

Кузнецов Андрій Олегович,

*к. держ. упр., доц., начальник відділу координації наукової роботи та докторантури,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-2951-4473;*

Грабар Наталія Сергіївна,

*провідний фахівець відділу координації наукової роботи та докторантури,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-8529-3505*

УДК 35.1

doi: 10.34213/tp.19.01.06

АКСІОЛОГІЧНІ ВИМІРИ БЮРОКРАТИЗМУ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Досліджено феномен бюрократизму крізь призму аксіологічних витоків, доведено доцільність розділяти за змістом такі поняття, як “бюрократія” та “бюрократизм”, доведено припущення про те, що в умовах бюрократії бюрократизм виступає лише як один із можливих варіантів рольових ситуацій поведінки актора, продемонстровано, що теорія раціональної бюрократії М. Вебера, яку було покладено в основу традиційної моделі суспільного управління (Old Public Management), відбивається і в наступних моделях, лише видозмінюючи певні патерни, і за умов відповідної позиції інструментальних, консуматорних, внутрішніх і зовнішніх факторів ситуація бюрократизму знаходить свого актора.

Ключові слова: бюрократія, бюрократизм, автопоезис, патерн, соціальна дія, актор, консуматорне, інструментальне, сумлінний та користолюбний бюрократизм.

Актуальність теми дослідження. Останнім часом можна спостерігати певну тенденцію, за якою в переважній більшості наукових публікацій, присвячених проблемі трансформації систем суспільного управління, акценти переважно переносяться на аналіз нових форм соціальних зв'язків, що виникають у процесі реалізації публічної влади на всіх рівнях управління. Такий підхід має рацію, адже в полі зору дослідників з'являються невивчені до сьогодні соціальні феномени, факти, відносини та практики. Це перш за все дозволяє здійснити деякі припущення щодо перспективних напрямів розвитку суспільства, пояснити трансформаційні ознаки систем управління та змодельювати сприятливі умови гармонійного розвитку людства в цілому. При цьому значно меншу частину досліджень складають праці вчених, у межах яких висвітлюються попередні (рудиментальні) форми соціальних зв'язків, що ставали підвалинами нових політико-управлінських теорій та концептів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тривалий шлях розвитку політичної теорії і теорії публічного управління – від праць В. Вільсона, Г. Файоля, А. Урвіка, М. Вебера, Дж. Сейбіна, Г. Лассуелла, Дж. Катаіна, К. Дейча, Г. Маркуз'є, Х. Арендт, М. Оукшота, Р. Даля, Т. Парсонса, Е. Фегеліна, К. Поппера та ін. і до наукових розробок сучасності, втілених у працях Дж. Гікса, Р. Ротберга, Д. Кауфманна, М. Кроз'є, Т. Ітона, Р. Майнц, Н. Лумана, Ю. Габермаса та ін., – відбувався на засадах критичного раціоналізму

із застосуванням структурно-функціонального, неінституціонального, біхевіорального, компаративістського та історико-генетичного методів досліджень. Такий вибір не є випадковим, адже прихильність до тевтонського стилю наукових розвідок притаманна постмарксистській традиції, для якої вивчення соціальних феноменів макрорівня і тяжіння до постмодерної філософії стає методологічною основою, що домінує. З цього приводу дуже слушно зауважує К. фон Байме: "... попри глобалізацію сучасного політичного мислення, що знаходить свій прояв у концентрації зусиль науковців на спільних тематичних блоках, таких як, наприклад, демократія, справедливість, війна та мир тощо, існують стильові відмінності, обумовлені національною традицією наукового дослідження та не в останню чергу національною ментальністю вчених" [1, с. 16]. Ідеться про домінування в політичній науці трьох базових стилів: *гегелівський* – теорії, що ґрунтуються на лінгвістиці та мистецтвознавстві, *тевтонський* – нормативні теорії макрорівнів, та *англосаксонський* – домінування методології загальної прагматичної орієнтації. Далі вчений зауважує, що попри існування суттєвих відмінностей у межах наведених стилів наукового пізнання, що останнім часом склались у межах політичної науки, спостерігається поступовий перехід від мікрорівневих до макрорівневих теорій. Наприклад, культурологічний марксизм та фрейдизм стають основою виникнення кібернетики, класичної теорії систем, плюралістичної теорії еліт та теорії автопоезиса, а ортодоксальний біхевіоризм і теорія дії М. Вебера сприятимуть виникненню теорії комунікативної дії Ю. Габермаса.

Висвітлення означеної тенденції, що склалась у межах політичного та суспільно-філософського дискурсу, при обґрунтуванні актуальності обраної теми дослідження, зумовлене кількома факторами: *по-перше*, часто-густо феномен бюрократії при характеристиці сучасних моделей суспільного/ публічного¹ управління набуває "негативного змісту", набуваючи при цьому ознак своєрідної "суспільної хвороби" або "організаційного гальма", що стає на заваді суспільному розвитку; *по-друге*, при розгляді сучасних теорій публічного управління (Good Governance, Neo-Weberian State, Networks та ін.) феномен бюрократії зводиться до ознаки макрорівня, або несуттєвої, якої можна позбутись або взагалі не враховувати при описі змісту згаданих вище метатеорій²; *по-третє*, операціоналізація змісту таких теорій надає можливість дійти висновку про те, що їхньою методологічною основою переважно виступають нормативні теорії макрорівнів і біхевіористична

¹У контексті дослідження виходимо з того, що поняття «суспільне управління» та «публічне управління» уживаються як тотожні або як слова-синоніми з причин однаковості імперативних методів й підходів, що покладені в основу їхньої реалізації. Різниця між цими видами управління полягає у соціальній структурі об'єкта, при цьому цей фактор суттєво не впливає на кінцеві результати і висновки дослідження, отже, може враховуватись як несуттєвий.

²Під теорією розуміємо гносеологічну конструкцію, за якою доводиться детермінантна позиція двох або більше речей, дій або явищ. Відтак опис будь-якої теорії починається з окреслення умов або передумов, за яких така детермінанта набуває змісту. Тут відразу робимо припущення про те, що в основі сучасних теорій суспільного управління або необхідною передумовою їх існування виступають ключові положення теорії раціональної бюрократії М. Вебера.

традиція, які, у свою чергу, ґрунтуються на поведінкових теоріях, однією з яких виступає теорія дії М. Вебера; *нареши́ті останне*, окреслення аксіологічних вимірів бюрократії/бюрократизму передбачає перш за все з'ясування її ролі та місця в сучасних теоріях суспільного управління.

Мета статті – розкрити сутність феномену бюрократизму в контексті аксіологічних підходів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпочати дослідження варто визначенням змісту поняття “бюрократизм”, що стане основою деталізації цього соціального феномену за аксіологічною ознакою, а також спробою внести деяку однозначність у його вживанні в контексті подальших досліджень. Попри існування достатньої кількості наукових розвідок із розкриття змісту цього соціального феномену час від часу виникають дискусії стосовно того, що під бюрократизмом розуміють лише форму існування/прояву бюрократії, ідучи за принципом відтворення іменникових суфіксів “комуна – комунізм”, “патріот – патріотизм”, “гуманність – гуманізм” тощо. Аргументуючи власну позицію тим, що додавання до слова “бюрократ” суфіксу -ізм не змінює його суті, а лише уточнює зміст кореня через передачу його опредмеченої дії. Дійсно, суфікс -ізм має грецько-латинське походження, і за його допомогою зазвичай здійснювалось словотворення відповідних концепцій, теорій політичних течій (*agnosticism, reformism, voluntarism, defeatism, atheism* та ін.), проте в цьому випадку маємо справу з дещо іншою вихідною позицією. Наприклад, не виникає сумнівів у тому, що в основі слова “расизм” відтворювальним коренем слугує слово “раса”. І якщо слово “раса” віддзеркалює зміст фенотипічних, культурних, біологічних та інших ознак певної популяції, то слово “расизм” передає зміст не тільки наукової течії, а й віри про домінування однієї раси над іншими (расова дискримінація). Цим прикладом хочемо довести тезу про те, що бюрократизм не є теорією бюрократії, це поняття містить опредмечену дію бюрократії з негативним забарвленням. Обмеженість обсягів публікації не дає нам можливості повною мірою довести цю тезу, проте два аргументи на право її існування спробуємо навести. Візьмімо тлумачні словники, які було складено в різні часи, і покажімо схожість позицій щодо наших припущень. Енциклопедичний словник видавця Ф. Павленкова (1889 р.) містить два терміни – *бюрократизм* та *бюрократія*, де *бюрократизм* трактується як формальне, канцелярське ставлення до справ, підпорядкування істини і справи формі, нераціональне збільшення кількості справ, зловживання владою з боку керівника, а *бюрократія* – бюрократична система, така система управління, за якою керівник під власну відповідальність приймає рішення, – є противагою колегіальній системі управління (А. К. – пер. наш) [2, с. 308]. В Енциклопедичному словнику Ф. Брокгауза та І. Ефрона (1890–1907 рр.) містяться два терміни – “*бюрократические установления*” та “*бюрократия*”, під першим розуміється розподіл управління за формами (одноосібне, колегіальне та бюрократичне). Бюрократична форма має природній збіг з одноосібною формою, за якою вся сума влади, точніше, право остаточного рішення надається одній особі, однак рішення цієї особи, за вимогою закону, має спиратися на попередні узгодження, що має забезпечити справі ясність, долучити всі необхідні довідки та підготувати проект рішення. Переваги бюрократичної форми полягають у концентрації влади в межах однієї особи, що забезпечує швидкість проходження справ та покладає персональну відповідальність

на цю ж особу, враховує попередні погодження й компетентні поради, що зводить до мінімуму прояви свавілля. При цьому є вірогідність замкнути справи самі на собі. Бюрократія подається ж як володарювання, канцелярія. Такої форми набуває державне управління в країнах, де вся влада знаходиться в руках органів центральної влади, що діє за регламентом і через регламент. Під бюрократією розуміється також коло осіб (чітко відокремлене від суспільства), які репрезентують центральну виконавчу гілку влади (А. К. – пер. наш) [3, с. 292–293]. Повний французько-руський словник Н. Макарова (1913 р.) містить чотири терміни, що мають один корінь *bureau*: *bureaucrat* – бюрократ, чиновник у міністерстві, *bureaucratie* – бюрократія, вплив чиновництва, *bureaucratique* – бюрократичний, *bureaumanie* – канцелярщина [4, с. 162]. Наприклад, у Словнику іншомовних слів (1954 р.) поняття “бюрократ” і “бюрократизм” розбіжні за змістом. Якщо під *бюрократом* (*bureaucrate*) розуміють людину, яка належить до формальних справ, то під *бюрократизмом* – канцелярщину, тяганину, формальне ставлення до справи [5, с. 127]. У Тлумачному словнику сучасної української мови (2009 р.) маємо подібне трактування: *бюрократ* – представник бюрократичної системи управління; *бюрократизм* – висування на перше місце формального боку у веденні та розв’язанні адміністративних, судових та інших справ [6, с. 117]. Отже, довідкові видання, складені в різні часи, однаково розводять ці поняття, однаково трактують зміст їх, що може свідчити про правильність нашої позиції.

Наступними прикладами стануть контекстні фрази із зарубіжної науково-довідкової літератури, у межах яких розкривається зміст цих понять:

– “A *bureaucrat* is a member of a *bureaucracy* and can compose the administration of any organization of any size, although the term usually connotes someone within an institution of government. The term *bureaucrat* derives from “*bureaucracy*”, which in turn derives from the French “*bureaucratie*” first known from the 18th century” – бюрократ є членом бюрократії і може складати адміністрацію будь-якої організації будь-яких розмірів, хоча цей термін зазвичай позначає когось у межах інституту влади. Термін “бюрократ” походить від “бюрократії”, яка, у свою чергу, походить від французької “бюрократії”, відомої вперше з XVIII ст. (А. К. – пер. наш) [7];

– “A *bureaucrat* is a people in charge of or controlling other people” – людина, яка управляє або контролює інших (А. К. – пер. наш) [8];

– “In French, a *bureau* is a desk, so *bureaucracy* means basically “government by people at desks”. Despite the bad-mouthing they often get, partly because they usually have to stick so close to the rules, *bureaucrats* do almost all the day-to-day work that keeps a government running” – у французькій мові бюро означає письмовий стіл, тому бюрократія розуміється, як “уряд людей за столами”. Незважаючи на невдачу, вони часто досягають мети, частково тому, що вони, як правило, повинні беззаперечно дотримуватись правил, бюрократи роблять майже всю повсякденну роботу, яка забезпечує функціонування уряду (А. К. – пер. наш) [9];

– “There was one nuance to it: customs clearance *bureaucracy*. Before making an import, one had to get on a waiting list and wait three months to have the paperwork done” – однак є один нюанс: у роботі митниць такий бюрократизм, що перед імпортом необхідно стати до черги і три місяці чекати оформлення документів (А. К. – пер. наш) [10];

– “... slow response by the officials, bureaucracy, corruption, disinterested attitude of the officials towards their responsibilities” – непрофесіоналізм, некомпетентність, відсутність моторності в чиновників, бюрократизм, корупція, формальне ставлення чиновників до своїх обов’язків (А. К. – пер. наш) [11];

– “He commended the reform process undertaken by the Director-General, who wished to make UNESCO open to the world, reaching out to all progress possible and unburdened of excessive bureaucracy” – реформи, розпочаті генеральним директором, який прагне до того, щоб ЮНЕСКО став домом, відкритим для всіх, сприятливим для будь-яких проявів прогресу та позбавленим надмірного бюрократизму (А. К. – пер. наш) [12];

– “... bureaucratic behaviours are constantly being challenged, some of the changes are leading to efficiency gains and lateral” – структури стають більш оперативними, здійснюється постійна боротьба з бюрократизмом, деякі зміни приводять до позитивних результатів у плані ефективності (А. К. – пер. наш) [13].

Як можна переконалися, навіть поверхневий контекстний аналіз уживання слова “бюрократизм” у зарубіжній науково-довідковій літературі доводить правильність нашого припущення – не можна розглядати поняття “бюрократ/бюрократія” та “бюрократизм” як такі, що тотожні за змістом. Ці поняття мають один відтворювальний корінь, проте різняться за своєю суттю.

Далі хочемо навести зміст цих соціальних феноменів через застосування системи соціальної дії, що була запропонована американським соціологом Т. Парсонсом у роботі “Структура соціальної дії” (1937 р.). На його думку, соціальний акт відбувається тоді, коли виконано необхідні передумови, коли наявні колективні ціннісні стандарти і коли є “актор”, для того щоб здійснити саму дію [14, с. 174]. Тут актор є лише одним зі складників соціальної дії, його присутність має акцидентальний характер, тобто будь-хто за тих самих умов міг би вчинити таку дію. Головне, щоб у суспільстві була готовність до неї, потенціал якої набув інструментального характеру. Відтак не дію підпорядковано акторові, а актора – дії, передумовами якої виступають чотири компоненти: інструментальне, консумарне, внутрішнє і зовнішнє (рис. 1).



Рис. 1. Система дії в загальній парадигмі ситуації людини:

A – адаптація, G – цілеполягання (Goal Attainment), I – інтеграція, L – підтримка латентного зразка (Latent Pattern Maintenance)

Система дії, за таким підходом, відбиває зовнішні зв'язки і намагається досягнути стану, який може стати засобом встановлення відносин між системою і зовнішнім середовищем. На думку Т. Парсонса, інструментальне позначає засоби дії, а консуматорне – задовільний стан, якого має бути досягнуто, або стан досягнення відповідної мети. Якщо інструментальні орієнтації віддзеркалюють майбутнє, пише вчений, то консуматорні орієнтації належать до теперішнього часу [14, с. 271]. Тобто дія має забезпечувати досягнення задовільного стану системи, інакше таку дію не буде реалізовано. Система інтегрує дію і, відповідно, акторів, забезпечуючи при цьому задоволення відповідних комбінацій. *Перший квадрат* відбиває внутрішню ситуацію людини і є своєрідним “поведінковим організмом”, за яким розкривається культурологічна основа соціальної дії. У ситуації бюрократії культурна система людини характеризується емоційною відданістю, вірою в абсолютну значущість порядку як виразу найвищих непорушних цінностей (моральних, естетичних або будь-яких інших). Така віра забезпечує підтримку легітимності, що гарантується тим, що будь-яке відхилення зустрине в межах певного кола осіб загальний і відчутний осуд. *Наступний квадрат* – це досягнення мети, тут зібрано суб'єктивні функції. Ця позиція передбачає консуматорні прагнення суб'єкта, за яких суб'єкт перетворюється на контролера задовільного стану соціальної дії. Інакше кажучи, відбувається орієнтація на зовнішні вектори, які в ситуації бюрократії характеризуються соціальними передумовами. До них можна віднести такі соціальні закономірності: владні повноваження та відповідальність визначаються посадою, а не персональними якостями; управлінські рішення базуються виключно на формальних нормах і правилах; підходи до управління незмінні в часі; влада документів над ініціативою; розподіл відповідальності за рівнями управління, чим вище рівень, тим більша відповідальність; закрита система, обмежена комунікація із зовнішнім середовищем та ін. У межах *третього квадрату* комбінуються консуматорні та внутрішні орієнтири, зв'язки, функції, критерії тощо. Їхнє поєднання формує поведінкові передумови, інакше кажучи, соціальні кліше, за допомогою яких здійснюється адаптація суб'єкта до умов самої системи. У нашому випадку такими соціальними кліше виступають правила поведінки: чіткий розподіл обов'язків, жорстка ієрархія управління, емоційна нейтральність, негативне ставлення до змін; орієнтація на діяльність, а не результат, слабка мотивація до змін, одноосібне прийняття управлінських рішень; підкорення тільки об'єктивним (на протигагу суб'єктивним вимогам) службовим обов'язкам; просування на службі згідно з незмінною чиновницькою ієрархією; праця за контрактом, тобто на основі вільного і відкритого відбору; наявність професійної кваліфікації, підтвердженої “в найбільш раціональному разі” за допомогою певного іспиту або засвідченої дипломом; оплата за допомогою постійного грошового утримання та ін. Нарешті, *останній квадрат*, за допомогою якого забезпечується підтримка латентного зразка поведінки. На цьому рівні розташовано особистісну систему із відповідним набором політик, у нашому випадку йдеться про рольові комбінації поведінки актора. *Тут варто зауважити, що в умовах бюрократії бюрократизм виступає лише як один із можливих варіантів рольових ситуацій поведінки актора.* Тобто актор може діяти за моделлю раціональної бюрократії, а саме його соціальна активність

заснована на вірі у святість традицій і авторитет правил, що забезпечує суворе дотримання формальних процедур і регламентів, недопущення особистого “присвоєння” місця служби. В інший спосіб його соціальна дія може описуватись моделлю авторитарної бюрократії, бути підпорядкована суворому службовому контролю, що передбачає необхідність письмової фіксації пропозицій та прийнятих рішень, постанов і розпоряджень, свою службу в цьому разі актор сприймає єдиною або принаймні головною професією. Зворотною рольовою ситуацією або моделлю є бюрократизм, така ситуація виникає за умов своєрідної комбінації консуматорних та внутрішніх орієнтирів. У такій ситуації наполягаємо на тому, що подібна асиметрія можлива за умов домінування двох тригерів – асоціально-іраціональної форми поведінки або прагнення до особистого зиску. Відтак ми поділяємо бюрократизм на сумлінний та користололюбний, перший характеризується асоціально-іраціональною формою управлінської діяльності, заснованою на завідомо неправомірному перешкоджанні реалізації прав і законних інтересів громадян або організацій, другий – на свідомому прагненні за рахунок надмірної формалізації процедур і правил до отримання особистого зиску (рис. 2).

Як зазначалось в обґрунтуванні актуальності теми дослідження, спробуємо з'ясувати роль та місце бюрократії/бюрократизму в сучасних теоріях/моделях суспільного управління. Передуючи цьому аналізу, знов повернімося до актуальності, у якій не випадково згадували про теорію автопоезису. Теорія автопоезису була розроблена чілійським біологом Умберто Мотурано (1970 р.), ключова ідея цієї теорії полягає в тому, що автор застосовує циклічність, що спостерігається у відтворювальних процесах, до методології епістемологічної, когнітивної теорії. Система може відтворювати нові операції тільки через мережу своїх власних операцій, зазначає вчений [15]. Система характеризується операційною закритістю і сама себе відтворює. Відтак вона не тільки відбудовує свої власні елементи і зв'язки між ними на кшталт розвитку штучного інтелекту, а й забезпечує автономність внутрішнього функціонування³. Ідею автопоезису дуже активно розвиває Н. Луман у своїй роботі “Введення до системної теорії” (1991 р.) задля обґрунтування структурної взаємозумовленості соціальних систем: “У соціологічній літературі, у якій заперечується запозичення цього поняття теорією соціальних систем, існує уявлення про те, що тут ідеться про біологічну метафору, яка

³Загальновідомий факт із соціальною мережею Facebook, коли керівництво компанії мусило призупинити дію ними ж розробленої системи штучного інтелекту саме після того, коли машини почали спілкуватись власною, неіснуючою мовою, що було незрозумілою для розробників цього штучного інтелекту (<https://www.bbc.com/russian/features-40778454>). Видання Tech Times зазначає, що у роботів з самого початку не було обмежень у виборі мови, тому поступово вони і створили свою мову, на якій вони можуть спілкуватися простіше і швидше, ніж англійською. Експерти висловили побоювання, що якщо боти почнуть активно спілкуватися на своїй власній мові, то поступово стануть все більш самостійними і зможуть функціонувати поза контролем ІТ-фахівців. Тим більше, що навіть досвідчені інженери не можуть повністю відслідкувати перебіг розумового процесу спамерських пошукових роботів.

безконтрольно, а можливо, із консервативним контекстом переноситься на соціальні системи... Я думаю, що поняття автопоезису є недооціненим і переоціненим одночасно. Недооціненою є радикальність самого підходу.

<p style="text-align: center;"><u>Культурна система</u></p> <p>– емоційна відданість; – віра в абсолютну значущість порядку як виразу найвищих непорушних цінностей (моральних, естетичних або будь-яких інших); – віра в залежність блага і спасіння від збереження даного порядку; – легітимність гарантується можливістю того, що будь-яке відхилення зустріне в межах певного кола людей загальний і відчутний осуд; – легітимність гарантується можливістю (морального або фізичного) примусу, що здійснюється особливою групою людей.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Соціальна система</u></p> <p>– владні повноваження та відповідальність визначаються посадою, а не персональними якостями; – управлінські рішення базуються виключно на підставі формальних норм і правил; – підходи до управління незмінні в часі; – влада документів над ініціативою; – розподіл відповідальності за рівнями управління, чим вище рівень, тим більша відповідальність; – замкнена система, обмежена комунікація із зовнішнім середовищем.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Поведінкова система</u></p> <p>– чіткий розподіл обов'язків, жорстка ієрархія управління, емоційна нейтральність, негативне ставлення до змін; – орієнтація на діяльність, а не результат, слабка мотивація до змін, одноосібне прийняття управлінських рішень; – підкорятися тільки об'єктивним (на противагу суб'єктивним вимогам) службовим обов'язкам; – просуватися на службі згідно з незмінною чиновницькою ієрархією; – працювати за контрактом, тобто на основі вільного і відкритого відбору; – мати професійну кваліфікацію, підтверджену "в найбільш раціональному разі" за допомогою певного іспиту або засвідчену дипломом; – оплачуватися за допомогою постійного грошового утримання; – керувати на основі формалізованої знеособленості: ідеальний чиновник управляє своєю справою "без поваги до особистості" формально однаково для "кожного".</p>	<p style="text-align: center;"><u>Особистісна система</u></p> <p><i>Раціональна бюрократія</i> – віра в святість традицій і авторитет правил, суворе дотримання формальних процедур і регламентів, недопущення особистого "присвоєння" місця служби. <i>Авторитарна бюрократія</i> – підпорядкування суворому службовому контролю, необхідність письмової фіксації пропозицій та прийнятих рішень, постанов і розпоряджень, сприйняття своєї служби єдиною або принаймні головною професією. <i>Сумлінний бюрократизм</i> – асоціально-іраціональна форма управлінської діяльності, заснована на завідомо неправомірному перешкодженні реалізації прав і законних інтересів громадян або організацій на основі невинуватого, детермінованого суб'єктивними інтересами, іраціонального ускладнення або використання управлінських процедур у суперечності з їх правовими нормами та соціальним призначенням. <i>Користолюбний бюрократизм</i> – свідоме прагнення за рахунок надмірної формалізації процедур і правил до отримання особистого зиску.</p>

Рис. 2. Бюрократична система в загальній парадигмі соціальної дії

Це поняття відкриває нові обрії для конкретного аналізу, для наступних гіпотез або задля комплексного використання додаткових понять. Переоціненою можна вважати універсальність цієї теорії” [16, с. 118–119]. Чому саме ця теорія була обрана нами задля проведення порівняльного аналізу суспільних систем управління та з’ясування ролі та місця бюрократії/бюрократизму в них? Саме тому, що, на нашу думку, суспільні системи управління, як і будь-які соціальні системи, розвиваються циклічно, відтворюючи або видозмінюючи наявні соціальні патерни. Такими соціальними патернами виступають загальні принципи побудови суспільних систем управління, які, з одного боку, є відкриті, а з іншого – закриті, видозмінні й незмінні, залежні та незалежні одночасно. Операційна закритість цих систем, за Н. Луманом, зумовлена каузальністю їхньої природи. І якщо дотримуватись цієї тези, то теорія раціональної бюрократії М. Вебера, яку було покладено в основу традиційної моделі суспільного управління (Old Public Management), відбивається і в наступних моделях, лише видозмінюючи певні патерни. Нічого не виникає з нічого, і ніщо не зникає, не переходячи в іншу форму, фундаментальний принцип збереження енергії (перше начало термодинаміки) діє і для соціальних систем. Знову ж таки, за браком місця наведемо лише результати аналізу у вигляді аналітичної таблиці, у якій порівняймо між собою найбільш поширені системи суспільного управління (Old Public Management, Public management, New Public Management, Good Governance). Вважаємо, цього буде достатньо задля наочної демонстрації висунутої нами гіпотези (таблиця).

Отже, перш за все хочемо показати, що бюрократизм є лише своєрідною дією актора (або ситуацією), і така дія/ситуація зумовлена відповідними соціальними патернами. Не виникає сумнівів у тому, що прояви бюрократизму спостерігаються в будь-яких системах суспільного управління, навіть тих, які знайшли своє поширення в найбільш розвинених країнах світу. Задля підтвердження цього факту не будемо наводити додаткову аргументацію, адже це твердження набуло значення аксіоматичного. Якщо це так, то навіщо було наводити загальні принципи побудови систем суспільного управління і показувати їхні взаємоперехід і зумовленість? Відповідь на це запитання повертає нас до рис. 2, на якому в розгорнутому вигляді показано бюрократичну систему в загальній парадигмі соціальної дії. Нами було доведено, що бюрократизм виступає одним із поведінкових проявів актора, і задля реалізації цих проявів мають скластися відповідні передумови (інструментальні, консуматорні, внутрішні та зовнішні), наші фактори чотирьох квадратів мають інтегруватись у фактор сукупної системи дії. Якщо казати про те, що прояви бюрократизму знаходять своє місце в різних системах суспільного управління, навіть найбільш розвинених, то виникає наступне запитання: звідки тоді з’являються необхідні для цього передумови соціальної системи дії? Відповідь може бути лише одна – ці передумови або протоформи нікуди не зникали, вони були присутні на латентному рівні (підтримка латентного зразка, за Т. Парсонсом) і за певних обставин склали відповідний каркас соціальної поведінки. Не вбачаємо це за потрібне, але задля наочності можна було на реальних прикладах продемонструвати, що розподіл обов’язків і адміністративна ієрархія як базова протоформа класичної системи управління, нікуди не зникла, а лише знайшла внутрішню

диференціацію, і така диференціація склалась не завдяки акторові, а лише завдяки трансформації самої системи, що прагнула до збереження внутрішньої стійкості – стану операційної закритості. Нагадаймо ще раз – система інтегрує дію і, відповідно, акторів, а ніяк інакше.

Автопоезисна зумовленість систем суспільного управління

№ з/п	Загальні принципи побудови Old Public Management	Public management	New Public Management	Good Governance
1	чіткий розподіл обов'язків, організаційна ієрархія як умова фінансової та адміністративної ефективності	зберігається без змін	функціональний розподіл обов'язків, гнучкі системи управління	мережевий розподіл обов'язків, адаптивні системи управління
2	орієнтація на діяльність	орієнтація на ефективність	орієнтація на суспільну послугу	орієнтація на суспільну потребу
3	одноосібне прийняття управлінських рішень	зберігається без змін	колегіальне прийняття рішень	прийняття рішення на принципах громадського консенсусу
4	наявність єдиного керівного центру управління як необхідна передумова її ефективності й відповідальності	зберігається без змін	децентралізація владних повноважень	суб'єкт-суб'єктна модель керівного впливу
5	відокремлення управління від політики	зберігається без змін	зберігається без змін	зберігається без змін
6	наявність гарної адміністрації як необхідна передумова модернізації людської цивілізації й досягнення благополуччя	зберігається без змін	зберігається без змін	зберігається без змін
7	корпоративність, операційна закритість	зберігається без змін	відкритість на принципах конкурентності	відкритість на принципах транспарентності

Висновки і перспективи подальших досліджень. Спробуємо стисло викласти висновки цього дослідження в їхній логічній послідовності; *по-перше*, аналіз наукових і енциклопедичних джерел надає нам можливість стверджувати, що поняття “бюрократія” і “бюрократизм” не є тотожними, і, якщо першим зазвичай позначається відповідна система управління (заснована на індивідуальному прийнятті рішення), то інше розкриває суть відповідного прояву дії такої системи – зволікання, канцелярщина, адміністративна тяганина та ін.; *по-друге*, в умовах бюрократії, бюрократизм

виступає лише як один із можливих варіантів рольових ситуацій поведінки актора; *по-третє*, теорія раціональної бюрократії М. Вебера, яку було покладено в основу традиційної моделі суспільного управління (Old Public Management), відбивається і в наступних моделях, лише видозмінюючи певні патерни, і за умов відповідної позиції інструментальних, консуматорних, внутрішніх і зовнішніх факторів ситуація бюрократизму знаходить свого актора.

Список використаних джерел

1. Клаус фон Байме. Політичні теорії сучасності / пер. з нім. М. Култаєвої та М. Бойченка. Київ : Стило, 2008. 396 с.
2. Павленков Флорентий Федорович. Энциклопедический словарь издателя Ф. Павленкова : с 2607 политипажами, в том числе 895 портретов и 112 географических карт, гравированных в Париже / под ред. и с предисл. В. Яковенко ; перераб. и испр. материала : В. Черкасов и др. 4-е, вновь пересмотр. изд. СПб. : Типогр. Ю. Н. Эрлих (вклад. А. Э. Коллинс), 1899. [8] с., 3104 стлб. : ил., портр.
3. Энциклопедический словарь. Т. 5 (9) : Буны – Вальтер. 1891. 4, IV, 468, XII с., 5 л. ил. / издатели : Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон ; под ред. И. Е. Андреевского. СПб. : Типо-Литография И. А. Ефрона, 1892. 478 с.
4. Макаров Н. П. Полный французско-русский словарь. Изд. 11-е. СПб. : наследники Н. П. Макарова, 1913. 1160 с.
5. Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лехина и проф. Ф. Н. Петрова. М. : Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1954. 853 с.
6. Тлумачний словник сучасної української мови. Загальноживана лексика. Близько 60 000 слів / за заг. ред. проф. В. С. Калашника. Харків : ФОП Співак Т. К., 2009. 960 с.
7. Bureaucrat. URL : <https://en.wikipedia.org/wiki/Bureaucrat>.
8. Bureaucrat. URL : <https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/bureaucrat>.
9. Bureaucrat. URL : <https://www.merriam-webster.com/dictionary/bureaucrat>.
10. ANTI-CORRUPTION EDUCATION AT SCHOOL Methodical material for general and higher education schools / Published by Garnelis Publishing, Klaipėdos St. 6, LT-01117 Vilnius Printed by Standartų spaustuė, S. Dariaus ir S. Girėno St. 39, LT-02189 Vilnius. URL : https://www.stt.lt/documents/leidiniai/Anti-Corruption_Education_at_School.pdf.
11. Shiraliyeva S.J. Issues of psychological training of an investigator. URL : <http://www.iolr.org/wp-content/uploads/2012/10/Shiraliyeva-S.J.-Issues-of-psychological-training-of-an-investigator2.pdf>.
12. Report and draft decision of the Committee on International Non-Governmental Organizations. URL : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000212228>.
13. Independent external evaluation of UNESCO / UNESCO. Executive Board, 2011, 186th [30374] : 186 EX/17 PART I-III + Part III CORR. (Eng only). URL : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000192106>.
14. Парсонс Т. О структуре социального действия. М. : Академ. проект, 2000. 880 с.
15. Maturana H. Autopoiesis. *Autopoiesis: A theory of living organization*. New York: North Holland, 1981. P. 21. (Цит. по : Шмерлина И. А. Обзор монографии : Матурана У., Варела Ф. Дерево познания / пер. с англ. Ю. А. Данилова. М. : Прогресс-Традиция, 2001).
16. Николас Луман. Введение в системную теорию / под ред. Дирка Беккера ; пер. з нем. К. Тимофеева. М. : Логос, 2007. 360 с.

References

1. Klaus fon Baime (2008). Politychni teorii suchasnosti [Political Theories of Modernity]. Per. z nim. M. Kul'taievoi ta M. Boichenka. Kyiv. 396 s. [in Ukrainian].
2. Pavlenkov Florenty Fedorovich (1899). Entsiklopedichesky slovar izdatelya F. Pavlenkova : s 2607 politipazhami, v tom chisle 895 portretov i 112 geograficheskikh kart, gravirovannykh v Paris. Pod red. i s predisl. V. Yakovenko ; pererab. i ispr. materiala: V. Cherkasov i dr. 4-e, vnov peresmotr. izd. Sanktpeterburg: Tipogr. Yu. N. Erlikh (vklad. A. E. Kollins) [in Russian].

3. Entsiklopedichesky slovar (1891). [Encyclopedic dictionary Brockhaus and Efron] T. 5 (9) : Buny-Valter. 4, IV, 468, XII s. Izdateli: F. A. Brokgauz, I. A. Yefron; pod red. I. Ye. Andreyevskogo. Sankt Peterburg, 1892. 478 s.[in Russian].
4. Makarov N. P. (1913). Polny frantsuzsko-russky slovar [Complete French-Russian Dictionary]. Izd. 11-e. Sanktpeterburg: nasledniki N. P. Makarova, 1160 s. [in Russian].
5. Slovar inostrannykh slov (1954). [Dictionary of foreign words]. Moskov: Gosudarstvennoye izdatelstvo inostrannykh i natsionalnykh slovarey, 853 p. [in Russian].
6. Tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy. Zahalnovzhyvana leksyka. Blyzko 60 000 sliv (2009). [Interpretative dictionary of modern Ukrainian language: Common vocabulary: About 60,000 words]. Za zah. red. prof. V. S. Kalashnyka. Kharkiv: 960 s. [in Ukrainian].
7. Bureaucrat URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Bureaucrat>.
8. Bureaucrat URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/bureaucrat>
9. Bureaucrat URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/bureaucrat>.
10. ANTI-CORRUPTION EDUCATION AT SCHOOL Methodical material for general and higher education schools / Published by Garnelis Publishing, Klaipėdos St. 6, LT-01117 Vilnius Printed by Standartų spaustuvė, S. Dariaus ir S. Girėno St. 39, LT-02189 Vilnius : URL: https://www.stt.lt/documents/leidiniai/Anti-Corruption_Education_at_School.pdf.
11. Shiraliyeva S.J. Issues of psychological training of an investigator : URL: <http://www.iolr.org/wp-content/uploads/2012/10/Shiraliyeva-S.J.-Issues-of-psychological-training-of-an-investigator2.pdf>.
12. Report and draft decision of the Committee on International Non-Governmental Organizations : URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000212228>.
13. Independent external evaluation of UNESCO / UNESCO. Executive Board, 2011, 186th [30374] : 186 EX/17 PART I-III + Part III CORR. (Eng only): URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000192106>.
14. Parsons T. O strukture sotsyalnogo deistvyia. (2000). [On the structure of social action]. Moskov: Akadem. proekt, 880 s. [in Russian].
15. *Maturana H.* Autopoiesis // Autopoiesis: A theory of living organization. New York: North Holland, 1981. P. 21.
16. Nykolas Luman. Vvedenye v systemnuu teoryiu (2007). [Introduction to system theory]. Pod red. Dyrka Bekkera; per. z nem. K. Tymofeeva. Moskov, 360 s. [in Russian].

Kuznetsov A. O., PhD in Public Administration, Associate Professor, Head for Coordination of Scientific Work and Doctoral Studies of the Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-2951-4473;

Grabar N. S., Leading specialist for Coordination of Scientific Work and Doctoral Studies of the Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-8529-3505

ACCIOLOGICAL MEASURES OF BUREAUKRATISM: THEORETICAL-METHODOLOGICAL ASPECT

The phenomenon of bureaucracy through the prism of axiological origins has been explored, the feasibility of dividing in terms of content such concepts as “bureaucracy” and “bureaucracy” has been proved, and the assumption is made that in bureaucracy bureaucracy acts only as one of the possible variants of role-playing situations of an actor's behavior. Manifestations of bureaucracy are observed in any system of public administration, even those who have found their distribution in the most developed countries of the world. The phenomenon of bureaucracy is considered through the prism of the theory of social action T. Parsons. Consequently, the actor can act on the model of rational bureaucracy, namely, his social activity is based on the belief in the sanctity of tradition and the authority of the rules, which ensures strict adherence to formal procedures and regulations, preventing the personal “appropriation” of the place of service. In another way, his social action can be described as a model of an authoritarian bureaucracy, to be subjected to strict official control, which requires the written fixation of proposals and decisions, resolutions and orders, in this case, the actor perceives his service as a single or at least the main profession. The reverse role situation

or model is bureaucracy; this situation arises in a peculiar combination of consummative and internal reference points. In such a situation, we insist that such an asymmetry is possible in the conditions of the domination of two triggers – an associatively irrational form of behavior or a desire for personal gain. Therefore, we share bureaucracy on a conscientious and malicious, the first is characterized by an asocially irrational form of management activity, based on knowingly unlawful impediment to the realization of the rights and legitimate interests of citizens or organizations, the second – the conscious pursuit of excessive formalization of procedures and rules for personal gain. It has been demonstrated that the theory of rational bureaucracy by M. Weber, which was the basis of the traditional model of public administration (Old Public Management), is reflected in the following models only by modifying certain patterns and under the appropriate position of instrumental, consummatory, internal and external factors, the situation of bureaucracy finds his actor.

Key words: bureaucracy, bureaucracy, autopoiesis, pattern, social action, actor, conservative, instrumental, conscientious and self-serving bureaucracy.

Надійшла до редколегії 15.02.2019 р.