3) Організаційно-координаційна діяльність. МОН України набуває повноважень у координації форм навчання та фінансуванні. Наприклад, організація форм навчання, розподіл освітньої субвенції тощо. Також, МОН України координує процеси адміністративної релокації закладів освіти та виступає головним адміністративним суб'єктом, відповідальним за міжнародну координацію та адміністрування фінансової і матеріальної допомоги.

Отже, розширення повноважень МОН України у сфері освіти під час воєнного стану є стратегічним механізмом забезпечення безперервності освітнього процесу, адаптації до викликів війни, посилюючи державний контроль для пріоритету безпеки, доступності та захисту прав учасників освітнього процесу.

Система публічного адміністрування освітою в умовах воєнного стану характеризується чітким розподілом функцій між центральними органами, які здійснюють політику та нормотворчість, та військовими адміністраціями, які виконують функції оперативного управління. Первинним суб'єктом прямого оперативного управління стали військові адміністрації (далі – ВА).

ВА як тимчасові органи публічної адміністрації, відіграють ключову роль у регулюванні освітньої сфери під час воєнного стану, забезпечуючи поєднання адміністративного управління з вимогами національної безпеки та оборони.

ВА є гібридними суб'єктами, що поєднують функції виконавчої влади з військовим контролем, дозволяючи оперативно адаптувати освітній процес до зон бойових дій чи окупації. ВА діють у прифронтових регіонах (наприклад, Донецька, Запорізька, Харківська, Херсонська області тощо), охоплюючи управління понад 500 закладами освіти, релокованими або функціонуючими у змішаному режимі [11] [12].

До повноважень ВА віднесено управління закладами освіти, установами освіти, організації їх матері-

лише підготовчо-виконавчі функції (підготовка до належного функціонування укриття, проведення його інспектування тощо), а функція прийняття рішення концентрується в органі публічної адміністрації – ВА.

Також, ВА стають розпорядниками бюджетних коштів у сфері освіти: вони розподіляють державні субвенції на ремонт укріплень, цифрове обладнання та харчування тощо. ВА наділені функцією адміністрування державних і гуманітарних ресурсів, адже разом з Міністерством соціальної політики віднесені до спеціально уповноважених державних органів з питань гуманітарної допомоги. До їх повноважень віднесено визнання гуманітарною допомогою для отримувачів та набувачів, контроль за отриманням, збереженням, складуванням, розподілом, використанням за цільовим призначенням, підготовкою статистичної звітності, обліком гуманітарної допомоги місцезнаходження яких визначено на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [13].

Особливе місце займає координація цивільного захисту. До повноважень ВА у цій сфері належить забезпечення цивільного захисту на відповідній території. ВА здійснюють адміністративний нагляд за готовністю захисних споруд (укриттів) у закладах освіти відповідно до вимог Державної служби України з надзвичайних ситуацій, затверджують алгоритми дій при оголошенні повітряної тривоги та контролюють проведення навчань з евакуації. Це управлінська діяльність, спрямована на забезпечення не лише функціонування, а й фізичної безпеки учасників освітнього процесу.

Таким чином, повноваження ВА у сфері освіти в умовах воєнного стану є суттєво розширеними та охоплюють визначення формату освітнього процесу (дистанційну, очну чи змішану), виходячи з безпекових міркувань, розпорядженнями коштами освітньої субвенції та координацію питань цивільного захисту.

На підставі аналізу правового регулювання та практичного функціонування адміністративної системи в освітній сфері під час воєнного стану, стаття пропонує конкретні рекомендації, спрямовані на вдосконалення механізмів публічної адміністрації.

Доцільно ініціювати окремий розділ в Законі України «Про освіту» з приводу регулювання освіти в надзвичайних умовах, зокрема під час воєнного стану, який чітко розмежує повноваження МОН України (як центрального нормотворчого органу), ВА (як органів оперативного адміністративно-безпекового управління на місцях) та безпосередньо закладів освіти (із закріпленням їхньої адаптивної автономії та підготовчо-виконавчих функцій). Це усуне існуючі колізії між принципом автономії закладів освіти та посиленням адміністративним контролем, спричиненим військовою необхідністю та безпековими критеріями.

Рекомендується на рівні Кабінету Міністрів України або МОН України розробити Типове положення/Алгоритм щодо прийняття ВА рішення про форму організації освітнього процесу (очну, дистанційну чи змішану). Це забезпечить більшу прозорість, уникне необґрунтованих рішень і надасть можливість учасникам освітнього процесу об'єктивно оцінювати ризики.

Незважаючи на те, що накази МОН України, видані в умовах воєнного стану, не є регуляторними актами, пропонується здійснити їхню систематизацію та кодифікацію у формі єдиного положення з метою звести воедино всі норми, що регулюють особливості освітнього процесу в умовах воєнного стану та забезпечити єдність їх правозастосування.

Висновки. За результатами проведеного комплексного адміністративно-правового дослідження правового регулювання адміністративної діяльності органів публічної адміністрації в освітній сфері під час воєнного стану, було встановлено низку ключових

трансформаційних процесів і сформульовано обґрунтовані теоретичні та практичні положення.

Насамперед, встановлено, що воєнний стан спричинив глибоку трансформацію системи публічного адміністрування освітою в Україні, яка перейшла від домінування принципів децентралізації та автономії до моделі, де визначальним є адміністративно-безпековий критерій. Ця трансформація відображається у суттєвому розширенні повноважень центральних органів та появі гібридного статусу регіональних органів управління.

Доведено, що Міністерство освіти і науки України набуло розширених нормотворчих повноважень, видаючи накази та методичні рекомендації, які є основним інструментом оперативного регулювання освітнього процесу, особливо у частині адаптації програм та оцінювання.

Ключовим результатом дослідження стало виявлення та обґрунтування унікального адміністративно-безпекового статусу військових адміністрацій. Встановлено, що ВА стали первинним суб'єктом прямого оперативного контролю. Їхні розпорядчі акти щодо визначення форми освітнього процесу мають пріоритет над адміністративною автономією закладів освіти, а легітимність цих рішень ґрунтується на критеріях безпеки та наявності захисних споруд.

На підставі проведеного аналізу сформульовано пропозиції щодо удосконалення законодавчої бази. Також рекомендовано систематизувати накази МОН, видані в умовах воєнного стану, у формі єдиного положення для уніфікації правозастосування.

Теоретичне значення дослідження полягає у поглибленні доктрини адміністративного права шляхом введення та обґрунтування поняття «адміністративно-безпековий характер діяльності» публічної адміністрації. Це слугує основою для подальших наукових розвідок щодо гібридизації державного управління під час кризових ситуацій.

Сформульовані законодавчі пропозиції можуть бути використані Верховною Радою України та МОН при вдосконаленні освітнього законодавства та нормативно-правової бази, а також при вивченні адміністративно-правових дисциплін. Практичні рекомендації щодо стандартизації рішень ВА сприятимуть підвищенню ефективності управління рішень та захисту прав учасників освітнього процесу.

Ключові слова: публічна адміністрація, воєнний стан, військова адміністрація, адміністративно-правове регулювання, право на освіту, Міністерство освіти і науки України.

Badak M. Legal regulation of administrative activities of public administration bodies in the field of education during martial law

The article examines the features of legal regulation and transformation of administrative activities of public administration bodies, in particular the powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Education and Science of Ukraine and military administrations, in the educational sphere of Ukraine under martial law.

The relevance of the study is due to the change in administrative and legal relations in the educational sphere caused by martial law, which requires a revision of the doctrine of public administration. The need to analyze the expanded powers of central bodies and the hybrid administrative and security status of military administrations is necessary to ensure the legality and effectiveness of public administration. This topic is important for minimizing conflicts between the principle of autonomy of educational institutions and operational administrative control.

The purpose of the study is a comprehensive administrative and legal analysis of the transformation of the powers of public administration bodies in the sphere of education under martial law. Based on the identified changes, to formulate practical proposals and recommendations for improving public administration mechanisms.

The system-structural method was applied to analyze the system of public administration in education and the distribution of its functions. The formal-legal method allowed to analyze the content of regulatory legal

acts in the field of education under martial law. The method of analysis and synthesis was key to generalizing the powers of the VA in the field of determining the format of the educational process, resource administration and civil protection.

It was established that the Cabinet of Ministers of Ukraine acts as the leading entity responsible for the formation of state policy and administration of the educational system. The expansion of the powers of the Ministry of Education and Science of Ukraine in normative, control-supervisory and organizational-coordination activities as a strategic adaptation mechanism was characterized. The hybrid administrative-security status of military administrations, which became the primary subject of direct operational management, was revealed. It was proved that the key administrative authority of the VA is to determine the form of the educational process, which is based on security criteria and the availability of shelters. A proposal has been formulated to initiate a separate section in the Law of Ukraine "On Education" to clearly delineate the powers of the Ministry of Education, the Ministry of Education and Science and educational institutions in emergency conditions. Specific recommendations have been proposed for standardizing the regulatory acts of the Ministry of Education and Science and systematizing the rulemaking of the Ministry of Education and Science to increase transparency.

The formulated legislative proposals can be used by the Verkhovna Rada of Ukraine and the Ministry of Education and Science in improving educational legislation and the regulatory and legal framework, as well as in studying administrative and legal disciplines. Practical recommendations for standardizing the decisions of the Ministry of Education and Science will contribute to increasing the efficiency



of administrative decisions and protecting the rights of participants in the educational process.

Key words: public administration, martial law, military administration, administrative and legal regulation, the right to education, the Ministry of Education and Science of Ukraine.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. Право України. 2006. № 5. С. 10–15. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SENMK/Averianov11.pdf
3. Пайда Ю. (2020). Публічна адміністрація як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, (3), 65–72. DOI: 10.31733/2078-3566-2020-3-65-72
4. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. Форум права. 2010. № 4. С. 522–525.
5. Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, А. Берлач та ін. ; за заг. ред. В. Галунька, В. Фелика. Вид. 5-те. Одеса : Видавництво «Юридика», 2025. 700 с.
6. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38–39. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-viii>
7. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

8. Про внесення змін у методичні рекомендації щодо окремих питань здобуття освіти в закладах загальної середньої освіти в умовах воєнного стану в Україні : наказ Міністерства освіти і науки України від 20.08.2025 № 1162.

9. Про затвердження Порядку визнання на рівнях повної загальної середньої освіти результатів навчання, здобутих шляхом формальної та/або неформальної освіти у суб'єктів освітньої діяльності, розміщених за кордоном : постанова Кабінету Міністрів України від 23.06.2025 № 734. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/734-2025-%D0%BF>

10. Про початок навчального року під час воєнного стану в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2025 № 1003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1003-2025-%D0%BF#Text>

11. Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією : наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 28.02.2025 № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0376-25>

12. Заклади вищої освіти : Реєстр суб'єктів освітньої діяльності. ЄДЕБО. Державне підприємство «Інфоресурс». URL: <https://registry.edbo.gov.ua/>

13. Про гуманітарну допомогу : Закон України від 22.10.1999 № 1192-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 51. Ст. 451. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1192-14>

14. Деякі питання Державної служби якості освіти України : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 168. Офіційний вісник України. 2018. № 25. Ст. 876. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2018-%D0%BF>

15. Про затвердження Типової освітньої програми для навчання дітей, які виїхали з України внаслідок повномасштабного вторгнення російської федерації і здобувають освіту одночасно в закладах освіти країни перебування та України : наказ Міністерства освіти і науки України від 18.08.2023 № 1014.

Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)



Дата надходження статті: 16.09.2025
Дата прийняття статті: 06.10.2025
Опубліковано: 24.11.2025

