

УДК 001.1:35.088.6-027.21/.22

<https://doi.org/10.62664/cpa.2024.01.15>

Олександр МОЛОДЦОВ,

професор кафедри публічного управління та адміністрування,
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

доктор наук з державного управління, доцент

ORCID ID <http://orcid.org/0000-0003-4168-0092>

(© МОЛОДЦОВ О., 2024)

ДИСЦИПЛІНАРНА МАТРИЦЯ НАУКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ МЕТОДОЛОГУВАННЯ

У статті розкрито значення дисциплінарної матриці науки державного управління як інструменту методологування у відповідній галузі знань у контексті вирішення дилеми «державне управління – публічне управління». Наведена аргументація на користь того, що дисциплінарна матриця науки державного управління має важливе значення длягуртування спільноти науковців, які об'єднуються навколо проблем державного управління та формування її методології. До складників останньої віднесено цінності, переконання, фундаментальні знання, організовані в термінологічну систему, принципи, методи та підходи наукових досліджень у галузі науки державного управління та державноуправлінської практики. У зв'язку з цим стверджується що дисциплінарна матриця має два структурних компонента: а) соціальну субматрицю, що вказує на належність спільноти вчених до конкретної науки (дисципліни); б) методологічну субматрицю як системи певних правил методологування в межах цієї дисципліни, яких дотримується наукова спільнота. Показано, що використання концепту публічного

управління та похідної від нього термінології значною мірою ігнорує вимоги вже сформованої дисциплінарної матриці та раніше окреслені перспективи її розвитку. Ця ситуація, по-перше, розмиває структуру соціальної субматриці, по-друге, порушує логіку (єдність) уже сформованої методологічної субматриці. Згадана дискусія, на думку автора, може бути конструктивною й перспективною в тому разі, якщо в її процесі виявлятимуться наявні недоліки вже сформованої методологічної субматриці, а її термінологічний апарат доповнюватиметься новими поняттями, що узгоджуються з наявними реаліями державноуправлінської практики. У зв'язку з цим наголошується, що немає потреби створювати нову дисциплінарну матрицю, базовану на концепті «публічне управління». Дисциплінарна матриця, базована на концепті «державне управління» має залишатися ключовим відправним пунктом щодо вирішенні дилеми «державне управління – публічне управління». Це завдання має бути реалізовано за результатами фундаментальних досліджень нової термінології, її кодифікації та стандартизації відповідно до вимог методологічної субматриці науки державного управління, узгодження з адміністративною та правовою системами України.

Ключові слова: *дисциплінарна матриця науки державного управління, парадигма державного управління, державне управління, публічне управління.*

Oleksandr MOLODTSOV,

Professor of the Department of Public Management and Administration,

Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas

Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor

ORCID ID <http://orcid.org/0000-0003-4168-0092>

(© MOLODTSOV O., 2024)

DISCIPLINARY MATRIX OF THE SCIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A METHODOLOGY TOOL

The article reveals the importance of the disciplinary matrix of the science of public administration as a methodological tool in the relevant field of knowledge in the context of solving the dilemma «state administration – public administration». Arguments are given in favor of the fact that the disciplinary matrix of the science of public administration is important for uniting the community of scientists who unite around the problems of public administration and the formation of its methodology. The components of the latter include values, beliefs, fundamental knowledge organized into a terminological system, principles, methods and approaches of scientific research in the field of public administration science and public administration practice. In this regard, it is claimed that the disciplinary matrix has two structural components: a) a social submatrix, which indicates the affiliation of the community of scientists to a specific science (discipline); b) methodological sub-matrix as a system of certain methodological rules within the given discipline, which are followed by the scientific community. It is shown that the use of the concept of public administration and the terminology derived from it largely ignores the requirements of the already formed disciplinary matrix and the previously outlined prospects for its development. This situation, firstly, erodes the structure of the social submatrix, and secondly, violates the logic (unity) of the already formed methodological submatrix. The mentioned discussion, in the opinion of the author, can be constructive and promising in the event that in its process the existing shortcomings of the already formed methodological submatrix will be revealed, and its terminological apparatus will be supplemented with new concepts that are consistent with the existing realities of state management practice. In this regard, it is emphasized that there is no need to create a new disciplinary matrix based on the concept of «public administration». The disciplinary matrix based on the concept of «public

administration» should remain the key starting point for solving the «state administration – public administration» dilemma. This task should be implemented based on the results of fundamental research of the new terminology, its codification and standardization in accordance with the requirements of the methodological submatrix of the science of public administration, coordination with the administrative and legal systems of Ukraine.

Keywords: *disciplinary matrix of the science of public administration, paradigm of public administration, state administration, public administration.*

Постановка проблеми. У науці державного управління, за деякими винятками, дослідники уникають застосовувати поняття дисциплінарної матриці. Натомість часто використовують поняття «парадигма», яке вважається інтуїтивно ясным й таким, що не потребує додаткових пояснень. У науковій літературі його можна зустріти в різних словосполученнях, на кшталт демократична, індустріальна, постіндустріальна, парадигма «good governance» чи інша парадигма державного (публічного) управління. Більш заплутаною є ситуація з застосуванням поняття дисциплінарної матриці. Дослідники не часто звертаються до поняття дисциплінарної матриці, оскільки його методологічний зміст є нечітким. У наукових працях з методології державного управління вчені звертаються до праць теоретика-методолога науки Т. Куна, не вдаючись до детального аналізу значення цього поняття як методологічного інструменту, що може бути застосований в межах науки державного управління [1, с. 90]. Така ситуація потребує прояснення, оскільки будь-яка наука має керуватися чітко визначеними поняттями для коректної постановки проблеми та її дослідження. Зокрема, це стосується також ролі дисциплінарної матриці у вирішенні дискусійних

питань навколо концептів «державне управління» та «публічне управління».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Після інституціоналізації галузі науки «Державне управління» (1997 р.) та включення відповідної спеціальності до Переліку спеціальностей наукових працівників з'явилася хвиля вітчизняних публікацій, присвячених теорії та методології державного управління. Серед багатьох проблем методологічного характеру розглядався також зміст понять «парадигма» та «дисциплінарна матриця» у площині науки державного управління. Розуміння цих понять міститься в Енциклопедії державного управління. Зокрема, у томах 1–2, присвячених теорії та методології державного управління [2–3] розкривається термінологічна система теорії та методології державного управління, що поєднує принципи, підходи та методи наукових досліджень галузі науки державного управління, а також практики державного управління, що базуються на концепті «державне управління».

У той же період (2011 рік) у восьмому томі Енциклопедії державного управління закладається перспектива розвитку термінологічної системи на основі концепту «публічне управління». Цей том було присвячено системному розкриттю термінологічного апарату публічного врядування. Автори вважали, що сам розвиток демократичного врядування, суспільного правління, освіти й практичної діяльності досягли такого етапу розвитку, яка дає можливість зробити певні теоретичні узагальнення, визначення та систематизацію наукових знань та практичного досвіду [4]. У підручниках та численних працях, присвячених теорії та методології наукового дослідження в галузі державного управління, розкрито сутність сучасних методологічних проблем теорії державного управління, її фундаментальні напрями, наукові положення, базові знання та інноваційні здобутки державноуправлінської практики [1; 5–7].

Зазначені наукові праці вітчизняних учених і також полемічні статті, де розглядалася дилема «державне управління – публічне управління» [8–13] стали основними науковими джерелами для розгляду поставленої у цій статті проблеми. У цьому дослідженні не виникла потреба в залученні зарубіжних джерел, оскільки, по-перше, поставлена проблема має суто український вимір, по-друге, автори зазначених вище наукових праць вже розкрили питання етимології та зарубіжної практики використання термінів державне і публічне управління.

Висвітлення невирішених раніше частин загальної проблеми, якій присвячується стаття. До цього часу поняття дисциплінарної матриці не використовувалося як методологічний інструмент для вирішення дилеми «державне управління – публічне управління». Дискусія з цього приводу стала актуальною 2015 р., коли спеціальність «Державне управління» було перейменовано на «Публічне управління та адміністрування». Це спричинило активний дискурс з приводу співвідношення концептів «державне управління» та «публічне управління та адміністрування». До активного наукового обігу введено терміни з прикметником «публічний»: публічне управління та адміністрування, публічна служба, публічна політика, публічна комунікація, публічна власність, публічно-приватне партнерство, публічна ідеологія тощо, що претендували на статус наукових понять у межах науки державного управління. При цьому сформована раніше правова система використовує термінологію на основі концепту «державний» – державне управління, державна політика, державно-приватне партнерство, державна власність тощо.

Кожна із сторін дискусії виходить зі своєї методологічної позиції, що диктує відповідну логіку обґрунтування. Особливістю сьогоденної ситуації є те, що термін «державне управління» використовується поряд з терміном «публічне управління». Перший термін є наявним серед назв

бакалаврських та магістерських програм, і навіть ці терміни вживаються одночасно на кшталт «державна політика та публічне управління» [10, с. 2]. У численних наукових статтях наведено обґрунтування, з одного боку, на користь збереження терміна «державне управління» [9 та інші], з іншого – на користь потреби утвердження терміна «публічне управління» як базового концепта розвитку політико-управлінської системи України та як потрібної умови її європейської інтеграції [10 та інші].

Описана вище ситуація демонструє неоднозначність проблеми, що потребує ревізії методологічного інструментарію. На наш погляд, саме поняття дисциплінарної матриці має бути єдиним висхідним пунктом для вирішення дилеми «державне управління – публічне управління». Ця стаття присвячується обґрунтуванню означеного твердження.

Мета та завдання статті – розкрити методологічне значення поняття дисциплінарної матриці як інструменту методологування в галузі державного управління в контексті вирішення дилеми «державне управління – публічне управління».

Виклад основного матеріалу. Хоча статтю присвячено розкриттю методологічного значення дисциплінарної матриці, ми почнемо з поняття парадигми, оскільки вони є спорідненими, але віддзеркалюють дещо різні аспекти наукових знань, про які ми будемо говорити далі. В Енциклопедії державного управління «парадигма» розуміється як поняття, яким позначають концептуальну схему чи модель (зразок) постановки проблем і їх вирішення на основі певної теорії чи міждисциплінарного підходу. *«Парадигма в державному управлінні – це система поглядів на явища, об’єкти і процеси в державному управлінні, що на певному етапі розвитку держави і суспільства підтвердили свою справедливість і тому поділяються переважною більшістю фахівців»* [2, с. 422]. Таке тлумачення часто асоціюється з поняттями «теорія», «концепція», «доктрина», «модель», «система поглядів». Автори енциклопедичної статті

«Парадигма» пропонують виокремлювати системну, інструментальну, інноваційну, патерналістську, ліберальну та інші парадигми державного управління подібного типу. Очевидно, при цьому маються на увазі також латентні значення – поняття, положення, принципи тієї чи іншої теорії, що мають теоретико-методологічне значення для розуміння парадигми, зокрема теорії лібералізму, постіндустріалізму, неоінституціоналізму тощо.

У парадигмі виокремлюються два аспекти – соціальний та епістемологічний, що відповідають історичному рівню розвитку науки та наявному соціальному стану об'єкта управління. Як правило, автори, які застосовують ці поняття, укладають у них досить широкий зміст, що відбиває більш-менш систематизоване уявлення про результати осмислення об'єкта, процесів і соціальних цінностей, які перетворюються на світоглядні, загальнотеоретичні, управлінські чи інші методологічні настанови для практичного застосування. Як влучно висловився П. Петровський «... парадигма – це теорія (концепція), повернута обличчям до подальшого дослідження чи практичної діяльності» [7, с. 32]. Парадигма, у якій фіксуються результати (досягнення) у різних дотичних наук, орієнтує на дослідницьку стратегію в галузі державного управління та в державноуправлінській практиці, яка є актуальною для певного періоду історії суспільства. Так, наприклад, багато дослідників відносить до сучасної парадигми державного управління концепцію «good governance», у якій фіксуються досягнення ефективного державного управління, що базується на комунікативних та мережевих технологіях, що забезпечують більш демократичні моделі взаємодії суб'єктів державного управління та громадянського суспільства.

Як ми вже сказали раніше, щодо дисциплінарної матриці немає повної ясності. В Енциклопедії державного управління відсутня окрема стаття, присвячена розкриттю цього поняття. Про неї побіжно згадується в

статті «Парадигма» без чіткого обґрунтування, у чому полягає різниця між нею та дисциплінарною матрицею. Проте, здається, автори статті фактично ототожнюють дисциплінарну матрицю з епістемологічним аспектом парадигми, тобто з сукупністю фундаментальних знань, цінностей, переконань і технічних прийомів, що постають як зразок наукової діяльності [2, с. 422]. Оскільки обсяги понять «парадигма» та «дисциплінарна матриця» перехрещуються, то їх легко сплутати й використати не за своїм призначенням.

Зважаючи на це, знову звернемо увагу на позицію теоретика філософії (методології) науки Т. Куна, який пропонує ним позначати, по-перше, належність спільноти вчених до певної дисципліни та, по-друге, сповідування цією спільнотою системи правил наукової діяльності [14, с. 194]. Остання, своєю чергою, складається із визначень основних понять теорії, законів та положень, що задають бачення науки, її місце та роль, ціннісних настанов, що впливають на вибір напрямів дослідження; загальноприйняті зразки (схеми) вирішення конкретних дослідницьких завдань тощо. Тобто поняття дисциплінарної матриці, як й у випадку поняття парадигми, також має два аспекти – соціальний та епістемологічний, проте вони наповнюються дещо іншим змістом.

У випадку парадигми соціальний аспект вказує на соціальну групу (представників різних галузей знань), яка сповідує певні досягнення різних наук, що визначають систему принципів і способів організації й побудови теоретичної та практичної діяльності, на основі яких формується певне вчення про загальну методологію (у широкому значенні цього терміна, наприклад діалектична методологія). У випадку дисциплінарної матриці соціальний аспект (назвемо це соціальною субматрицею дисциплінарної матриці науки) вказує на представників конкретної галузі знань (дисципліни), які утворюють спільноту, що гуртується навколо проблем, пов'язаних з конкретним об'єктом дослідження. У контексті науки

державного управління такими проблемами є забезпечення науковими знаннями та адекватною методологією державотворення, державноуправлінської практики (назвемо це методологічною субматрицею дисциплінарної матриці науки).

У свій час Енциклопедія державного управління стала першим внеском до методологічної субматриці науки державного управління. Цей внесок полягає в систематизації знань науки державного управління, спроможної забезпечувати розвиток Української держави, державотворення, процесів реформування та оновлення різних сфер суспільства. Системність знань є фундаментальною основою для процесу творення дисциплінарної матриці, що, віддзеркалює процес формування наукової спільноти, об'єднаної, по-перше, об'єктом дослідження, а по-друге, – спільними для всіх правилами методологування.

Методологічна субматриця науки визначає правила наукової діяльності або методологування в межах наукової дисципліни. Методологічну субматрицю науки державного управління, як методологування, слід відрізнити як від методології як такої, так і від теорії державного управління. Методологія визначає загальні орієнтири методологічної роботи. Зважаючи на те, що методологія багатоаспектна й часто трактується неоднозначно, ми, вслід за авторами підручника, під методологією будемо розуміти специфічну діяльнісну систему, яка включає в себе принципи, категорії, теорії, парадигми і методи, що мають специфічне цільове призначення, пов'язане з реалізацією діяльності. Вона постає як спосіб діяльності, спосіб організації діяльнісної системи [1, с. 87]. Коротко це можна назвати правилами наукової діяльності.

Методологія є базовою основою методологування в межах конкретної дисципліни. У її межах методи, процедури, засоби та інструменти дослідницької діяльності тісно пов'язані з конкретним об'єктом дослідження. Автори енциклопедичної статті «Теорія державного

управління» стверджують, що «об'єктом теорії державного управління є система державного управління в сукупності всіх її структурних елементів та процесів, а предметом – закономірності й принципи її функціонування та розвитку» [2, с. 647]. Цей об'єкт деякі аматори плутають з об'єктом державного управління. До нього ті ж самі автори відносять «все суспільство, що розглядається як складна динамічна самокерована система, а управління ним – як соціальна функція, що виявляється у владно-організуючій діяльності, що забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільно значущих цілей та завдань» [2, с. 647].

Як інструменти методологування постають поняття, концепти (конструкти), методи, принципи, сукупність яких і складає методологічну субматрицю дисциплінарної матриці науки державного управління. Вона й визначає сутність дослідницького підходу цієї галузі знань. Звичайно, у межах різних напрямів досліджень можуть бути застосовані специфічні методи, які задані формулами спеціальностей, наприклад такими, як «Теорія та історія державного управління», «Механізми державного управління», «Державна служба», «Місьцеве самоврядування», «Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку». У цьому разі ми говоримо про загальну структуру методології. Проте важливо пам'ятати, що подібні особливості мають бути гармонізовані в загальній методологічній схемі. «Кожний складник у структурі методології державного управління виконує своє специфічне призначення, проте одночасно відіграє і системоутворювальну роль. Так, принципи визначають відправні точки діяльності, формують загальні напрями діяльності. Категорії задають зміст використовуваних понять, віддзеркалення об'єктів і комунікацію між суб'єктами діяльності. Норми постають у вигляді раціональних вимог до діяльності. Цінності додають особистісну і суспільну значущість державному управлінню. Парадигми

забезпечують інтеграцію всіх складників методології та їх реалізацію. Теорії додають обґрунтованість, аргументованість діяльності. Зрештою, методи постають як механізм діяльності, спосіб її здійснення» [1, с. 88].

У дисциплінарній матриці належну увагу слід надавати поняттям, оскільки саме вони віддзеркалюють сутнісні властивості предметів, указують на їх закономірні зв'язки. Поняття та інші форми презентації знання, поєднуючись з фактами в процесі державного управління, трансформуються в публічноуправлінські рішення, концепції, програми, плани, стратегії, закони тощо. Від достовірності понять та методологування, що на них базується, залежить реалістичність і результативність теоретичних досліджень та самої державноуправлінської практики. Беззаперечною є істина, яка стверджує, що хибне знання спричиняє стратегічні й тактичні помилки, призводить до неефективного державного управління.

Сказане вище показує, що поняття дисциплінарної матриці має важливе значення для науки з погляду дотримання вимог до використання наукової термінології науки вітчизняного державного управління, яка потім закладається до державноуправлінських рішень, концепцій, стратегій розвитку держави. У багатьох наукових працях звертається увага на цей незаперечний факт. Дисциплінарна матриця як суто теоретичний інструмент впливає на сучасне державне управління, змушуючи аналізувати та оновлювати державноуправлінські підходи, адаптувати методи управління до умов соціально-економічної динаміки та швидкої цифровізації. В. Козаков з цього приводу слушно стверджує, що *«...побудова ефективного механізму функціонування державноуправлінських відносин в Україні пов'язується з потребою створення та розвитку належної методології досліджень, розкриття цілісності об'єкта і механізмів, що її забезпечують, на виокремлення*

різноманітних типів зв'язків складного об'єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину» [6, с. 64].

На методологування в межах теорії державного управління значний вплив спричинили концептуально-методологічні зміни другої половини ХХ ст. Зокрема, вони тісно пов'язані з такими напрямками методологічної діяльності:

розвитком системного підходу, що дає можливість системно досліджувати об'єкт управління як елемент макросистеми, на який здійснює вплив зовнішнє нестабільне нерівноважне середовище;

розвитком методів та прийомів синергетики – науки про рух складних самоорганізованих систем. Для теорії державного управління важливим є постулат синергетики щодо множинності шляхів розвитку складноорганізованих систем, що уможливорює вибір найкращої альтернативи;

посиленням ролі міждисциплінарних підходів до вивчення об'єкта управління, формування методів методологічного плюралізму;

розвитком інформаційного забезпечення та комп'ютеризацією управління.

Такі методологічні зміни визначають міждисциплінарний характер методологування в межах науки державного управління. Міждисциплінарний підхід формує більш складний категоріальний і в цілому методологічний простір, що ставить нові виклики до методологічної субматриці дисциплінарної матриці науки державного управління. Вплив методологічних новацій особливо позначається на методологування в гуманітарних дисциплінах, оскільки ця сфера знань відзначається найрізноманітнішими концептуально-методологічними підходами, що можуть навіть заперечувати один одного. Методологічний плюралізм може послаблювати вимоги до понятійного та логічного компонента методологування. До нього все більше залучаються методи,

що базуються на інтуїції та практичному когнітивному досвіді дослідника, який у кожного свій, оскільки до наукової спільноти з державного управління залучаються фахівці з різною базовою вищою освітою та різним практичним досвідом роботи.

Особливістю українських реалій є вплив на процес методологування ідеологічних чинників, пов'язаних з намаганням європеїзувати різні сфери суспільного життя, у тому числі науку. Виникає методологічна загроза спрощення цього питання. Спрощений погляд на європеїзацію науки може порушити єдине сприйняття науковою спільнотою методологічної субматриці як основи для виробництва наукового знання в галузі державного управління. Елементом подібної спрощеної європеїзації є перейменування освітньої спеціальності «Державне управління» на «Публічне управління та адміністрування».

Ця подія стала приводом для перегляду термінологічного апарату державного управління. Активізувався дискурс щодо використання термінології з прикметником «державний» і «публічний». Різні пропозиції, що пропонувались у ході цієї дискусії фактично порушували цілісність термінологічної системи й єдність методологічної субматриці науки державного управління, основа якої вже була створена й відтворена в Енциклопедії державного управління та чисельних наукових працях з логіки та методології науки державного управління. Сьогодні в науковий обіг активно вводяться нові лексичні одиниці (слова або словосполучення), що стають додатковими елементами наукової мови.

У ході ще незавершеної дискусії виявилися категоричні прибічники терміна «державне» [9 та інші] з одного боку, й не менш категоричні – терміна «публічне», з іншого [10 та інші]. Прибічники терміна «державний» апелюють до принципів об'єктивності та методологічної єдності, потреби узгодження з правовою та адміністративною системою України. Протилежна сторона, обґрунтовуючи свою позицію, звертається

до історії формування, семантичного аналізу термінів «державний» та «публічний», до ідеологічних чинників, що корелюють з процесами глобалізації та євроінтеграції. У деяких випадках у ході аргументації об'єкт теорії державного управління підміняється об'єктом державного управління. Адепти терміна «публічний» намагаються довести принципову відмінність між концептами публічного і державного і потребу завершення переходу до публічного управління в освіті, науці та управлінській практиці [10, с. 2].

Уже зараз у наукових статтях помітні зміни в дослідницьких підходах у науці державного управління. Останню, на наш погляд, без достатніх на це підстав, усе частіше стали називати наукою публічного управління. Безпідставність такого підходу виражена, передусім, у тому, що прибічники терміна «публічний» у своїх дослідженнях не опираються на вже сформовану методологічну субматрицю науки державного управління, а скоріше орієнтуються на ідеологічні оцінки співвідношення понять «державне – публічне». І сам факт зміни назви спеціальності також не може бути приводом (аргументом) для тотального перегляду сформованої термінологічної системи. Це безнадійний біг по колу.

Якщо є потреба звернення до ідеологічного чинника (демократія – автократія – тоталітаризм), то логічно мислити не в межах політичної ідеології, а саме в межах ідеології науки. Якщо ми звернемося до ідеологічного складника вже сформованої методологічної субматриці науки державного управління, то ми зрозуміємо, що він уже містить у собі потенціал демократичного розвитку. Цю істину відтворено в підручниках з державного управління, у яких сказано, що наука державного управління це «відносно самостійна галузь знань із власними предметом, методологією та завданнями дослідження. Це наука інформаційного суспільства. Головною її метою є підвищення ефективності та соціальної якості державного управління. Суспільна місія науки державного

управління полягає в теоретичному обґрунтуванні технологій ефективного і гуманного характеру державного управління. В ідеалі – це має бути наука про технологію народовладдя засобами держави та державного управління. За своїм змістом – це наука про сенс і технологію досягнення державноуправлінських цілей» [1, с. 32]. Здається, усе тут сказано.

Таким чином, до поняття державного управління вже закладено демократичний сенс, технологію досягнення якого потрібно постійно вдосконалювати й для віддзеркалення цього процесу потрібно поповнювати термінологічну систему в логічно послідовній формі, зберігаючи методологічну єдність понять. З цих позицій достатньо сумнівно звучить теза про те, що утвердження концепту «публічне» в теорії і практиці державного управління на сучасному етапі розвитку України дасть змогу виконати три важливі завдання: подолати тоталітарне та колоніальне минуле, відновити традицію українського врядування, інтегруватися до спільного європейського наукового та політичного простору [10, с. 7]. Чи справді, хтось може уявити собі те, що проста зміна термінології вирішить проблеми впровадження нових цінностей і принципів у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підвищить ефективність їх функціонування та якість надання адміністративних послуг населенню, демократизує українське суспільство тощо. У цьому разі слід пригадати діалектику, що оцінює підміну змісту формою як порушення принципу об'єктивності, яке веде до софістики та еклектики.

Ми не маємо наміру заглиблюватися в полеміку навколо дилеми «державне управління – публічне управління», оскільки принципову та критичну її оцінку вже надано в низці публікацій С. Андрєєва [8–9] та інших. Зі свого боку, ми зазначимо лише, що одна із сторін полемізує, спираючись на методологічні позиції, які ігнорують базову методологічну основу – уже сформовану методологічну субматрицю дисциплінарної

матриці науки державного управління та вже окреслені перспективи її розвитку. Виходячи з цього, ми вважаємо, що ця дискусія не може мати конструктивного завершення. Перспективи цієї дискусії з'являться лише в тому разі, якщо в її процесі виявлятимуться недоліки наявної методологічної субматриці, а її термінологічний апарат доповнюватиметься новими поняттями, що узгоджуються з уже усталеними.

Перспективу розвитку термінологічної системи науки державного управління, власне кажучи, було закладено ще 2011 року восьмим томом Енциклопедії державного управління. Його було присвячено всебічному і системному розкриттю термінологічного апарату публічного врядування. Автори вважали, що сам розвиток демократичного врядування, суспільного правління, освіти й практичної діяльності досягли такого етапу розвитку, яка дає змогу зробити певні теоретичні узагальнення, визначення, систематизацію наукових знань та практичного досвіду. Для формування термінологічного масиву публічного врядування автори зробили спробу віддзеркалити сегменти суспільної реальності, що сьогодні пов'язують з концептом публічного управління: «суспільство і соціальний розвиток; громадянське суспільство і громадська участь; аналіз політики; політичний плюралізм і представництво інтересів; політична влада, держава, політична система і політичний режим; демократія і процес демократизації; правова держава і конституціоналізм; державно-територіальний устрій; форми державного правління (моделі врядування); взаємодія владних інституцій; партії і вибори; політичний та управлінський процес і публічне урядування; ухвалення рішень, управлінські технології і публічне адміністрування; свідомість, цінності та ідеологічні доктрини; засоби масової інформації» [4, с. 7].

Таким чином, автори розкрили значення понять, термінологічних сполучень, що набули широкого використання за останні десятиріччя у

сфері науки та практики державного управління. У такий спосіб вони розширили горизонт для розвитку термінологічного апарату наявної методологічної матриці, не підриваючи методологічне значення її основного концепту – державного управління.

Прибічники терміна «публічний» також стверджують про потребу впорядкування мови науки, систематизації знання за допомогою адекватних методів дослідження, які б виражалися системою точних термінів і узагальнювали наявні напрацювання [11, с. 196]. Проте одночасно вони не помічають, що методологування з позицій концепту публічного управління формує негативні тенденції в науково-освітній галузі. У цьому аспекті ми приєднуємося до позиції С. Андреева, який оцінюючи стан освітньої компоненти галузі знань «Державне управління», апелює до методологічної єдності. Зокрема, він відзначає, що «в управлінській науці сьогодні відсутня цілісна теорія публічного управління (а так само і адміністрування чи врядування), яка являє собою повну, несуперечливу систему знань: принципів, законів, термінів і визначень понять» [9, с. 8]. Зазначені словосполучення мають ненауковий характер, виконують роль ідеологем, широке використання яких у науці, освіті та практиці державного управління чинить руйнівний, деструктивний вплив не тільки на якість підготовки процеси в Україні в цілому. Інтегральна концепція публічного управління та відповідний понятійно-термінологічний апарат не витримують критики з позицій системодіяльнісного та суб'єктно-об'єктного підходів [8, с. 104].

Дискурс «державне управління – публічне управління» виріс до значення каменя спотикання чи навіть вузлового пункту наукових досліджень. Концепт публічного управління став предметом дисертаційних досліджень. У дисертації, присвяченій науковому трактуванню публічного адміністрування з позицій адміністративного права стверджується, що в науковій літературі нині подано три

кардинально різні концепції: 1) концепція публічного адміністрування як внутрішньоорганізаційна діяльність в органах публічної влади; 2) концепція публічного адміністрування як зовнішньоорганізуюча діяльність органів виконавчої влади та інших владних суб'єктів; 3) поліструктурна концепція публічного адміністрування. Кожна із зазначених концепцій ґрунтується на своїх теоретичних засадах, має свої переваги і недоліки. У зв'язку із цим доведено в дисертації, що жодна із поданих концепцій не розкриває зміст публічного адміністрування як наукової категорії, яка, по-перше, виконує роль системоутворювальної категорії, а по-друге, сприяє ефективній реалізації функцій науки адміністративного права [13, с. 18]. Позиція авторки дисертації є зрозумілою й вивіреною оскільки дослідження проводилося з позицій узгодження чи розходження з правовою і адміністративною системою України.

Урахуємо також, що методологування з позицій концепта «публічне управління» не є суто науковою чи освітньою проблемою. Неясність та багатозначність його трактування спричиняє негативний вплив на професіоналізацію кадрів для сфери державного управління України, тобто на соціальну субматрицю дисциплінарної матриці науки державного управління. Ця сфера, як зазначає С. Андреев, унаслідок загострення проблеми збереження державноуправлінського складника в змісті освіти цієї групи осіб, стала набувати катастрофічного характеру після ліквідації унікальної галузі знань – «Державне управління» (у складі 12 спеціальностей), у межах якої впродовж 1997–2015 рр. здійснювалася підготовка керівних кадрів для державного сектору за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра на базі повної вищої освіти [8, с. 99].

Не сприяє професіоналізації кадрів сфери державного управління також посилення контрольно-наглядової функції органів державного управління України. Зокрема, це стосується підвищення вимог до науково-творчої роботи, дотримання академічної доброчесності, оформлення та

кількості наукових публікацій, у тому числі в журналах, що входять до наукометричних баз Scopus та Web of science, індексованих у міжнародних базах даних тощо. При цьому, на перший план виходять суто кількісні показники, що відбивають формальну сторону наукової діяльності, а не її якість. З цього приводу окремі науковці висловлюють слушну думку про те, що «перевантажені дотриманням формальних правил науковці не так ретельно слідкують за «науковістю» діяльності здобувачів вищої освіти та «новизною» її результатів, в Україні катастрофічно збільшується кількість наукових публікацій, що з формального погляду є бездоганними, а за змістом – «інформаційним сміттям» [12, с. 77]. Очевидно, що контрольний вплив державних інституцій у галузі науки та освіти, їх намагання європеїзувати науку та освіту має виходити з інших концептуальних позицій, які б спиралися на такі категорії, як «інституціалізація знання», «інституціалізація перспективи», «соціалізація», «соціальний капітал» тощо. Такі позиції могли б відкрити нове бачення проблеми контролю в сфері науки та освіти та європеїзації цих сфер діяльності. Він повинен спрямовуватися не на досягнення регламентованих та статичних цілей держави, а цілей інноваційного розвитку суспільства та економіки [16].

Повертаючись до проблематики дисциплінарної матриці науки державного управління, зазначимо, що формування термінологічного апарату науки – це колосальна за обсягом робота високопрофесійних фахівців. Раніше організацією та проведенням фундаментальних і прикладних наукових досліджень із проблем державного управління, поряд з іншими, займалася Національна академія державного управління при Президентові України [15]. Вона мала спеціальний правовий статус головного державного вищого навчального закладу в загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування. Ця

структура мала відповідні матеріальні, організаційні та кадрові ресурси, яких на сьогодні немає у зв'язку з ліквідацією цього закладу освіти.

Потрібно шукати шляхи вирішення цієї проблеми, оскільки дальший розвиток науки державного управління не зможе оминати впливу термінологічних систем інших країн. Проте запозичення іншомовних елементів терміносистем має відбуватися за результатами фундаментальних досліджень термінів, їх кодифікації та стандартизації, оскільки вони є продуктом іноді принципово відмінних адміністративних та правових систем та культур.

Висновки. Показано, що дисциплінарна матриця має два структурних компонента: а) соціальну субматрицю, яка вказує на належність спільноти вчених до конкретної науки (дисципліни); б) методологічну субматрицю, що вказує на сповідування науковою спільнотою певних правил методологування в межах цієї дисципліни. Таким чином, вона віддзеркалює сповідування науковою спільнотою цінностей, переконань, що ґрунтуються на фундаментальних знаннях, організованих у термінологічну систему, систему принципів, методів та підходів, що реалізуються в наукових дослідженнях проблем, віднесених до галузі науки державного управління та державноуправлінської практики.

Поняття дисциплінарної матриці має важливе методологічне значення для науки з погляду вимог до наукової термінології науки вітчизняного державного управління, що потім закладається в практику ухвалення державноуправлінських рішень, розроблення концепцій та стратегій розвитку держави. Вона є висхідним пунктом для конструктивного вирішення дилеми «державне управління – публічне управління».

Обґрунтовано, що методологічно некоректне використання концепту публічного управління та похідної від нього понятійно-термінологічної

системи розмиває структуру соціальної субматриці та порушує логіку (єдність) уже сформованої методологічної субматриці дисциплінарної субматриці науки державного управління. У зв'язку з цим наголошується на потребі проведення фундаментальних досліджень нової термінології, її кодифікації та стандартизації на основі узгодження з концептом «державне управління», з адміністративною та правовою системами України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державне управління : підручник : (Т. 1–2) / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст.голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. Колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) [та ін.]. 2011. 748 с.

3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П.Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. 2011. 692 с.

4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук. ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; НАДУ при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.

5. Ілюк Т. М. Передумови та проблеми стандартизації наукової термінології в галузі науки «Державне управління». *Державне управління :*

теорія та практика. 2008. № 2 (8). URL: http://academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/iluk.pdf.

6. Козаков В. М. Логіка і методологія наукових досліджень у державно-управлінській науці України. *Інвестиції : практика та досвід.* 2011. № 3. С. 64–67. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/3_2011/18.pdf.

7. Петровський П. М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління : навч. посіб. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2015. 240 с. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/en/infocentre/get/53777>.

8. Андреев С. О. Про державно-управлінську освітню компоненту професійної підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2020. № 4. С. 96–112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2020_4_12.

9. Андреев С. О. Чи є місце державному управлінню в сучасній публічно-управлінській освітній парадигмі? *Сучасна парадигма публічного управління* : зб. матеріалів III Міжнар. наук.-практ. конф. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2021. С. 7–12. URL: <https://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/12/Suchasna-paradyhma-publ-upravl-3-1.pdf>.

10. Бунік М. З. Утвердження концепту публічного як вимога післявоєнного суспільного устрою України. *Демократичне врядування.* 2023. № 2 (32). С. 1–10. DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.02.001>.

11. Гумен Ю. Демократичне врядування в контексті концепції публічного адміністрування. Історико-теоретичний аналіз. *Галицький економічний вісник.* 2024. Том 86. № 1. С. 194–204. DOI: https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2024.01.194.

12. Миколенко О. І., Миколенко О. М. Сучасні тенденції розвитку наукової думки про публічне адміністрування. *Правова держава.* 2024. № 53. С. 76–85. DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2024.53.300722>.

13. Набокова О. Г. Публічне адміністрування : наукове трактування, види, місце в сучасній системі правових категорій. Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2024. 22 с.

14. Кун Т. Структура наукових революцій. Київ : Port-Royal, 2001. 228 с. URL: <http://litopys.org.ua/kuhn/kuhn15.htm>.

15. Питання Національної академії державного управління при Президентові України : Указ Президента України від 21.09.2001 р. № 850/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850/2001#Text>.

16. Бортняк К. В. Теоретичне осмислення контрольно-наглядової функції держави в сфері науки. *Академічні Візії*. 2022. № 14. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7737235>.

REFERENCES

1. Derzhavne upravlinnia – *Public administration* : pidruchnyk : (Vols. 1–2) (2012) / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; Scientific ed. board : Yu. V. Kovbasiuk (Ed.), K. O. Vashchenko (deputy ed.), Yu. P. Surmin (deputy ed.) [«et al»]. Kyiv; Dnipropetrovs`k : NADU, Vol. 1. 564 p. [in Ukrainian]

2. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia – *Encyclopedia of public administration* : (Vols. 1–8) (2011) / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy / Scientific ed. board : Yu. V. Kovbasiuk (chairman) [«et al»]. Kyiv : NADU, Vol. 1 : Teoriia derzhavnoho upravlinnia – *Theory of public administration* / Scientific ed. board : V. M. Kniaziev (co-chairman), I. V. Rozputenko (co-chairman) [«et al»]. 748 p. [in Ukrainian]

3. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia – *Encyclopedia of public administration* : (Vols. 1–8) (2011) / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; Scientific ed. board : Yu. V. Kovbasiuk (chairman) [«et al»]. Kyiv : NADU, Vol. 2 : Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia – *Methodology of public administration* / Scientific ed. board : Yu. P. Surmin (co-chairman), P. I. Nadolishnii (co-chairman) [«et al»]. 692 s. [in Ukrainian]

4. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia – *Encyclopedia of public administration* : (Vols. 1–8) (2011) / Scientific ed. board : Yu. V. Kovbasiuk (chairman) [«et al»]; NADU pry Prezydentovi Ukrainy. Kyiv : NADU. Vol. 8 : Publichne vriaduvannia – *Governance* / Scientific ed. board : V. S. Zahors'kyi (chairman), S. O. Teleshun (co-chairman) [«et al»]; LRIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy. Lviv : LRIDU NADU, 630 p. [in Ukrainian]

5. Iliuk, T. M. (2008). Peredumovy ta problemy standartyzatsii naukovoï terminolohii v haluzi nauky «Derzhavne upravlinnia» – *Prerequisites and problems of standardization of scientific terminology in the field of science «Public administration»*. Derzhavne upravlinnia : teoriia ta praktyka – *Public administration : theory and practice*. 2 (8). URL: http://academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/iluk.pdf. [in Ukrainian]

6. Kozakov, V. M. (2015). Lohika i metodolohiia naukovykh doslidzhen' u derzhavno-upravlins'kii nauci Ukrainy – *Logic and methodology of scientific research in the state and management science of Ukraine*. Investysii : praktyka ta dosvid – *Investment : practice and experience*. 2011. 3, 64–67. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/3_2011/18.pdf. [in Ukrainian]

7. Petrovs'kyi, P. M. (2015). Metodolohiia naukovoho doslidzhennia v haluzi derzhavnoho upravlinnia – *Methodology of scientific research in the field of public administration* : navch. posib. Lviv : LRIDU NADU, 240 p. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/en/infocentre/get/53777>. [in Ukrainian]

8. Andreiev, S. O. (2020). Pro derzhavno-upravlins'ku osvitu komponentu profesiinoi pidhotovky zdobuvachiv vyshchoi osvity za spetsial'nistiu «Publichne upravlinnia ta administruvannia» v Ukraini» – *About the public management educational component of the professional training of higher education graduates in the specialty «Public management and administration» in Ukraine*. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – *Scientific notes of the Institute of Legislation of the*

Verkhovna Rada of Ukraine. 4, 96–112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2020_4_12. [in Ukrainian]

9. Andreiev, S. O. (2021). Chy ye mistse derzhavnomu upravlinniu v suchasni publichno-upravlin`s'kii osvithii paradyhmi? – *Is there a place for public administration in the modern public management educational paradigm?* Suchasna paradyhma publichnoho upravlinnia – *Modern paradigm of public administration*. III International science and practice conf. Lviv : LNU im. Ivana Franka, 7–12. URL: <https://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/12/Suchasna-paradyhma-publ-upravl-3-1.pdf>. [in Ukrainian]

10. Bunyk, M. Z. (2023). Utverdzhennia kontseptu publichnoho yak vymoha pisliavoiennoho suspil`noho ustroiu Ukrainy – *Approval of the concept of public as a requirement of the post-war social system of Ukraine*. Demokratychnе vriaduvannia – *Democratic governance*. 2 (32), 1–10. DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.02.001>. [in Ukrainian]

11. Humen, Yu. (2024). Demokratychnе vriaduvannia v konteksti kontseptsii publichnoho administruvannia. Istoryko-teoretychnyi analiz – *Democratic governance in the context of the concept of public administration. Historical and theoretical analysis*. Halyts`kyi ekonomichnyi visnyk – *Galician Economic Herald*. Vol. 86, 1, 194–204. DOI: https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2024.01.194. [in Ukrainian]

12. Mykolenko, O. I. & Mykolenko, O. M. (2024). Suchasni tendentsii rozvytku naukovoï dumky pro publichne administruvannia – *Modern trends in the development of scientific thought about public administration*. Pravova derzhava – *Constitutional state*. 53, 76–85. DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2024.53.300722>. [in Ukrainian]

13. Nabokova, O. H. (2024). Publichne administruvannia : naukovе traktuvannia, vydy, mistse v suchasni systemi pravovykh katehorii – *Public administration : scientific interpretation, types, place in the modern system of*

legal categories. Avtoref. dys... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Zaporizhzhia, 22 s. [in Ukrainian]

14. Kun, T. (2001). *Struktura naukovykh revoliutsii – The structure of scientific revolutions*. Kyiv : Port-Royal, 228 p. URL: <http://litopys.org.ua/kuhn/kuhn15.htm>. [in Ukrainian].

15. Pytannia Natsional`noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – *Issues of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine* : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 21.09.2001. № 850/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850/2001#Text>. [in Ukrainian]

16. Bortniak, K. V. (2022). *Teoretychne osmyslennia kontrol`no-nahliadovoi funktsii derzhavy v sferi nauky – Theoretical understanding of the control and supervisory function of the state in the field of science*. Akademichni Vizii – *Academic Visions*. № 14. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7737235>. [in Ukrainian]

(Одержано 18 травня 2024 року)