

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**УКРАЇНСЬКА ШКОЛА АРХЕТИПІКИ**

**АРХЕТИПІКА І ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ:  
РАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ТА НОРМАТИВНІ ПРАКТИКИ**

**Збірник наукових праць  
переможців і кращих авторів  
Другого міжнародного конкурсу молодих учених**

**КИЇВ  
НТЦ «Псіхея»  
2014**

**УДК 351/354(477)"2014"(082)**  
**ББК 67.9(4Укр)401я43**  
**A87**

Схвалено Вченою радою Національної академії  
державного управління при Президентіві України  
(протокол № 212/5-7 від 29 травня 2014 року)

**Експертна колегія:**

**Тетяна Данилова**, канд. філос. наук (Київ, Україна);  
**Володимир Козаков**, д-р держ. упр., проф. (Київ, Україна);  
**Павло Крупкін**, канд. фіз.-мат. наук, с. н. с., (Париж, Франція);  
**Катерина Меркотан**, канд. політ. наук (Борне Суліново, Польща);  
**Валентина Мамонова**, д-р держ. упр., проф. (Харків, Україна);  
**Андрій Мартинов**, д-р іст. наук, с. н. с. (Київ, Україна);  
**Людмила Приходченко**, д-р держ. упр., проф. (Одеса, Україна);  
**Олена Шибанова-Росенко**, канд. екон. наук, проф.  
(Лондон, Велика Британія; Твер, Росія).

**A87**

**Архетипіка і державне управління: раціоналізація та нормативні практики**  
[Текст] : збірник наукових праць переможців і кращих авторів Другого міжнародного конкурсу молодих учених ; Київ, 13 червня 2014 р. / за ред. Е. А. Афоніна, Г. Л. Рябцева. – К. : Псіхея, 2014. – 120 с.

**ISBN 978-617-7234-00-4**

До збірки увійшли статті переможців і кращих авторів Другого міжнародного конкурсу молодих учених, фінал якого пройшов у рамках П'ятого теоретико-методологічного семінару за міжнародною участю «Архетипіка і державне управління: раціоналізація та нормативні практики» (13 червня 2014 р., Київ, Україна).

**УДК 351/354(477)"2014"(082)**  
**ББК 67.9(4Укр)401я43**

© Українська школа архетипіки, 2014

**ISBN 978-617-7234-00-4**

**ЗМІСТ**

**До читача**

<i>Олег АМОСОВ</i> .....	5
<i>Сергій КОТОВ-ДАРТІ</i> .....	7

**Архетипіка і державне управління:  
раціоналізація та нормативні практики**

<i>Аксана БОРИСЕВИЧ</i> . Нові цінності маленьких телеглядачів як результат духовних ціннісних трансформацій перехідної доби суспільного розвитку: архетипний підхід .....	9
<i>Віктор ВІЛЖИНСЬКИЙ</i> . Архетип національної традиції врядування як автентична основа реформування місцевого самоврядування в Україні .....	22
<i>Степан ГАЛИЧ</i> . Місце молоді як суб'єкта державного управління (архетипний підхід) .....	32
<i>Кирило ГОРОДНИЧЕВ</i> . Архетип української держави .....	37
<i>Світлана ІРХА</i> . Підпорядкування в суспільстві: архетипний аспект .....	45
<i>Каріна КОЗЛОВА</i> . Феномен протесту як архетип українського народу .....	52
<i>Катерина ЛОМАКІНА</i> . Багатство і гроші – головне прагнення особистості: архетипний підхід .....	60
<i>Вікторія МАЛЮСЬКА</i> . Духовні засади розвитку українського суспільства: архетипна складова .....	65
<i>Віталій ОМЕЛЬЯНЕНКО</i> . Національні архетипи в контексті управління інноваційним розвитком .....	72
<i>Альона САДОВСЬКА</i> . Комунікативна сфера в соціогуманітарному просторі: архетипний підхід .....	79
<i>Олександра ЦЕХАНОВСЬКА</i> . Бюрократія як політичний актор в системі державного управління України: на прикладі моделі «кошика для сміття» .....	86
<i>Юлія ЧЕРКАСОВА</i> . Система цінностей в інфернальних архетипах людства в ХХІ столітті: раціональне поховання .....	94
<i>Лариса ШЕРЕМЕТЬЄВА</i> . Роль латентних міжнародних організацій у системі державного управління: архетипний підхід .....	102
<i>Євгеній ЮРЧЕНКО</i> . Архетип територій як складова розвитку механізму правового регулювання під час реалізації містобудівної політики на місцевому рівні .....	110
<b>Українська школа архетипіки</b> .....	118

**TABLE OF CONTENTS**

**To the reader**

<i>Oleg AMOSOV</i> .....	5
<i>Sergej KOTOV-DARTEY</i> .....	7

**Archetypes and public administration:  
rationalization and regulatory practices**

<i>Aksana BORYSEVICH</i> . New values of little TV viewers as a result of spiritual valuable transformations of transition period social development: archetypal approach .....	9
<i>Viktor VILIZHINSKYI</i> . Archetype of national governmental tradition as the authentic base for reforming process in the local self-government in Ukraine .....	22
<i>Stepan GALICH</i> . Place youth as a subject of public administration (archetypal approach) .....	32
<i>Kyrylo GORODNYCHEV</i> . The archetype of the Ukrainian state .....	37
<i>Svetlana IRKHA</i> . Submission in society: archetypical aspect .....	45
<i>Karina KOZLOVA</i> . The phenomenon of the protest as an archetype of the Ukrainian nation .....	52
<i>Kateryna LOMAKINA</i> . Wealth and money – the basic aspiration of the person: archetypical approach .....	60
<i>Viktoriya MALYUSKA</i> . Spiritual principles of development of Ukrainian society: archetypical constituent .....	65
<i>Vitaliy OMELIANENKO</i> . National archetypes in the context of innovation development management .....	72
<i>Aliona SADOVSKA</i> . Communicative sphere in social-humanitarian space: archetypical approach .....	79
<i>Olexandra TSEKHANOVSKA</i> . Bureaucracy as a political actor in the system of public administration of Ukraine: by the example of the «garbage can» model .....	86
<i>Yulia CHERKASOVA</i> . Value system infernal archetype of humanity in the 21 <sup>st</sup> century: rational disposal .....	94
<i>Larysa SHEREMETIEVA</i> . The role of latent international organizations in public administration: archetypal approach .....	102
<i>Ievgenii IURCHENKO</i> . Archetype of the areas as a component of legal regulation mechanism in urban policy implementation at local level .....	110

<b>Ukrainian school of archetypes</b> .....	118
---	-----

**Aliona SADOVSKA**

*Graduate student of social and humanitarian policy,  
National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine  
(Kyiv, Ukraine)*

### **COMMUNICATIVE SPHERE IN SOCIAL-HUMANITARIAN SPACE: ARCHETYPICAL APPROACH**

*In the article analyzes the role of communication in public administration based on archetypal approach. The article examines communicative component of state policy legal frame work in social and humanitarian spheres. Needs to change strategy dialogue between government and citizens in this fields are discussed.*

**Keywords:** *communication sphere, archetypal approach, dialog, social and humanitarian space, new communicative instruments.*

---

УДК 35.08.6

**Олександра ЦЕХАНОВСЬКА**

*бакалавр політології,  
Національний університет «Києво-Могилянська академія»  
(Київ, Україна)*

### **БЮРОКРАТІЯ ЯК ПОЛІТИЧНИЙ АКТОР В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ: НА ПРИКЛАДІ МОДЕЛІ «КОШИКА ДЛЯ СМІТТЯ»**

*Розглядаються характеристики функціонування бюрократії в Україні як політичного актора. Розмежування політичної та адміністративної сфер у державному управлінні призводить до того, що цілі публічної політики залишаються нереалізованими, оскільки адміністративний апарат функціонує у полі реалізації приватних інтересів політиків та чиновників, з якого фактично виключені громадяни.*

**Ключові слова:** *архетип, державне управління, бюрократія, адміністративна реформа, модель «кошика для сміття», неоінституціоналізм.*

**Постановка проблеми.** Ефективна система державного управління є одним з ключових елементів якісної державної політики. Наразі така система в Україні відсутня, а практика державного управління потребує реформування. Спроби адміністративної реформи в Україні не мали успіху значним чином через недостатню увагу до її політичного аспекту. Нівелювання цієї складової не дозволяє отримати повне уявлення про стан публічного адміністрування в Україні. Так, необхідно звернути увагу на участь політичних акторів у процесі ухвалення рішень та вироблення порядку денного у цій сфері. Одним із таких акторів є бюрократія, роль якої в процесах державного управління виходить за межі політично нейтрального адміністрування.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Вітчизняні науковці переймаються проблемами бюрократії та роблять акцент на необхідності адміністративної реформи, розробляючи пропозиції щодо оптимізації системи державного управління. Однак вони певною мірою не приділяють уваги політичним процесам, що відбуваються в адміністративному середовищі. Теоретичному аналізу бюрократії присвячено праці таких науковців, як М. Вебер, Д. Бітем, Л. Мізес, Е. Доунс, Р. Мертон, Б. Рокман, П. Макаренко, М. Плотников, О. Оболонський. Серед вітчизняних учених, які займалися вивченням цієї теми та дослідженням проблем бюрократії, можна назвати О. Дем'янчука, В. Цветкова, І. Коліушка, В. Проданика, В. Пугач, Ю. Вінтюка.

**Метою статті** є визначення ключових характеристик і механізмів функціонування бюрократії як політичного актора в системі державного управління України.

**Методологічну базу** статті складає модель «кошика для сміття», яку було застосовано для розгляду специфіки неформальних зв'язків бюрократії у середовищі державного управління. Ця модель логічно пов'язана із запропонованим З. Фрейдом архетипом «свій / чужий», варіативним аналогом котрого виступає метафізичне поняття «Серце» та особовий займенник «Воно». Задаючи типологію, архетип «свій / чужий» дає змогу співвіднести модель радянської та пострадянської бюрократії з особовим займенником «Воно», а бюрократію ліберально-демократичного суспільства – з метафізичним поняттям «Серце».

У процесі дослідження використовувались такі методи, як системний метод для комплексного аналізу бюрократичної системи та взаємодії елементів, що її формують, із зовнішнім середовищем; концепція обмеженої раціональності Г. Саймона для визначення базових характеристик поведінки державних службовців.

**Висвітлення основного матеріалу.** Спроби впровадження адміністративної реформи в Україні виявились малоефективними, про що свідчить постановка тієї ж самої низки проблем, таких як корупційність та велика чисельність бюрократичного апарату, низька швидкість та ефективність його роботи, відсутність прозорості тощо. Головною причиною поразок є ігнорування політичного фактора, що має суттєвий вплив на процеси державного управління. Адміністративна реформа в Україні як у країні, яка отримала у спадок від радянської доби політизований управлінський апарат, є також і проблемою політичною [8, с. 10].

За М. Вебером, бюрократія є управлінням організації державними службовцями, і для такого виду правління завдяки його раціональності є характерним високий рівень стабільності, дисципліни та професійної компетентності. Чиновники не є залежними від політиків та виконують функцію адміністраторів, які впроваджують у життя вже ухвалені рішення незалежно від того, яка політична сила їх сформулювала. Однак управлінська практика демонструє наявність такого явища, як «бюрократизм», що виникає через «відрив управлінського апарату від потреб суспільства і поставлених першочергових перед ним цілей, процесу монополізації управлінських функцій з абсолютизацією її специфіки, зосередженням важелів управління в руках окремих груп чиновників» [15, с. 2].

Вагомим фактором, що впливає на поведінку бюрократії як політичного гравця, є «бюрократичний ритуалізм» – поняття, введене Р. Мертоном для позначення прихильності до паперового стилю роботи та переважання посадових інструкцій і правил над цілями організації. Як наслідок, бюрократичний апарат стає інертним, а ухвалені ним рішення втрачають актуальність. Модель «кошика для сміття», розроб-

лена Дж. Марчем, накладена на таку схему роботи бюрократії, ілюструє відсутність упорядкування та раціональності – можливість чи необхідність ухвалення рішення може розглядатись як кошик для сміття, до якого різні види завдань і рішень скидаються у процесі їх вироблення [9, с. 2.]. Прикметно, що фройдівське поняття «Воно» асоціювалося з «темним підвалом», «кошиком для сміття», тобто з усім темним, брудним і низьким, натомість метафізичне поняття «Серце» – з усім світлим, чистим і високим [12, с. 8]. Як буде продемонстровано, нинішня українська бюрократія, що функціонує за відповідними засадами, є ближчою саме до фройдівського архетипу «Воно», будучи нераціональною, невпорядкованою та відірваною від суспільства.

Аналізуючи процес ухвалення рішень, Марч виділяє три типи обмежень, характерні для гравців, що ухвалюють рішення всередині організації, і, відповідно, держслужбовців: пізнавальні, політичні та організаційні. До *пізнавальних* обмежень можна віднести обмеження уваги, обмеження розумових здібностей та невпорядковані вподобання, що пов'язується із концепцією обмеженої раціональності Г. Саймона [10], через яку ми визначаємо базові засади поведінки чиновників. *Політичні* обмеження за Марчем визначаються тим, що організація є багатоцільовою політичною коаліцією, її склад і цілі визначаються шляхом укладання свого роду «угод» із представниками зовнішнього, в тому числі політичного і бізнесового, середовища. Нарешті, *організаційні* обмеження розглядаються крізь концепцію «організаційної анархії», якій властиві три ключові характеристики:

– нечіткість цілей та вподобань, що природно пов'язано із пізнавальними обмеженнями членів організації. Бюрократичний апарат, не маючи чітко сформульованих цілей і формуючи їх у процесі роботи, стикається із суттєвим обмеженням на шляху до раціонального ухвалення рішень;

– нечіткість технології, викликана тим, що члени організації не мають чіткого усвідомлення її роботи, непоінформовані про діяльність інших членів, через що значна кількість процесів залишається для них незрозумілою;

– ротація особового складу; за Марчем, постійна зміна кадрів в організації підриває порядок роботи, але у випадку бюрократії як політичного актора ми можемо спостерігати, скоріше, протилежну тенденцію: аби уникнути ротації, чиновники докладають більше зусиль до закріплення особистої позиції в ієрархії адміністративного апарату, ніж до виконання своїх безпосередніх обов'язків, що ми також детальніше проаналізуємо надалі [9, с. 1].

Усе це призводить до запуску механізму самозахисту, який заміщує формальні цілі організації. Під тиском встановленого порядку внутрішні ініціативи, що загрожують status quo, які здебільшого надходять від нових службовців, гальмуються, що є наслідком характерного консерватизму. Відбувається професійна деформація та навчання нездатності – у моделі Марча це організаційне навчання, яке означає набуття службовцями навичок, необхідних для роботи, а також визначення на практиці дозволеного і недозволеного, заохочуваного та незаохочуваного, норми та девіації. Відтворення норм відбувається через покарання агентів за девіантну поведінку. Існуючий порядок речей перестає бути відділеним від власних інтересів, а, отже, його збереження стає головною метою.

Ускладнює ситуацію той факт, що більшість чиновників не обирається, а призначається іншими службовцями. Така можливість експлуатується задля гарантії подальшого перебування на посаді або кар'єрного зростання. Зокрема, Ю. Він-

тук зазначає, що «питання формування штату в бюрократичній системі вимагає особливого розгляду, проте можна констатувати, що саме завдяки відповідному добору кадрів бюрократ забезпечує не тільки власну безпеку, але й життєздатність інших ланок, які входять в систему» [12, с.1].

Важливим аспектом участі бюрократії у формулюванні та реалізації політичних ініціатив стає механізм «неухвалення рішень», який П.С. Бакрак та М.С. Барац визначають як «рішення, що спричиняє придушення чи припинення прийнятої або явної загрози цінностям та інтересам того, хто ухвалює рішення. ... Це за сіб, за допомогою якого потреба у зміні розподілу вигод і привілеїв... у спільноті може бути придушена ще до того, як її проголосять» [14, с. 132]. Ці риси бюрократичного правління призводять до того, що розроблена М. Вебером концепція бюрократії може виступати лише в ролі нормативної моделі.

Формально законодавчі ініціативи, спрямовані на оптимізацію роботи, підтримуються, але змін не відбувається. Кроки, покликані виправити ситуацію, трактуються як такі, що загрожують бюрократичній системі, та піддаються прагматичному перекручуванню. Вони імплементуються в обсязі, який дозволяє зберегти порядок речей та забезпечити інтереси функціонуючого адміністративного апарату. Чиновники роблять акцент на вигодах стабільності, яка дозволяє зберегти їх контрольні повноваження. Такий контроль проявляється у надмірній регламентації дій, переважанні правил, підзаконних нормативних актів та посадових інструкцій, кількість яких постійно зростає ніби для уточнення законодавства. Можна сказати, що бюрократії в такому контексті є характерним агресивний консерватизм.

Спроби змінити стан речей зустрічаються із спротивом, чому сприяє існування бюрократичної петлі, що унеможлиблює задоволення скарг через їх перенаправлення до оскаржуваного органу [15, с. 2]. Закритість інформації та маніпулювання нею зміцнюють тенденцію до відмови в ухваленні рішень через штучні приводи. Закритість, до якої тяжіє бюрократична організація, призводить до того, що процеси, які відбуваються у ній, можуть бути незрозумілими не лише для її членів, на що вказує нечіткість технології за Марчем, але і для зовнішнього середовища. У такий спосіб зміцнюється сприйняття бюрократії через архетип «Воно».

Законодавча база дає уявлення про концепцію бюрократії, що є основою її існування у вітчизняному публічному адмініструванні. Джерелом є Закон України «Про державну службу». У редакції від 16 грудня 1993 р. державна служба визначається як «професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів» [1]. Отже, акцент робиться на функціональності та раціональності, що відповідає веберівській моделі. Такий підхід сприяє виникненню негативних наслідків бюрократизму, що загострює необхідність проведення адміністративної реформи.

Варто ще раз наголосити на ролі кадрового складу апарату державного управління. Із здобуттям незалежності на адміністративних посадах залишилися представники радянської номенклатури, яку М. Восленьский характеризує як привілейований клас і наголошує на «диктатурі номенклатури» [13, с. 353]. Для радянського чиновництва компетентність не була цінністю, оскільки для того щоб обійняти посаду, важливою була не наявність відповідної кваліфікації, а членство в ко-

муністичній партії. Ідеологізованість державного управління сприяла загостренню дисфункцій бюрократії.

Таким чином, підтверджується превалювання бюрократичного апарату над державною владою. Зважаючи на характерний для цього апарату консерватизм, очевидно, що ухвалення такого закону не могло покращити систему державного управління, і проблема залишилась актуальною. 1 січня 2013 р. набула чинності нова редакція Закону «Про державну службу в Україні», підписана В. Януковичем 17 листопада 2011 р. Проаналізувавши документ, можемо помітити, як змінюється розуміння ролі бюрократії в процесах державного управління. Державний службовець визначається як «громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі... або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу» [2].

Закон також указує сфери реалізації та надання адміністративних послуг, серед яких на особливу увагу заслуговує «підготовка пропозицій щодо формування державної політики» [2]. На законодавчому рівні посилюється політичний аспект публічного адміністрування, а державний службовець стає суб'єктом політики. З одного боку, такий підхід більше відповідає сучасному розумінню бюрократії. З іншого – закон «чітко розмежовує державну службу з політичною діяльністю. Ним визначається перелік осіб, на яких не поширюється законодавство про державну службу, встановлюються вимоги до політичної неупередженості державного службовця [3]. Ці фактори відкидають нас до бюрократичної моделі, в якій політичне відокремлено від адміністративного. Прямим наслідком апелювання до веберівської моделі в законодавстві є віддалення адміністративного апарату від потреб населення та дисфункціональна підтримка режиму на противагу необхідності його демократизувати. Цей апарат перетворює формулювання та реалізацію соціально-політичних питань на неконструктивну практику захисту власних інтересів.

Характерним для такої системи управління є конфлікт між реальними та формальними цілями. М. Туленков стверджує, що «підсумком таких дій стає кастовість, замкненість бюрократів, піднесення їх над іншими працівниками організаційних структур внаслідок намагання показати, що тільки вони, бюрократи, знають таємні пружини управлінського механізму» [16, с. 51]. Виникає політико-управлінське відчуження. Апеляція до посадових інструкцій, яка викликає його і впливає з бюрократичного ритуалізму, в рамках моделі «кошика для сміття» може бути пояснена також «обмеженням невизначеності», згідно з яким службовці прагнуть мінімізувати нечіткість цілей і технології в робочих процесах.

Це вказує на важливість ієрархічності, сформульовану М. Вебером. Основний постулат цієї характеристики полягає у вертикальних відносинах підкорення. Їх фундаментом стають соціальні норми, що визначають необхідність «поваги та підкорення» стосовно тих, хто займає вищу позицію.

Б. Мілвард та К.Г. Прован дослідили функціонування зв'язків такого типу в ієрархії структур державного управління [4, с. 69]. Механізм підкорення сприяє подальшій формалізації бюрократичного апарату. Намагаючись забезпечити кар'єрне зростання, чиновники зацікавлені у виконанні вказівок згори без їх критичного аналізу. Оскільки така неконструктивна діяльність здатна викликати незадоволення

політичного замовника, що ухвалив рішення та доручив його реалізацію адміністраторам, вона потребує обґрунтування та виправдання. Для їх забезпечення чиновник звертається до тих самих формалізованих посадових інструкцій, нормативно-підзаконних актів та інших документів, які пояснюють неконструктивну поведінку.

Але у дослідженні структури бюрократії є важливими не лише вертикальні зв'язки. Значення мають також їх дисбаланс та горизонтальні відносини. Поштовх до дослідження таких, на перший погляд, нехарактерних для бюрократичної організації зв'язків, дала концепція обмеженої раціональності. Обмежена раціональність агентів та інформаційна асиметрія призводять до того, що гравець, який перебуває ієрархічно нижче, може отримати більше влади у вертикальних зв'язках. Зокрема, У. Брасс та Буркхард зазначають, що «зв'язок між владою та підпорядкуванням ускладнюється, якщо взяти до уваги значну кількість та різноманітність результатів діяльності, які можуть бути важливими та користуватись попитом в організації. Так, А може контролювати конкретний результат, який є важливим для Б, але одночасно з цим Б може мати у своєму розпорядженні інший ресурс, бажаний для А. Отже, для здобуття влади в організації акторам необхідні дві дії – зменшити свою залежність від інших та збільшити залежність інших від них» [5, с. 445].

Таким чином, владні відносини в організації частково є предметом переговорів. Виклики, пов'язані з динамікою таких зв'язків, зміщують їх до діагональних [6]. У такій структурі значну роль відіграє обмін ресурсами, що відбувається через компроміс. У результаті організація покладається як на підкорення, так і на домовленості та поступки. Беручи до уваги складність таких зв'язків, Е. Соренсен і Дж. Торфінг стверджують, що актори не є рівними в контексті влади та ресурсів, і можливий асиметричний розподіл матеріальних та нематеріальних ресурсів поміж учасниками [11, с. 240]. Вони також говорять про те, що діагональний характер зв'язків є особливо типовим для тих мереж, що утворюються в державних установах та органах управління. Це ускладнює внутрішню структуру бюрократії як політичного актора, комплексність якого необхідно мати на увазі, аналізуючи механізми його функціонування у сфері державного управління.

**Висновки.** Це дослідження дозволило визначити певні особливості участі бюрократичної системи в процесах державного управління. Специфіка аналізу полягає у фокусі на проблемах злиття політичної та адміністративної сфер, не передбаченого класичною раціональною моделлю бюрократії. Порушення цієї дихотомії призводить до участі адміністративного апарату в процесах формування порядку денного політики та перетворює бюрократію на активного гравця у політичному процесі адміністративної реформи. На відміну від моделі М. Вебера, бюрократію було досліджено як структуру, організовану не лише формальними, але і неформальними інститутами, що має прямий вплив на реалізацію публічної політики та непрямий – на її формування і діє у власних інтересах.

Попри необхідність здійснення адміністративної реформи, спроби оптимізації роботи апарату державного управління є невдалими. Визначальну роль у цьому відіграють політичні практики бюрократії та специфіка бюрократичної свідомості, спрямовані на збереження status quo. Їх ключові характеристики дозволяють провести паралелі з двома дихотомічними поняттями, запропонованими З. Фройдом, – «Воно» і «Серце», які видається можливим розглядати як приклади архетипів у державному управлінні. «Воно» позначає фактично «кошик для сміття», модель, за

якою було розглянуто сучасну українську бюрократію, для якої суттєве значення відіграє нинішній пострадянський контекст. У цьому адміністративному контексті бюрократія виступає як закрита, нераціональна організація, члени якої виконують механічну роль функціонерів.

Прагнучи до максимізації власної сфери впливу та мінімізації відповідальності, бюрократія не зацікавлена у покращенні системи державного управління. Цілі публічної політики залишаються нереалізованими, оскільки адміністративний апарат функціонує у полі реалізації приватних інтересів політиків та чиновників, з якого виключені громадяни. Ми можемо говорити про існування специфічного механізму розподілу суспільних ресурсів, який надає безпрецедентні переваги вузькому колу бенефіціаріїв. Тому ефективний проект адміністративної реформи повинен містити механізми зміни наявних мереж зв'язку та акцентувати увагу на відсутності розділення адміністративного та політичного, декларованого законодавством. Одним з результатів такої реформи має стати поступовий перехід бюрократичної організації від архетипу «Воно» до метафізичного поняття «Серця»

**Подальші дослідження** вимагають, зокрема, ґрунтовного теоретичного аналізу бюрократії і визначення її класичних моделей для подальшого порівняння з реально існуючими та окреслення характерних особливостей вітчизняної адміністративної реформи.

### **Список літератури**

1. Про державну службу : Закон України : від 16 грудня 1993 р., № 3723-12 [Електронний ресурс]. – 1993. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
2. Про державну службу : Закон України : від 17 листопада 2011 р., № 4050-17 [Електронний ресурс]. – 2011. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/print1320744955325195>.
3. Управління Голодержслужби України у Львівській області: новий закон про державну службу [Електронний ресурс]. – 2011. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/sub/lvovska/ua/publication/content/33465.htm?s398224032=7e077691b175e2f82b3688ed15502e0e>.
4. Aberdach J. Bureaucrats & Politicians in Western Democracies // J. Aberdach, R. D. Putnam, B. A. Rockman. – L. : Harvard University, 1981, – 322 p.
5. Brass D. Potential Power and Power Use: Investigation of Structure and Behavior / D. J. Brass, M. E. Burkhard // Academy of Management Journal. – 1993. – № 3. – P. 441–470.
6. Fry B. Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo / B. R. Fry, J. C. N. Raadschelders. – W. : A Division of Congressional Quarterly Inc., 2008, – 385 p.
7. Gaiden G. Administrative Reform / G. Gaiden. – NJ : Aldine Transaction, 2009. – 240 p.
8. Howard M. The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe / M. Howard. – C. : Cambridge University Press, 2003. – 207 p.
9. March J. A Garbage can model of organizational choice [Електронний ресурс] / J. March, M. Cohen, J. Olsen. – 1972. – Режим доступу : [http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Cohen\\_March\\_Olsen\\_1972.pdf](http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Cohen_March_Olsen_1972.pdf).

10. Simon H. Theories of bounded rationality [Електронний ресурс] / H. Simon. – 1972. – Режим доступу : [http://innovbfa.viabloga.com/files/Herbert\\_Simon\\_theories\\_of\\_bounded\\_rationality\\_1972.pdf](http://innovbfa.viabloga.com/files/Herbert_Simon_theories_of_bounded_rationality_1972.pdf).
  11. Sorensen E. Making Governance Effective and Democratic Through Metagovernance / E. Sorensen, J. Torfing // Public Administration. – 2009. – № 2. – P. 234–258.
  12. Веретейченко І. А. Філософська ідея російського «срібного віку»: між українською «філософією серця» та європейським кордоцентризмом» / І. А. Веретейченко // Вісн. Луганського нац. ун-у ім. Т. Шевченка. – 2013. – № 4 – С. 5–15.
  13. Вінтюк Ю. В. Бюрократія проти демократії [Електронний ресурс] / Ю. В. Вінтюк. – 2005. – Режим доступу: <http://www.universum.lviv.ua/archive/journal/2001/vint56.html>. – Назва з екрану.
  14. Восленский М. Номенклатура / М. Восленский. – М. : Сов. Россия, 1991. – 624 с.
  15. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії і практики аналізу політики / Вейн Парсонс ; пер. з англ. О. Дем'янчука. – К. : Вид. Дім «КМ академія», 2006. – 549 с.
  16. Проданик В. М. Шляхи протидії бюрократизму в системі державного управління України [Електронний ресурс] / В. М. Проданик. – 2009. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/5/09.pdf>.
  17. Туленков М. Концептуалізація дисфункцій сучасної бюрократії / М. Туленков // Ринок праці і зайнятість населення. – 2011. – № 3 – С. 51–53.
- 

***Olexandra TSEKHANOVSKA***

*Bachelor of Political Science,*

*National University of "Kyiv-Mohyla Academy"*

*(Kyiv, Ukraine)*

**BUREAUCRACY AS A POLITICAL ACTOR IN THE SYSTEM  
OF PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE:  
BY THE EXAMPLE OF THE «GARBAGE CAN» MODEL**

*In this article characteristics of bureaucracy functioning as a political actor in Ukraine are examined. Demarcation of political and administrative areas in public administration results in the goals of public policy being unachieved because machinery of state functions in the field of implementing private interests of politicians and functionaries, from which citizens are excluded.*

**Keywords:** *archetype, public administration, bureaucracy, administration reform, «garbage can» model, neoinstitutionalism.*