

УДК 342.9:340.12:340.13:001.8

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v108.2025.3>**В. В. Галуцько**

ORCID: 0000-0003-1619-5028

ПРО ДЕКОМУНІЗАЦІЮ КАТЕГОРІЇ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Вступ. Адміністративне право виникає як об'єктивна реакція на реальне розділення гілок державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Це стається після Французької революції 1789 року. Для забезпечення функціонування виконавчої влади у формі публічного адміністрування.

Видатний французький учений початку XIX століття Шарль-Жан Боннен визначив, що публічне адміністрування є формою реалізації виконавчої гілки державної влади, що забезпечує безпосереднє застосування законів у суспільних відносинах. Публічне адміністрування діє від імені уряду, передаючи його імпульс у конкретні адміністративні відносини. Воно охоплює всі сфери здійснення законів загального інтересу, спрямованих на організацію публічного порядку та захист прав осіб у їхній взаємодії з державою. Шарль-Жан Боннен виокремлював загальне публічне адміністрування, що забезпечувало організацію суспільного порядку, та спеціальні адміністрації, які мають конкретне функціональне призначення (фінанси, сільське господарство, освіта, промисловість, доброчинність тощо) [1].

Іншими словами, адміністративне право виникає виключно після Французької революції 1789 року, у формі публічного адміністрування, яке стає формою реалізації виконавчої гілки державної влади.

Проте в Україні ця загальновизнана в Західній Європі фундаментальна засада була спотворена внаслідок тривалої та складної трансформації. Уперше опубліковані Шарлем-Жаном Бонненом у 1808 році принципи публічного адміністрування утвердили адміністративне право у Франції на початку XIX століття. Теоретичний доробок французьких мислителів адміністративного права був запозичений і пристосований до реалій та менталітету німецької нації в другій половині XIX століття [2].

З німецької науки адміністративного права він поширився на терени Російської та Австро-Угорської імперій, до складу яких входили українські землі. Передусім це відбулося через наукові та освітні установи Відня та Санкт-Петербурга. Там ці ідеї були адаптовані до вимог відповідних імперій та менталітету титульних націй. Унаслідок цього вони потрапляли до Києва, Львова, Чернівців, Ужгорода, Одеси, Харкова, тощо вже суттєво спотвореному вигляді.

Однак найбільшого викривлення класичне французьке адміністративне право зазнало в період панування на українських землях російських більшовиків. Одним із головних нововведень у науку та практику адміністративного права на теренах радянської імперії стало запровадження фундаментальної категорії

«державне управління». Вона отримала конституційне закріплення та стала основою діяльності репресивних виконавчих органів радянської системи та забезпечення планової економіки.

Саме історичним аналізом та критичній оцінці цієї радянської категорії, яка ніколи не використовувалася і не використовується у західному світі, присвячена ця стаття. Адже симетрична заміна її на фундаментальну комплексну категорію «публічне адміністрування», без належного розуміння її сутності, не забезпечить позитивного ефекту для належного публічного гарантування прав і свобод громадян та обороноздатності України. Потрібна системна критика цієї небезпечної для Незалежної України та українського суспільства категорії, щоб усунути її з вітчизняної юридичної літератури та законодавства.

Безпосереднім приводом написання цієї статті стало використання категорії «державне управління» в діяльності та навіть у назвах деяких громадських об'єднань, а також у медіа просторі прогресивних українських журналістів та блогерів [3].

Отже, категорія «державне управління» в теорії і практиці адміністративного права вимагає подальшого критичного аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До проблеми юридичної природи, опису змісту та сутності комплексної базової динамічної категорії адміністративного права звертали свої наукові погляди вітчизняні та зарубіжні вчені. Серед них В. Авер'янов, К. Бабенко, О. Бачеріков, В. Бевзенко, Л. Біла-Тіунова, Ю. Битяк, К. Боднарченко, Шарль-Жан Боннен, І. Бородін, Жорж Ведель, П'єр Дельвольве, А. Денисов, С. Діденко, П. Діхтієвський, А. Єлістратов, О. Заєць, С. Ківалов, Л. Коваль, Т. Коломосьць, В. Колпаков, С. Короед, Ю. Кравченко, О. Кузьменко, В. Курило, С. Лазаренко, Р. Мельник, С. Монсьондз, Н. Нижник, Л. Сорока, С. Стеценко, Ебергард Шмідт-Ассманн та ін. Проте цілеспрямована комплексно критику категорії «державне управління» вони не здійснювали.

Виклад основного матеріалу. На думку В. Плішкіна «управління» можна уявити як виявлення (шляхом передавання по каналах прямого зв'язку командної інформації) впливу управляючої підсистеми на керовану [4, С.13]. Іншими словами управління це завжди певна команда суб'єкта управління, який має виконати адресатний об'єкт. Виходячи з такого положення теорії зрозумілим був підхід що основним методом адміністративно-правових відносин радянського адміністративного права був імперативний. Однак зразу підстрелюємо, що сучасне адміністративне право в першу чергу є адміністративно-сервісним.

Відповідно адміністративне право України має найповніше забезпечувати права і свободи приватних осіб. Тим самим, в сучасних адміністративно-правових відносин в першу чергу застосовуються заходи що здійснюється за диспозитивними засадами. Більш того, як правило, з моменту звернення приватної особи до адміністративного органу він стає зобов'язальним перед нею.

Отже, ні про яке управління в сучасному адміністративному праві України говорити не приходиться. Воно здійснюється через класичне публічне адміністрування. Втілене в підзаконну правотворчість та адміністративне правозастосування, які побудовані на правових засобах адміністративно-правового регулювання.

Звідки тоді появилися категорія «державне управління» в адміністративному праві України в перші десятиліття після відновлення Незалежності?

Помилкою російських імперських учених було те, що вони на початку XX століття намагалися будувати адміністративне право еволюційним шляхом – через його похідність від поліцейського права. Мотивували це благими намірами: перше право, мовляв, задовольняло інтереси поліцейської держави, а друге мало б забезпечувати правову. При цьому категорійний апарат та окремі положення з поліцейського права були механічно перенесені в адміністративне право. Відповідно, результат виявився невдалим: назву галузі було змінено, але її сутність залишилася незмінною. Формально адміністративне право вже описувалося як право, що забезпечує правову державу, проте на практиці правотворчість і правозастосування в російській імперії продовжували базуватися на засадах поліцейської держави.

Як приклад, видатний вчений тієї доби в 1911 році А. Єлістратов доводив, що адміністративне право ставить за мету упорядкувати відносини між правлячою владою і обивателем у справах державного (внутрішнього) управління. Він вірно розкривав, що слово «адміністративний» походить від латинського «administratio». Проте хибно стверджував, що у перекладі воно означає «управління» [5, с. 22].

Відповідно друге, на чому слід наголосити, це те, що, французьке слово *administratif* перекладається українською мовою як «адміністративний» і не має прямого відношення до слова «управління». Словосполучення *administration publique* (англ. *public administration*) перекладається як «публічне адміністрування», і воно так само ні за перекладом, ні за змістом й сутністю не відображає категорію «державне управління», як це помилково стверджується в багатьох випадках у юридичній літературі з адміністративного права імперського, радянського російського та перших років відновлення незалежності України.

Щоб відповісти на запитання, чому в юридичній літературі й навіть в авторитетних автоматичних електронних ресурсах наприклад, «Google Перекладач: «public administration (анг.) - державне управління (укр.)», здійснюється невірний переклад, необхідно звернутися до ретроспективного аналізу?

Найдавніша виявлена нами в доступних радянських джерелах згадка категорії «державне управління» міститься у записках радянського російського диктатора Леніна [6]. Він в 1922 році наголошував, що члени центрального комітету мають проходити «курс державного управління» за участю висококваліфікованих фахівців [7].

В сталінській конституції радянського союзу 1933 року категорія «державне управління» стала фундаментом для виконавчої влади. Норми якої об'єктивно знайшли відображення для характеристики виконавчої влади в основних законах союзних республік. Це стало однією з зовнішніх форм оформлення російськими більшовиками окупації українських земель. В ній державне управління визначалось, як систему органів, уповноважених здійснювати виконавчу і розпорядчу діяльність у межах державної влади. До суб'єктів державного управління віднесено раду народних комісарів, народні комісаріати та їх керівників, які спрямовували і координували управління галузями господарського, соціального та культурного будівництва (виділено нами). Як категорія, «державне управління» у конституції

(1937 р.) радянської України поставало як компетенція виконавчої влади, що реалізується шляхом видання постанов, розпоряджень, наказів та інструкцій. Така діяльність мала організаційно-нормотворче значення. Державне управління виступало як форма виконавчо-розпорядчої діяльності держави, спрямована на реалізацію її функцій. Однією з яких було «розгром націоналістичної контрреволюції» [8].

Виконуючи останню функцію було застосовано, зокрема такий комплексний спосіб покорення окупованих народів, як Голодомор. Він був застосований щодо українського, казахського [9] та деяких інших окупованих народів. Як організоване «вбивство голодом», що призвело до мільйонів смертей. Голод не був наслідком природної катастрофи, а став частиною навмисної політики російського комуністичного окупаційного режиму [10].

Виходячи з таких конституційних норм у радянських вчених тієї доби не було альтернативи, як будувати теорію і практику відновленого з 1938 року адміністративного права. Вона була сформована на засадах державного управління. Як системи «правових» норм, що регулювали суспільні відносини, які склались в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави [11]. Такий підхід був невідворотно запозичений для всіх окупованих так званих союзних республік.

Коли в умовах сьогодення сутність тогочасного державного управління намагаються використати для адміністративно-правового врегулювання вищого органу виконавчої влади, то ситуація виглядає дещо комічною. Однією з причин не ефективності сучасного Уряду України є залежність від управлінських команд з Офісу Президента України [12]. А як це відомо з законів Паркінсона, що чиновники прагнуть розмножувати підлеглих, а не конкурентів [13].

Отже, не претендуючи на істину в останній інстанції, з певними припущеннями та використовуючи метод аналогії класичного управлінського адміністративного права радянської епохи, можна побудувати гіпотезу що на рівні Вищого органу виконавчої влади України намагаються реалізувати адміністративне право у формі: «державного управління як підзаконної організаційно-владної діяльності виконавчих і розпорядчих органів державної влади, а в окремих випадках і громадських організацій, яка безпосередньо спрямована на практичне здійснення законів у процесі господарського, соціально-культурного і адміністративно-політичного будівництва під керівництвом» [14] Офісу Президента України. Що не відповідає засадам євроатлантичних прагнень Українського народу, правової демократичної держави.

Одночасно в державах Європи, які не перебували під російським впливом розвивалось адміністративне права публічного адміністрування. Наприклад, у підручнику (2009 р.) відомого німецького вченого у галузі адміністративного права професора Гейдельберзького університету Ебергард Шмідт-Ассманн категорія державне управління не вживається жодного разу. Він зразу з передмови підкреслює, що адміністративне право має захищати громадянина в його правах від дій органів публічної адміністрації, але водночас унормовувати публічну адміністрацію так, щоб вона могла ефективно виконувати свої завдання. Реалізації такого подвійного замовлення слугує багатоманітність норм права, юридичних інститутів, процедурних й організаційних форм, які утворюють структуру регулювання адміністративного права [15].

Більше того треба заперечити тим вченим, які шукають витoki адміністративного права раніше 1789 року [16]. Ми цілком розділюємо точку провідного французького вченого у галузі адміністративного права Жорж Ведель що до Французької революції адміністративне право як окрема дисципліна не існувало, оскільки адміністрація ототожнювалася з особою монарха, який вважався джерелом закону й не підлягав правовим обмеженням. У межах монархічного абсолютизму судові органи, як-от парламенти та рада монарха, лише частково стримували адміністративне свавілля. Публічне право ще не відокремилося від приватного, і цивільний кодекс слугував універсальним джерелом для всіх правовідносин. Тому формальних меж адміністративної діяльності не існувало, що унеможливлювало становлення адміністративного права [17]. А саме в феодальну епоху в межах поліцейського права розвинулась управлінське поліцейське право [18].

Що стосується радянського періоду то в тій імперії був утверджений як комплексна категорія, відмінна від європейського публічного адміністрування інститут адміністративного права – «державне управління». В тому числі на українських землях, які перебували під окупацією московії у формі союзної республіки. Його метою було обслуговування окупаційного російського режиму: тримання поневоленого Українського народу у покорі; забезпечення виконання репресивних заходів; функціонування планової економіки. В державах, які уникнули радянського впливу, класично використовувався і використовується комплексний інститут адміністративного права – «публічне адміністрування». Закладений у працях Шарля-Жана Боннена у Франції ще на початку XIX століття [19]. Обґрунтований та імплементований спочатку у французьке, згодом у німецьке адміністративне право, а в подальшому – в усі інші держави романо-германської правової сім'ї, за винятком тих, що були окуповані чи перебували під впливом радянської імперії.

В конституції радянської України 1977 року словосполучення «державне управління» вже не вживалось. Практично його аналогом стала категорія «органи управління». Проте, традиція сталінської епохи була продовжена. Теорія державного управління продовжила свій розвиток на доктринальному рівні та масштабного використання в законодавстві.

Щоб підвести ризику під радянським адміністративним правом слід підкреслити, що на наш погляд, його взагалі треба виключити з сучасної української наукової юридичної літератури. За виключенням - критичного аналізу тих положень, що забезпечували окупаційний російський більшовицький режим України. По-перше, воно не було за своєю сутністю адміністративним правом, оскільки базувалося на інституті державного управління без поділу влади, в умовах єдності державної влади, що зумовлювалося на засадах класової боротьби за принципом підпорядкованості комуністичній партії [20]. Нам нашу думку, якщо не має реального поділу на гілки державної влади – то не має адміністративного права. За своєю сутністю радянське адміністративне право було поліцейським правом тоталітарної держави. По-друге, переважна більшість її положень було пронизано обґрунтуванням окупаційного режиму його забезпечення міліцією, іншими правоохоронними та судовими органами того періоду за імперативним методом влада – безумовне виконання приписів для приватних осіб.

Говорити про початок конституційно визначної можливості початку відновлення адміністративного права України – європейського за своєю сутністю, стало легально можливо тільки після 24 жовтня 1990 року. Коли Верховна рада УРСР скасувала шосту статтю конституції, яка закріплювала повноту влади за комуністичною партією [21]. Однак, відомих даних, що українські вчені у галузі адміністративного права тієї доби цією можливістю скористала нами не знайдено.

Після відновлення Незалежності України ситуація кардинально не змінилась. Перші теоретичні положення адміністративного права України формувались на догматиці «державного управління» [22]. При цьому ми не можемо пред'являти претензії до наших старших мислителів з адміністративного права першого покоління Незалежності України. Їх наукові підходи були сформовані на догматиці минулої епохи. Доступу до Західної літератури з адміністративного права вони не мали. А традиція запрошення іноземних вчених за контрактом в українські заклади вищої освіти не існувала. Ідеологічна стіна з Західною науковою спільнотою змінилась на засади добровільного ізоляціонізму вітчизняної наукової еліти адміністративного права тієї епохи.

В Конституції України 1996 р. категорія державне управління не згадується ні в якому контексті [23]. Це мало привести до викоренення її на рівні новітніх доктрин адміністративного права, законів та підзаконних нормативно-правових актів. Однак після і після цього традиція державного управління продовжувала розвиватися, як на рівні доктрини адміністративного права України та використовуватися у законодавстві [24]. Навіть, вдала адміністративна реформа започаткована видатним українським мислителем адміністративного права В. Авер'яновим втілювалась через неї [25;26]. Преамбула Указу Президента України, яким вона була затверджена визначала її мету, як «забезпечення реформування системи державного управління в Україні» [27].

Хоча не в заголовках а тексті своїм наукових праць мислитель майже прийшов до точки зору, яку відтаємо (точніше розвиваємо) ми. В. Авер'янов писав, що державне управління більше не може розглядатися як основний складовий елемент предмета правового регулювання адміністративного права. Державно-управлінські відносини жодним чином не домінують у змісті предмета адміністративного права. Подібне домінування було типовим для правового регулювання у державі радянського періоду, оскільки тоді управління з її боку панувало фактично в усіх значущих сферах дії адміністративного права. Ситуація істотно змінилась: обсяг державного управління кардинальним чином звузився. Більшість суспільних відносин, що потрапляють під дію норм адміністративного права, не мають власне управлінської природи [28].

Повністю підтримуючи та розвиваючи такі наукові підходи В. Авер'янова, ми займаємо більш радикальний підхід на категорію державне управління. Вона, на наш погляд, назавжди має залишитися в історії адміністративно-правової думки радянського періоду. Як системні положення що підлягають безумовні критичні, як такі що забезпечували окупаційну російську більшовицьку владу в Україні, репресії щодо Українського народу.

Як показав час, щоб змінити глибоко вкорінену традицію управлінського адміністративного права, було недостатньо лише утвердити нові демократичні правові засади виконавчої влади в нормах Конституції України. Так як в науковій спільноті вчених з вітчизняного адміністративного права існувало замкнене коло. Будь-який дослідник, який відкрито критикував управлінське адміністративне, був приречений мати не порозуміння з іменитими вченими при захисті дисертації. Негативний консерватизм гальмував повернення адміністративного права України на європейські засади публічного адміністрування. Так як імениті доктори наук віком більше за півстоліття вже не мали потенціалу змінюватися. У той час управлінське адміністративне право існувало само по собі – в теорії і підручниках. Паралельно правотворчість і правозастосування розвивалося випереджальними темпами. Здобувачі освіти не розуміли управлінське адміністративне право. Яке будувалося на категоріях минулої епохи. Воно було відірваним від реальної практики публічного адміністрування. Наприклад, під час розроблення Податкового кодексу України у 2010 році було використано, а Верховною Радою України прийнято систему норм права, в яких однією з провідних категорій було визначено «адміністрування податків та зборів» [29]. Це відбулося тоді, коли в більшості закладів вищої юридичної освіти України викладалося в тих чи інших аспектах управлінське адміністративне право [30; 31; 32; 33; 34].

На такі правотворчі та похідні виклики, провідні вчені у галузі адміністративного права розпочали реагувати еволюційним шляхом. Вони почали відходити від монополії управлінської теорії адміністративного права. Так в 1999 році В. Колпаков особливу частину у своєму підручнику розкрив не через «управління», а – адміністративно-правове регулювання [35], аналогічно Т. Коломोєць в 2010 році [36, с. 266–465].

Певним якісним кроком у цьому еволюційному процесі став підручник 2013 року авторського колективу (В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Суценок та ін.), у якому Особлива частина адміністративного права була розкрита через інститут «публічного адміністрування». Це фактично стало початком повернення адміністративного права України на засади класичної європейської правової доктрини. У 2015 році ми видали навчальний посібник «Загальне адміністративне право», який уже не будувався на догмах державного управління. Первинною складовою предмета адміністративного права було визначено «адміністративні послуги», а другою все ж таке залишалось «публічне управління» [37, С. 10]

Однак, щоб розірвати це коло кругової доктринальної поруки управлінського адміністративного права, необхідно було поглянути на теорію вітчизняного адміністративного права зі сторони. Це вдалось українськими вченими нового покоління, які пройшли стажування в країнах Західної Європи [38]. Як наслідок цього, в 2015 році процес розвитку в Україні європейського адміністративного права був запущений [39]. В 2018 році, на наш погляд, на рівні навчальної літератури було утверджено стандарт адміністративного права України європейського взірця [40].

Після чого категорія «публічне адміністрування» почала не відворотно все ширше використовуватися на рівні доктрини. Вона стала домінуючою у більшості початкової літератури з адміністративного права.

Однак цілковитої перемоги не сталося. В умовах сьогодення критикована нами комплексна категорія продовжує вживатися в доктринах [41], підручниках [42] законодавстві та використовуватися адміністративними органами у правозастосуванні.

Наприклад, у Законі України «Про Національну програму інформатизації» 2022 року, «державне управління» використовується для опису функціоналу публічної влади, як процес, що має бути підсилений інформаційно-комунікаційними технологіями. Тракується як сфера, що потребує цифрових інструментів для забезпечення відкритості, комунікації, національної безпеки, оборони та демократизації суспільства [43]. Інший приклад, Закон України «Про хмарні послуги», 2023 року, розкриває державне управління як систему організаційних, контрольних і координаційних повноважень, що реалізуються уповноваженими суб'єктами у сфері хмарних технологій. Державне управління визначено як діяльність Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, регулятора комунікаційних послуг, Національного банку України, Міністерства оборони та Центральної виборчої комісії, спрямована на формування та реалізацію політики, регулювання та контроль у цій сфері [44]. Нажаль це непоодинокі випадки коли в нових законах України виклики виконавчої гілки влади розкривається через категорію «державне управління».

Позитивно слід підкреслити що на рівня постанов Кабінету Міністрів України що затверджували положення про центральні органи виконавчої влади таких випадків не знайдено. Так категорія «управління» використовується в аспектах визначення сфери публічного адміністрування - «управління об'єктами»; опису «функції; інструментів публічного адміністрування «управління якістю». Що є на наш погляд, є допустимим для врегулювання внутрішньо-організаційно діяльності адміністративних органів [45].

Отже, не дивлячись на те, що: категорія «державне управління» не має Конституційної основи; є такою що має імперське та радянське російське походження; не використовується в Західних державах ЄС, вона продовжує використовуватися в законах України, в юридичній літературі та громадській і медійній сферах. Що є, на наш погляд, не допустимим, так як тут справа не в назві, а в суспільно-небезпечній сутності її юридичної природи.

Розкриємо певні риси суспільної небезпеки для правової демократичної держави Україна та українського суспільства продовження використання категорії державне управління при врегулювання суспільних відносин: 1) державне управління відображає негативні засади легітимації управлінського впливу чиновників на приватних осіб. Коли перші починають протиправно давати імперативні вказівки і вимагати від приватних осіб їх виконувати [46]. Воно було утверджено для єдиної влади під керівництвом партійної комуністичної верхівки. Практично без розділу державної влади на гілки; 2) будуються не правовими засобами систему вданого типу, коли посадова особа, служить не публічному інтересу суспільства, а відомчому – вищого за рангом керівнику. Що інколи призводить до виконання протиправних наказів [47]; 3) імперативне управління не притаманне для ринкової економіки. Вони було утверджене для планової. Неефективно працює при здійс-

нені управління державними підприємствами та в інших випадках взаємодії з бізнесом воно не спроможне [48]; 4) не забезпечує сервісну функції адміністративних органів, зокрема щодо адміністративних послуг [49; 50]; 5) є чинником що сприяє корупційним проявам [51]; 6) не сприяє прищепленню здобувачам освіти та посадовим особам адміністративних органів європейських цінностей [52, с. 53]; 7) не сприяє утвердженню рівності усіх форм власності, надаючи перевагу державній [53].

По-восьме, підлягає засудженню, як інститут, що символізує комуністичний тоталітарний режим в Україні, згідно з нормами Закону України від 9 квітня 2015 року № 317-VIII «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки [54; 55].

Його впровадження у тридцятих роках ХХ століття базувалося на засадах «завоювання диктатури пролетаріату та розгрому націоналістичної контрреволюції», що стало ідеологічним виправданням політичних репресій проти українського визвольного руху, державного терору проти борців за незалежність України. Зокрема, це здійснювалося через систему державного управління у формах ухвалення постанов, розпоряджень про депортації, репресії, ліквідацію так званих «контрреволюційних елементів».

Народних комісарів УРСР була державно-правовою інституцією, що реалізувала політику тоталітарного режиму через здійснення державного управління. У цьому аспекті не виникає сумніву, що її діяльність може бути предметом декомунізаційної оцінки, якщо вона розглядається не лише як історичне явище, а як нормативний зразок для сучасності, або якщо здійснюється відтворення моделей її правового регулювання. Провідною моделлю такого правового регулювання було державне адміністрування.

Мудрий Український народ засуджуючи російський комуністичний спадок Леніна як одного з найкривавіших тиранів остаточно позбувся його пам'ятників [56]. Проте, у нормах адміністративного права ленінська категорія «державне управління» продовжує використовуватися. На наш погляд, це є не тільки необґрунтованим, однак суспільно небезпечним явищем. Категорія державне управління несе собі не тільки відтінок радянського тоталітаризму який сприяв Голодомору однак й негативно впливає на забезпечення прав і свобод громадян, забезпечення обороноздатної України від російський окупантів. Коли вітчизняні адміністративні органи замість того щоби здійснювати публічне адміністрування, намагаються здійснювати державне управління шляхом імперативного впливу на громадян, економіку, правоохоронні органи, культуру соціальну сферу тощо.

Висновки. Отже, категорія «державне управління» має бути засуджена науковою спільнотою як спадок російського тоталітарного окупаційного режиму. З метою недопущення її подальшого вживання в юридичній та навчальній літературі. Вона має бути виключена з усіх законів України та підзаконних нормативно-правових актів.

Відповідну роботу необхідно покласти на центральний орган виконавчої влади що здійснює формування та реалізацію державну політику у галузі освіти та науки,

центральний орган виконавчої влади що здійснює реалізацію державної політики у сфері якості вищої освіти, наукові громадські організації (об'єднання), вчені ради закладів освіти та наукових установ. Головне науково-експертне управління Верховної Ради України щодо проєктів законів України, а також на Міністерство юстиції України – стосовно підзаконних нормативно-правових актів центральних та місцевих органів виконавчої влади. Що стосується Кабінету Міністрів України, то, як уже зазначалося вище, випадків уживання цієї категорії у його постановах не виявлено.

Література

1. Шарль-Жан Боннен (1812). Про публічне адміністрування. Принципи публічного адміністрування. Упорядники В. Галунько, Р. Шишка. Академія адміністративно-правових наук. 2025. URL: https://books.google.be/books?id=B1EAAAАсAAJ&printsec=frontcover&hl=uk&source=gb_s_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=true
2. Mayer F. F. (1862). Grundsätze des Verwaltungsrechts, mit besonderer Rücksicht auf gemeinsames deutsches Recht. Tübingen : Laupp. 2025. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=d3CkMVtnLt4C&pg=PA50>
3. ГО «Київська школа державного управління імені Сергія Нижного». 2025. URL: <https://kspa.com.ua/>
4. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.
5. Єлістратов А.І. (1911). Адміністративне право: Лекції / Ред. та упоряд. В.В. Галунько, С.В. Діденко. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2007. 268 с.
6. Спродуємо російський міф, що Україну створив Ленін. Український інститут національної пам'яті. URL: https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/rosiysko-ukrayinska-viyna-istorychnyy-kontekst/sprostovuyemo-rosiyskyy-mif-shcho-ukrayinu-stvoryv-lenin?utm_source=chatgpt.com
7. Останні листи і статті В. І. Леніна. Продовження записок. До відділу про збільшення кількості членів ЦК. 29 грудня 1922 р. Російське історичне товариство. URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/445659-poslednie-pisma-i-stati-v-i-lenina-prodolzhenie-zapisok-k-otdelu-ob-uvlichenii-chislachlenov-tsk-29-dekabrya-1922-g> (на російській мові).
8. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 р. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/001_001
9. Голод: причини та наслідки. Єремен Казахстан. URL: https://egemen.kz/article/169568-asharshylyq-sebepteri-saldary?utm_source=chatgpt.com (на казахській мові).
10. Український інститут національної пам'яті. Інформаційні матеріали до 91-х роковин Голодомору 1932–1933 років. Київ: УІНП. URL: https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/zhurnalistam/informaciyni-materialy-do-91-h-rokovyn-golodomoru-1932-1933-rokiv?utm_source=chatgpt.com
11. Денисов А. І. Радянське адміністративне право. Москва : Юридичне видавництво НКЮ СРСР, 1940. 432 с. (на російській мові)
12. Про що мовчить уряд: Д. Шмигаль у Раді зачитав вказівки з Банкової, але не озвучив головно-го. *Прямий телеканал*. 2025. URL: <https://prm.ua/pro-shcho-movchyt-uriad-shmyhal-u-radi-zachytav-vkazivky-z-bankovoi-ale-ne-ozvuchyv-holovnoho>/<https://prm.ua/pro-shcho-movchyt-uriad-shmyhal-u-radi-zachytav-vkazivky-z-bankovoi-ale-ne-ozvuchyv-holovnoho/>
13. Parkinson C. N. (1955, November 19). Parkinson's Law. *The Economist*. Retrieved from <https://www.economist.com/news/1955/11/19/parkinsons-law>
14. Пахомов, М. (1962). Радянське адміністративне право. Загальна частина. Видавництво Львівського університету. Академія адміністративно-правових наук. 2025. <https://www.ssaals.com.ua/pravo/pakhomov-ivan-mykytovych-velykyu-ukrainskyy-vchenyy-u-haluzi-administrativnoho-prava/9909/>
15. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. [2-ге вид., перероблене та доповнене]. Київ: «К.І.С.», 2009. 552 с.
16. Камералістика та поліцейське право. Мельник Р., Монсьонз С. Адміністративне право України. (У схемах та коментарях) : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. С. 57–58.

17. Жорж Ведель (Georges Vedel), П'єр Дельвольве (Pierre Delvolvé): доктринальні профілі із цитатами з ключових праць. Упорядник Валентин Галунько. Київ : Академія АПН, 2025. URL: <https://www.ssaals.com.ua/pravo/zhorzh-vedel-georges-vedel-p-ier-delvolve-pierre-delvolve-doktrynalnyy-profil-iz-tsytatamy-z-kluchovykh-prats-uporiadnyk-valentyn-halunko-kyiv-akademiia-apn-2025-url/10257/>

18. Ярмаш О. Камералістика. Юридична енциклопедія. Т. 3. Київ, 2001. С. 26.

19. Шарль-Жан Боннен. Про політичні права. Про національне представництво. Про уряд. Принципи публічного адміністрування. Упорядники В. Галунько, Р. Шишка. Париж: Renaudière, 1812. URL: https://books.google.be/books?id=_B1EAAAAcAAJ&printsec=frontcover&hl=uk&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=true

20. Пахомов Іван Микитович – Великий український вчений у галузі адміністративного права. Академія адміністративно-правових наук. 2025. <https://www.ssaals.com.ua/pravo/pakhomov-ivan-mykytovych-velykyu-ukrainskyu-vcheny-u-haluzi-administratyvnoho-prava/9909>

21. Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР : Верховна Рада УРСР. Закон від 24 жовтня 1990 р. № 404-XII. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/404-12>

22. Коваль Л. Адміністративне право України: курс лекцій. Київ : Основи, 1994. 154 с.

23. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.

24. Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування. Київ : ТВК / УАДУ, 1997. 214 с.

25. Людиноцентристська наукова спадщина Вадима Борисовича Авер'янова як основоположний чинник розвитку новітньої доктрини адміністративного права України. В. В. Галунько, Л. В. Сорока. *Актуальні проблеми адміністративно-правової науки (до 95-річчя з дня народження Р. С. Павловського)* : III Харк. міжнар. юрид. форум : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 26 верес. 2019 р. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Херсон : Гельветика, 2019. С. 17-27.

26. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.

27. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

28. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юстиніан, 2007. 288 с.

29. Податковий кодекс України. Закон, № 2755-VI від 02.12.2010. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14. № 15-16. № 17. ст. 112.

30. Ківалов С.В., Біла-Гіунова Л.Р., Бачеріков О.В., Боднарченко К.В. Адміністративне право України в умовах реформування : навчальний посібник . Одеса : Фенікс, 2012. 174 с.

31. Столбовий В.М. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Видавець О.С. Ліпкан, 2010. 160 с.

32. Монсьондз С.О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2006. 176 с.

33. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

34. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736

35. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

36. Адміністративне право України : підручник / за ред. Т.О. Коломоєць. Київ : істина, 2010. 480 с.

37. Галунько В., Курило В., Короед С. та ін. Адміністративне право України. Ті. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Херсон : Гринь Д.С., 2015. 272 с.

38. Роман Мельник – Академік Академії адміністративно-правових наук. Академія адміністративно-правових наук. 2025. URL: <https://www.ssaals.com.ua/pravo/roman-melnyk-akademik-akademii-administratyvno-pravovykh-nauk/10341/>

39. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

40. Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

41. Мельник, Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і проес*. № 1 (3). 2013. С. 8–14.

42. Бородин І. Л. Адміністративне право України: підручник. Київ: Алерта, 2019. 548 с.
43. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 1 грудня 2022 року № 2807-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 51. Ст. 127.
44. Про хмарні послуги: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2075-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 52.
45. Про затвердження Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 363 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/363-2014-%D0%BF>
46. Кримінал: депутат-злидень помстився школяру за пост про Мальдіви. *Чесно*. 2017. URL: <https://www.chesno.org/post/500/>
47. СБУ зреагувала на заяви Bihus.Info про стеження – є кадрові рішення. *Укрінформ*. 2024. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3823187-sbu-zreaguvala-na-zaavi-bihusinfo-pro-stezenna-e-kadrovi-risenna.html>
48. Корупція на Одеському припортовому заводі: направлено до суду. *НАБУ*. 2025. URL: <https://nabu.gov.ua/news/koruptciia-na-odes-komu-priportovomu-zavodi-napravleno-do-sudu/>
49. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023. 545 с.
50. Про адміністративну процедуру. Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>
51. Лазаренко, С. Ж., Бабенко, К. А. Корупція як результат системної неефективності державного управління. Шостий апеляційний адміністративний суд. URL: <https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/297-koruptsiya-yak-rezultat-sistemnoji-neeftivnosti-derzhavnogo-upravlinnya.html>
52. Європейський досвід державного управління: курс лекцій / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Управління організації фундаментальних та прикладних досліджень, Кафедра європейської інтеграції. Київ: Видавництво НАДУ, 2007. 76 с.
53. Заєць, О. І. Новітня парадигма непорушності права власності на землю. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 2. С. 137–140. <https://doi.org/10.36695/2219-5521.2.2023.29>
54. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки. Закон України від 9 квітня 2015 року № 317-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 26. ст. 219. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19>
55. Постанова Надзвичайного XIV Українського З'їзду Рад про затвердження Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Київ, 30 січня 1937 року. URL: <https://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>
56. Позняк-Хоменко, Н. (2024). Без Леніна. Як з повалення пам'ятника Леніну на Бесарабці почався стихійний «ленінопад» по всій Україні. *Офіційний вебсайт Українського інституту національної пам'яті*. URL: <https://uin.gov.ua/informaciyni-materialy/statti/bez-lenina-yak-z-povalennya-pamyatnyka-leninu-na-besarabci-pochavsya-styhiynny-leninopad-po-vsiy-ukrayini>

Анотація

Галуцько В. В. Про декомунізацію категорії «державне управління» в адміністративному праві України. – Стаття.

В статті обґрунтовано необхідність викорінення з наукової літератури та законодавства категорії «державне управління», як запозиченого з радянської імперії суспільно небезпечного чинника опису динаміки адміністративного права. Підкреслено, що ця категорія не має конституційної основи в Україні, не використовується в державах Західної Європи та суперечить природі адміністративного права як галузі, спрямованої на забезпечення прав і свобод приватних осіб. Обґрунтовано, що застосування цього поняття формує хибне уявлення щодо допустимості домінування виконавчої влади над громадянами. Наголошено на необхідності його наукового засудження як пережитку радянської імперської доктрини. Роз'яснено, що запровадження категорії «державне управління» в радянському праві було зумовлене потребою обслуговування окупаційного режиму без поділу державної влади на гілки, підтримання планової економіки та репресивних державних органів. Зазначено, що сучасна Україна, засуджуючи тоталітарний спадок, повинна очистити правову науку від імперських російських наративів, які суперечать природі правової держави. Доведено, що вкорінення поняття «державне управління» перешкоджає вітчизняному адміністративному праву перейти до європейської моделі забезпечення публічного інтересу. Аргументовано, що адміністративне право історично вини-

кає як реакція на розподіл влади після Французької революції 1789 року, що започаткувало становлення публічного адміністрування як правового інструменту діяльності виконавчої влади. Указано, що саме публічне адміністрування, а не управління, забезпечує баланс між владними повноваженнями та правами приватних осіб. Наголошено, що усунення поняття «державне управління» з вітчизняного наукового та нормативного обігу потребує системної роботи на рівні центральних органів виконавчої влади, органів освітньої і наукової політики, вчених рад, експертного управління Верховної Ради України та Міністерства юстиції України. Обґрунтовано, що відповідальність за методологічну очистку адміністративно-правової доктрини має бути покладена на спеціалізовані академічні інституції та наукові об'єднання. Акцентовано увагу на важливості подальшого утвердження терміна «публічне адміністрування» як комплексної європейської теоретичної та практичної основи адміністративного права України.

Ключові слова: адміністративний орган, виконавча влада, законодавство, поліцейська держава, права людини і громадянина, публічне адміністрування, публічний інтерес, правова держава, тоталітаризм, критика державного управління.

Summary

Halunko V. V. On the decommunization of the category of “public administration” in the administrative law of Ukraine. – Article.

The article substantiates the necessity of the final elimination of the category “state governance” from scientific literature and legislative terminology, as it represents a socially dangerous construct inherited from the Soviet imperial doctrine and distorts the dynamics of modern Ukrainian administrative law. It is emphasized that this category lacks constitutional grounding, is not used in European legal systems, and contradicts the nature of administrative law as a branch oriented toward the protection of the rights and freedoms of private individuals. The misuse of this notion creates a misleading perception that coercive state governance should dominate the individual, thereby reinforcing outdated concepts of hierarchical command-and-control rather than legal regulation based on the rule of law and public administration. The article stresses the necessity of its academic condemnation and complete conceptual replacement with the European doctrinal category “public administration,” which reflects the legal, rather than managerial, nature of executive activity in a democratic state. It is demonstrated that the introduction of the concept of state governance in Soviet legal doctrine served the ideological needs of the totalitarian regime, including the maintenance of a centralized planned economy, political repression, and the subordination of individuals to the collective state interest. The preservation of this term in Ukrainian legal discourse hinders the development of administrative law as an instrument for safeguarding human dignity, individual autonomy, and the legal accountability of public authorities. The authors argue that overcoming this Soviet conceptual legacy is a necessary condition for Ukraine’s transition to a true rule-of-law model of governance, oriented toward public interest, legality, and transparency. The article proves that administrative law historically emerged as a legal response to the separation of powers following the French Revolution of 1789, which established the foundations of public administration, rather than state governance, as a legal mechanism for exercising executive power. Public administration, unlike state governance, is performed through legal procedures, administrative due process, rights-based regulatory mechanisms, and accountability standards aimed at serving private individuals and protecting public interest. In contrast, state governance is rooted in command, coercion, and political control. It is argued that the removal of the category state governance from Ukrainian scientific doctrine, legal education, and legislative practice requires a systematic effort at the level of central executive bodies responsible for education and science, the National Agency for Higher Education Quality Assurance, academic councils, expert legal institutions, the Scientific and Expert Department of the Verkhovna Rada of Ukraine, and the Ministry of Justice of Ukraine. The text emphasizes that substituting this concept with public administration will ensure conceptual alignment with European administrative law, strengthen the legal foundations of human rights protection, enhance Ukraine’s defensive capacity, and affirm its civilizational departure from the Soviet totalitarian legacy.

Key words: administrative body, critique of state governance, executive power, human and citizen rights, legislation, police state, public administration, public interest, rule of law, state governance, totalitarianism.

Дата першого надходження рукопису до видання: 12.11.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 10.12.2025

Дата публікації: 31.12.2025