

**ВІННИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ МИХАЙЛА КОЦЮБІНСЬКОГО**

Факультет права, публічного управління і менеджменту

Кафедра публічного управління та менеджменту

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

СТАНОВЛЕННЯ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.

Студентки 4 -го курсу групи 4 АПУА
освітньої програми
«Публічне управління та адміністрування»
Спеціальності 281
Публічне управління та адміністрування
Галузі знань 81
Публічне управління та адміністрування
Ступеня вищої освіти Бакалавр

Горобець Дарини Анатоліївни

Науковий керівник:

Яременко О. І., доцент кафедри публічного
управління та менеджменту, кандидат наук з
державного управління, доцент
Розширена шкала

Кількість балів: _____ Оцінка: ECTS

Голова комісії _____
(підпис) (ініціали, прізвище)

Члени комісії _____
(підпис) (ініціали, прізвище)

(підпис) (ініціали, прізвище)

(підпис) (ініціали, прізвище)

м. Вінниця – 2026 рік

Анотація

Горобець Д.А. Становлення патронатної служби в Україні. Кваліфікаційна робота за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, 2026 рік.

Досліджено генезис теоретичних та наукових уявлень про патронатну службу від античності до сьогодення. Зроблено висновок, що історичний досвід розвитку публічного управління свідчить, про те, що незалежно від типу держави, форми правління і форми державного устрою навколо вищих посадових осіб формувалася штат наближених осіб, які тим чи іншим чином допомагали в управлінських справах.

Проаналізовано формування сучасних моделей патронатної служби в зарубіжних країнах, зокрема, Великій Британії; На сьогодні Британська система врядування — це складна архітектура, де крім політичних радників, існує ціла мережа допоміжних інституцій, які забезпечують стабільність і безперервність діяльності державного апарату.

Визначено місце і роль патронатної служби в системі публічної служби в Україні, досліджено систему правового регулювання патронатної служби, проаналізовано нормативно – правові акти.

Розкрито особливості функціонування патронатних служб Президента України, Апарату Прем'єр-міністра України, патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який очолює міністерство.

Зроблено висновок, що як мета, так і завдання патронатних служб міністрів в системі публічного адміністрування повинні бути типовими, так як міністри як політичні діячі, члени Кабінету Міністрів України, виконуючи свої політичні функції, потребують інформаційного, консультативного, експертно-аналітичного, правового та іншого забезпечення власної діяльності.

Horobets D.A. Formation of the Patronage Service in Ukraine. Qualification work in the specialty «Public Administration and Management», Vinnytsia State Pedagogical University named after Mykhailo Kotsiubynsky, 2026.

The genesis of theoretical and scientific ideas about the patronage service from antiquity to the present has been studied. It is concluded that the historical experience of the development of public administration shows that, regardless of the type of state, form of government or form of state structure, a staff of close associates was formed around the highest officials, who in one way or another assisted in managerial matters.

The formation of modern models of the patronage service in foreign countries, in particular in the United Kingdom, has been analyzed. Today, the British system of governance is a complex architecture, where, in addition to political advisers, there is a whole network of auxiliary institutions that ensure the stability and continuity of the state apparatus.

The place and role of the patronage service in the system of public service in Ukraine have been determined, the system of legal regulation of the patronage service has been studied, and the relevant normative legal acts have been analyzed.

The peculiarities of the functioning of the patronage services of the President of Ukraine, the Secretariat of the Prime Minister of Ukraine, the patronage services of the First Vice Prime Minister of Ukraine, Vice Prime Ministers of Ukraine, the Minister of the Cabinet of Ministers of Ukraine, and a minister who does not head a ministry have been revealed.

It is concluded that both the goals and objectives of the patronage services of ministers in the system of public administration should be typical, since ministers, as political figures and members of the Cabinet of Ministers of Ukraine, while performing their political functions, require informational, advisory, expert-analytical, legal and other support for their activities.

ЗМІСТ

Вступ.....	5
Розділ 1. Теоретико – методологічні засади патронатної служби в системі публічного управління	
1.1. Генезис досліджень інституту радників в системі публічного управління	11
1.2. Формування сучасних моделей патронатної служби в зарубіжних країнах.....	22
Розділ 2. Патронатна служба в системі публічної служби в Україні	
2.1. Місце і роль патронатної служби в системі публічної служби в Україні	34
2.2. Правове регулювання патронатної служби	46
Розділ 3. Проблеми функціонування патронатної служби Президента України та органів виконавчої влади	
3.1. Патронатна служба Президента України	55
3.2. Патронатна служба вищих та центральних органів виконавчої влади ..	66
Висновки	77
Список використаних джерел	85

ВСТУП

Актуальність теми. У демократичній системі публічного управління посадові особи, політичні діячі, народні депутати несуть відповідальність перед суспільством за результати своєї діяльності. Важливою умовою ефективного виконання ними функцій і завдань, передбачених Конституцією і законами України, є наявність права формувати власну команду – допоміжну службу, що дає можливість здійснювати реальний управлінський вплив.

В умовах сьогодення мають місце глобальні виклики в усіх сферах суспільної життєдіяльності, що обумовлює структурно – функціональну трансформацію системи публічного управління. Перед суб'єктами владних повноважень постають завдання, виконання яких потребує значних інтелектуальних і організаційних ресурсів. Війна та гібридні загрози потребують швидкого прийняття нестандартних рішень, залучення людей з досвідом бізнесу, військової справи, міжнародних відносин, ІТ. Традиційна державна служба через жорсткі вимоги часто не здатна оперативно залучати таких фахівців.

Європейська інтеграція України передбачає здійснення реформ, що вимагає радикальної зміни підходів (секторальна реформа, цифровізація, антикорупція). Багато кар'єрних чиновників залишаються носіями застарілої ї культури управління.

В умовах глобальних викликів, високого рівня динаміки суспільних трансформацій виникає проблема забезпечення ефективності функціонування державного апарату й апарату органів місцевого самоврядування. Керівник не може бути експертом у всьому — від кібербезпеки до зеленої енергетики. Тому зростає роль радника, який виступає інтелектуальним фільтром, що перетворює масиви сирих даних на релевантну інформацію в доступному форматі. Це дозволяє приймати обґрунтовані рішення в умовах дефіциту часу.

Наявність власної допоміжної служби є однією із умов незалежності Президента України, народних депутатів, керівників центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування від професійного бюрократичного апарату органу публічного управління. Важливе значення має допоміжна служба і в системі судової влади. Помічники суддів безпосередньо не виконують функцій щодо забезпечення діяльності держави, а забезпечують роботу судді, здійснюючи допомогу в забезпеченні процесу відправлення правосуддя. Наприклад, винесення рішення – це функціональна обов'язок судді, а його матеріальне забезпечення покладено на апарат, до якого на сьогоднішній день і віднесений помічник.

В різних країнах світу допоміжні служби інституалізуються в різних формах. В США діє система Political Appointees (політичних призначенців) – це посади в уряді, на які призначаються поза процедурою конкурсу. Ці призначення мають вирішальне значення, оскільки вони дозволяють обраним лідерам обирати людей, які поділяють їхні політичні переконання та політичні цілі, забезпечуючи ефективне виконання порядку денного адміністрації. Політичні призначення часто включають ключові ролі у виконавчій гілці влади, такі як члени кабінету міністрів, послы та керівники відомств, які відіграють значну роль у формуванні політики та діяльності уряду.

В Канаді діє служба політичних чиновників (Ministerial exempt staff) - це державні службовці, які в будь-який момент і без пояснення причин можуть бути відправлені урядом у тимчасову відставку. На відміну від класичного професійного чиновництва, вони таким чином порушують принцип політичної нейтральності задля забезпечення безперебійної роботи уряду на ключових посадах.

Законодавством Польщі і Литви передбачено патронатні/політичні посади які є стандартним елементом європейської системи публічного управління. Вони дозволяють політикам реалізовувати свою програму, не порушуючи принцип професійності та нейтральності кар'єрної державної

служби. Ці країни демонструють, що успішне поєднання професійної бюрократії та патронатної служби можливе за умови чіткого законодавчого розмежування функцій, обмеження кількості таких посад і прозорості.

В Україні тривалий час формується інститут патронатної служби. На вищому рівні виконавчої влади діє Секретаріат Кабінету Міністрів України який є постійно діючим органом, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, організація підготовки та проведення засідань урядових комітетів, забезпечення діяльності Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство.

На центральному рівні діє патронатна служба міністра, яка здійснює консультування, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, медіа, а також виконує інші доручення міністра.

В цілому, якщо характеризувати патронатні посади, то можна сказати, що вони є допоміжними стосовно того чи іншого політичного лідера. Водночас, у чинному українському законодавстві відсутнє законодавче закріплення визначення патронатної служби, яка фактично існує і досить активно виконує свої функції та завдання на місцях. У зв'язку з цим функціонування патронатної служби потребує детального врегулювання, оскільки, відповідно до ст. 19 Конституції України, правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

За таких умов виникає потреба в дослідженні поняття та сутності патронатної служби в різних гілках державної влади та органах місцевого самоврядування, виокремленні елементів адміністративно-правового статусу патронатної служби в окремих державних та самоврядних органах, розробленні пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правової бази, упорядкуванні повноважень, а також внесені рекомендації щодо запровадження міжнародного досвіду в цій сфері.

Стан дослідження проблеми. Роль допоміжних служб при керівнику держави викликала науковий інтерес вже в перших працях античних дослідників проблем держави, політики і управління. Так, Арістотеля та Платона часто називають «батьками-засновниками» державного консультування, яке започаткувало інститут патронатної служби.

Проблеми радників керівників держави піднімали Томас Гобс, Йоганнес Альтузій, Нікколо Макіавеллі, Вільгельм Генніс, Герберт Голдхамер та інші.

Сучасними вітчизняними та зарубіжними науковцями досліджувалися різноманітні аспекти патронатної служби. Правові аспекти цієї проблематики висвітлюються в працях В.Б. Авер'янова, С.С. Алексеєва, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Є.В. Доніна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Д.М. Лук'янця, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, С.В. Тихомирова, В.К. Шкарупи та ін.

Аналіз патронатної служби як різновиду державної служби здійснили Л.Р. Біла, Т.Л., Желюк, І.М. Зарубіна, О. І. Костилев, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, В.Я. Малиновський, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, Д.В. Приймаченко, Л.С. Шевченко, О.С. Шеремет та інші

Подальшого дослідження потребують питання організації та функціонування патронатної служби Президента України та керівників вищих та центральних органів виконавчої влади України, трансформації

патронатної служби у зв'язку із інтеграцією України в Європейський Союз, особливості функціонування патронатної служби в умовах війни

Однак, на жаль, в Україні практично відсутні праці, присвячені науковому дослідженню проблем функціонування патронатної служби та пошуку шляхів удосконалення даного правового інституту.

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є дослідження проблем становлення та розвитку інституту патронатної служби в системі публічного управління.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання:

- проаналізувати генезис наукових досліджень інституту радників в системі публічного управління;
- дослідити формування сучасних моделей патронатної служби в зарубіжних країнах;
- визначити місце і роль патронатної служби в системі публічної служби в Україні;
- дослідити систему правового регулювання патронатної служби;
- проаналізувати структуру, функції та завдання патронатної служби Президента України;
- дослідити особливості патронатної служби у вищих та центральних органах виконавчої влади.

Об'єкт дослідження – система патронатної служби в Україні.

Предмет дослідження – аналіз передумов становлення, сучасного стану та структури і функцій патронатної служби в системі публічного управління України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є наукові методи, зокрема:

діалектичний – задля дослідження теоретичних і нормативних положень щодо статусу патронатної служби;

історико-правовий – з метою дослідження процесу становлення патронатної служби;

класифікації та групування – для виокремлення видів патронатної служби, класифікації функцій та принципів діяльності патронатної служби;

структурно-функціональний – для дослідження особливостей структури міністерства та патронатної служби міністра;

порівняльно-правовий – задля вивчення та порівняння міжнародного досвіду щодо діяльності патронатних служб керівників органів виконавчої влади;

статистичний та документального аналізу – для аналізу та виявлення недоліків щодо правового регулювання патронатної служби;

моделювання – задля вироблення пропозицій стосовно удосконалення адміністративно-правового статусу патронатної служби.

Теоретичне і практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що науково обґрунтовані в магістерській роботі наукові положення, висновки та рекомендації можуть бути використані в процесі освітньої діяльності та практичного функціонування патронатної служби.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження апробовані шляхом участі у Всеукраїнській конференції з міжнародною участю «Розбудова доброчесності та комплаєнсу в Україні: виклики і перспективи євроінтеграції» (27 березня 2025 р., м. Вінниця), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Освіта і наука в галузі адміністрування та бізнесу: сучасні тренди і проблеми» (21 жовтня 2025 р., м. Вінниця), Науково – практичній конференції «Глобальні виклики і сталий розвиток територіальних громад: досвід України» (31 березня 2026 року, м. Вінниця).

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків і списку використаних джерел (90 найменувань). Повний обсяг роботи становить 98 сторінок.

РОЗДІЛ 1

Теоретико – методологічні засади патронатної служби в системі публічного управління

1.1. Генезис досліджень інституту радників в системі публічного управління

Держава як особлива організація політичної влади здійснює вирішальний вплив на процеси суспільної життєдіяльності. Це обумовлюється наявністю феномену публічної влади як особливого виду соціальної влади. Науковці трактують публічну владу як право, здатність і можливість організації суспільного життя, що виступає у формі державної влади та влади місцевого самоврядування, здійснюється на основі принципів субсидіарності та пропорційності з широким залученням громадян за допомогою спеціального ієрархічно і територіально організованого апарату від імені суспільства з легітимним використанням примусу, має асиметричний характер і спрямована на вирішення суспільно значущих справ в інтересах суспільства [1, с 173].

В рамках держави здійснюється публічне управління - практична діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, спрямована на реалізацію суспільних інтересів, вирішення спільних справ громади та надання публічних послуг. До основних форм публічного управління та адміністрування вчені відносять:

- публічно-політичну форму, яка використовується для формування та реалізації стратегій, політик, програм, проєктів, планів;
- правову форму, що проявляється у нормативно-правовій діяльності, використовується в процесах державного регулювання, стимулювання, підтримки;
- інституційну форму (відбувається інституалізація суспільних відносин шляхом створення органів публічної влади та управління, затверджуються

повноваження та відповідальність цих структур правовими актами у положеннях про них);

- організаційну форму, яка призначена для формування організаційних структур, налагодження організаційних відносин в них і між ними [2, с. 91].

Цікавою є думка Едварда Демінга, який для визначення ефективності управління, застосував формулу з умовною назвою «правило 95/5». Так, в книзі «Out of the Crisis» , вперше опублікована в 1982 році і перевидана в 1986 році, він стверджує, що ефективність на 95 % залежить від того як побудована система і лише на 5% від поточної діяльності людей, які в ній працюють [3, с.38].

Вважаємо, що організаційна структура публічного управління і практична діяльність публічних службовців є двома базовими чинниками ефективного і якісного управління.

Одним із ключових факторів ефективності діяльності органу публічної адміністрації є роль її керівника. Сучасний розвиток суспільства показує, що успішна діяльність органів державної влади або місцевого самоврядування багато в чому залежить саме від умілого й освіченого керівництва. Керівник, що ефективно працює, – це людина, яка ефективна в діловому спілкуванні, яка розуміє сутність комунікаційного процесу, має добре розвинене вміння усного або писемного спілкування, чітко уявляє, як середовище впливає на обмін інформацією [4, с. 194].

Однак, якими б професійними та особистими характеристиками не володів керівник, включаючи освіту, рівень інтелекту, управлінський досвід і т.д., йому потрібна допомога інших службовців, які є компетентними в професійному плані і які користуються високим ступенем довіри. Традиційно такими особами є радники. Роль радника в державному управлінні — це складна інтелектуальна та психологічна дистанція між знанням (експертизою) та владою (прийняттям рішень). Для ефективного очільника важливо мати поруч людей, які здатні забезпечити інтелектуальну

автономію, зменшити ризик когнітивних упереджень, звільнити час керівника від операційного аналізу для стратегічного лідерства.

Історичний досвід розвитку публічного управління свідчить, що незалежно від типу держави, форми правління і форми державного устрою навколо вищих посадових осіб формувалася штат наближених осіб, які тим чи іншим чином допомагали в управлінських справах.

Учений Єхезкель Дрор зазначає, що «правителі та радники є базовими компонентами людського врядування, які виникли близько 5000 років тому або навіть раніше». При цьому він стверджує, що ключові характеристики цієї взаємодії з часів античності до сьогодення майже не змінилися [5, с. 8].

На початковому етапі розвитку державності привілей мати довірених осіб – помічників, експертів, член державної ради, консультантів, придворних мали вищі посадові особи і вони завжди були оточені елементами таємничості і поваги. Так, у державі Месопотамія писарі фіксували в документах не лише імена та діяння царів, а й імена їхніх радників. У найдавнішій літературі вони постають як «така ж невід’ємна частина політичної структури, як і сам монарх» — про це писав Герберт Голдхаммер у своєму фундаментальному дослідженні для аналітичного центру RAND під назвою «Радник» (1978 р.).

У 350 році до н.е., Арістотель, який був наставником Олександра Македонського, зазначав у своєму творі «Політика»: «..адже й тепер царі створюють собі багато очей, вух, рук і ніг; бо вони роблять своїми співправителями тих, хто є друзями їх самими та їхньої влади. Якщо вони не друзі царю, то не будуть діяти згідно з його намірами; а якщо вони друзі йому та його владі, то... рівний і подібний є другом, тому цар вважає, що вони повинні правити так само як і він» [6, с. 194].

Для Платона ідеальний правитель не просто має «очі та вуха», а володіє істинним знанням (*episteme*). У праці «Держава» він стверджує, що правителю потрібні не просто лояльні друзі, а люди, здатні бачити «істину». Його головна ідея ефективного правління полягає в тому, що державні біди

не припиняться, доки філософи не стануть царями, або царі філософами. В якості радників правителя Платон описує таку категорію як «вартові» (*phylakes*). Це не просто помічники, а інтелектуальна та моральна еліта. Відбір на ці посади має відбуватися за особистими і професійними якостями. На відміну від Арістотеля, який говорив, що ці посади мають займати друзі правителя, Платон наполягав на суворому їх підготовці та якісній процедурі відбору. Радники мають бути «очима» держави не заради примх царя, а заради вищого блага. Щоб ці «очі та руки» не стали корумпованими, Платон пропонував заборонити для них право приватної власності, аби вони служили лише закону [7, с. 202].

Арістотеля та Платона часто називають «батьками-засновниками» державного консультування. Проте в царині політичних комунікацій ця честь, можливо, більше належить тим, кого вони вважали своїми ворогами - софістам. Будучи першими мандрівними політичними консультантами «за наймом», софісти стали каталізаторами розквіту партисипаторної демократії, навчаючи молодих політиків майстерності гри. Схожими на них були і професійні помічники кандидатів у Стародавньому Римі. Саме вони залишили нам «*Commentariolum Petitionis*» («Нотатки про балотування») — перший відомий посібник із проведення виборчих кампаній, поради якого залишаються актуальними й сьогодні [8].

На нерозривний зв'язок монархів із радниками вказував Френсіс Бекон, який поєднував політичну кар'єру із науковою діяльністю. Його есе 1612 року «Про раду» є практичним посібником для консультантів, який можна сміливо рекомендувати будь-якому сучасному політику. Будучи не лише філософом, а й досвідченим державним діячем (лордом-канцлером Англії) він підходить до проблеми політичного консультування з погляду прагматизму та глибокого розуміння людської психології. Якщо Арістотель описував систему дорадництва як «органи чуття», а Платон — як «інтелектуальний фільтр», то Ф. Бекон розглядає її як необхідне зло та водночас найвищу суверенну потребу правителя. Ф. Бекон починає з того, що

«найвищий ступінь довіри між людьми — це надання поради». Він використовує міфологічну метафору: бог Юпітер проковтнув свою дружину Метиду (богиню мудрості), коли вона завагітніла, щоб вона народила Мінерву з його голови. За допомогою цієї алегорії він доносить думку, що правитель повинен вислухати радників (зачати рішення), але саме рішення має «народитися» з його власної голови, щоб воно виглядало як його власна воля, а не чужа підказка.

Автор також виділяє дві головні проблеми, які виникають через наявність радників: витік таємниць (чим більше людей залучено до прийняття рішень, тим менша ймовірність зберегти конфіденційність) і зменшення авторитету (радники можуть почати домінувати над правителем, перетворюючи його на маріонетку, або ж правитель може стати залежним від окремих осіб).

Ф. Бекон одним із перших ввів у політичний лексикон критику вузьких, закритих груп впливу. Він застерігав, що коли правитель обговорює важливі справи лише з кількома фаворитами («кабінетом»), це призводить до фракційності та боротьби кланів, а також втрати об'єктивності, оскільки вузьке коло схильне до лестощів. найбільша небезпека — не в некомпетентності радника, а в його бажанні догодити [9, с. 202].

Проблемам політичного дорадництва значну увагу приділяв Томас Гоббс, який був класичним представником англійської філософії періоду Англійської революції і який послідовно розробляв систему раціоналістичної філософії, включаючи вчення про суспільство та державу. У своїй праці «Левіафан» (1651) він присвятив дорадництву окремий розділ – «Про раду» Для Гоббса дорадництво інтелектуальна технологія, яка має свої правила та небезпеки.

Зокрема, Гоббс висуває дуже жорсткі вимоги до тих, хто має право надавати інформацію і консультації правителю: збіг політичних та життєвих інтересів; наявність знань і досвіду; володіння методами раціональної риторики.

Гобс піддавав критиці великі консультативні органи, внаслідок того, що «секрети, довірені багатьом, перестають бути секретами». Також негативне значення має ефект натовпу: У великих групах люди схильні до пристрастей і виступів «на публіку», замість холодного аналізу. Також він вважав, що в результаті діяльності колективних органів неминусе відбувається фракційність – дорадчий орган неминусе розколюється на групи, які борються між собою за вплив, що шкодить державі.

Гобс підкреслював роль суверена як «Єдиного Центру». У системі політичних координат Гоббса останнє слово завжди за Сувереном. Радники — це лише інструменти обробки даних. Виконувати пораду не є обов'язковим для того, хто її отримує. Суверен може вислухати всіх, але не зобов'язаний слідувати за жодним». При цьому, Гоббс вважав за краще, щоб правитель слухав кожного радника окремо, а не всіх разом. Таким чином він може порівняти різні думки, не дозволяючи радникам змовитися або піддатися груповому тиску [10].

Йоганнес Альтузій у праці «Політика» (1614) писав: «Радники — це вірні люди, досвідчені у людських справах, які дають корисні поради і, подібно до вправних моряків у бурхливому морі, допомагають керувати кораблем. Однак вони не мають власної влади, імперіуму чи юрисдикції». Для Альтузія держава — це не моноліт (як у Гоббса), а ієрархія спільнот (сім'ї, гільдії, міста, провінції). Тому роль радників у нього є набагато більш інституціоналізованою та «демократичною» у тогочасному розумінні.

Він цілком обгрунтовано вважав, що жоден правитель (верховний магістрат) не володіє достатньою мудрістю, щоб правити самостійно. Інститут радників - це фундаментальна установа, «душа та розум поліса». Без неї правитель перетворюється на тирана, оскільки діє на основі власних пристрастей, а не спільного блага.

Альтузій створив концепцію ефорів (за аналогією з давньоспартанськими магістратами) - вищої ради, яка представляє не правителя, а народ (спільноту). Ефорик консультують правителя його у

важливих справах і контролюють дотримання ним законів. Стримують його: Якщо правитель порушує закон, ефори мають право чинити йому опір і навіть скинути його.

Альтузій виділяє конкретні чесноти, якими повинні володіти ті, хто входить до дорадчого органу: мудрість та досвід: Перевага надається людям зрілого віку, які знають звичаї та закони своєї країни. Відсутність жадібності: Радник не повинен використовувати посаду для збагачення, інакше його поради будуть «продажними». Сміливість говорити правду: Альтузій підкреслює, що найбільша біда правителя – підлесники, радник повинен мати мужність суперечити монарху, якщо того вимагає спільне благо [11, с. 55].

Найцитованішим порадником є Нікколо Макіавеллі, який присвячує темі радників два ключових розділи у своєму трактаті «Державець» (16-й та особливо 22-й і 23-й). Його підхід — це граничний прагматизм: він розглядає радника не як мудрого вчителя, а як інструмент, який може або зміцнити, або погубити правителя.

Макіавеллі стверджує, що перше враження про розум правителя складається за тим, яких людей він тримає біля себе. Він ділить людські уми на три типи: розуміє все сам (найкращий); здатний зрозуміти те, що зрозуміли інші (дуже добрий); не розуміє ні сам, ні за допомогою інших (непридатний). Якщо правитель не належить до першого типу, він мусить принаймні належати до другого, щоб відрізнити добру пораду від поганої.

Макіавеллі пропонує простий критерій для розуміння адекватності радника: «Коли ти бачиш, що радник більше думає про себе, ніж про тебе, і в усіх справах шукає власної вигоди — така людина ніколи не буде добрим радником».

Щоб утримати хорошого радника, Державець повинен «купити» його відданість: обсіпати почестями, багатством і посадами. Тоді радник буде розуміти, що без цього правителя він ніхто, і буде боятися будь-яких змін у державі.

Однією із найскладніших проблем для будь-якого лідера Макіавеллі вважає лестощі, бо людям властиво помилятися щодо власної досконалості. Державець має дати зрозуміти людям, що правда не ображає його, але якщо кожен зможе говорити йому правду в обличчя, він швидко втратить повагу, тому доцільно обрати невелику групу мудрих людей і дати тільки їм право говорити правду, і то — лише тоді, коли він сам про це запитає.

Як яскравий приклад тандему радника та правителя науковці Йоганна Вольфганга Гете та Карла Августа Саксен-Веймарського. Гете служив йому пів століття. У 1775 році герцог залучив Гете до Таємної ради. Це був піар-хід у чистому вигляді. Він спричинив національний скандал і серйозне заворушення у веймарському уряді. Президент Таємної ради кинув заяву про відставку до ніг Карла Августа, розлючений тим, що неаристократ і «жовторотик» обійняв найвищу державну посаду. «Прозорливі люди вітають мене з тим, що я володію цією людиною», — відповів герцог, ніби Гете був його власністю. — «Його інтелект і геній відомі. Зрозумійте, що така людина не стала б служити в державній адміністрації з самих низів, виконуючи нудну й механічну роботу».

Але Гете, звісно, мав і інші підстави для призначення. Будучи знаменитістю поп-культури з широкими зв'язками, Гете провів «бренд-менеджмент» культурної провінції, перетворивши її на репутаційний рай. Юрист за освітою, Гете був залучений до кожної робочої комісії та проекту в державному секторі: гірнича справа та військова сфера, допомога бідним та університетська політика, будівництво каналів та кримінальне судочинство, текстильна промисловість та податкова реформа. Герцогу була потрібна амбітна постать «високого польоту», яка б могла приборкати апатичних противників реформ.

З часом Гете, сповільнений рутинною та внутрішніми чварами, почав скаржитися на брак повноважень для впровадження реальних змін. Він ненавидів придворну політику, елітарні кліки та те, що герцог постійно відволікався на ризиковані закордонні авантюри. Фантазії Гете про створення

нової політичної культури згасли. І все ж, загалом Карл Август і Гете були продуктивним тандемом [12, с. 55].

Німецький політолог Вільгельм Генніс підкреслює, що причиною пильної уваги до консультантів є те, що ранніх держав система того, хто має право радити, кому саме і в який спосіб, мала критичне, фактично конституційне значення. Він стверджував, що конституція — це не лише текст на папері, а фактичний «устрій» або «архітектура» влади. У період становлення держав (Early State) регламентація порад була критичною, оскільки доступ до вуха правителя фактично означав участь у здійсненні суверенітету. Якщо будь-хто міг радити правителю будь-що, це створювало хаос. Тому встановлення чітких правил — хто, як і про що може говорити — було першим кроком до створення інституціоналізованої державної машини, яку ми знаємо сьогодні.

Автор робить висновок , що інститут радників був «первинним каркасом» майбутньої бюрократії та поділу влади. Для Генніса інституціоналізація порад (хто має право говорити, коли і про що) - це спосіб обмежити свавілля правителя. Порада створює рамку, за межі якої лідеру важко вийти, не втративши легітимності.

Генніс застерігав проти перетворення радників на «соціальних інженерів». Він бачив небезпеку в тому, що сучасні держави замінюють політичне судження (яке базується на цінностях та історії) на технічну експертизу (яку надають цифри та алгоритми). Його ідеал радника — це не той, хто приносить стос графіків, а той, хто допомагає правителю побачити загальне благо в історичній перспективі [13, с. 101].

Класикою політичної науки та теорії державного управління вважається книга Герберта Голдхамера «Радник». У ній автор здійснює глибокий історичний та соціологічний аналіз відносин між тими, хто приймає рішення (лідерами), та тими, хто надає поради. Голдхамер класифікує радників не лише за посадами, а й за характером їхнього впливу на :

- спеціалістів (надають вузькоспеціалізовані знання (економіка, право, військова справа);
- генералістів (радники широкого профілю, які допомагають лідеру зорієнтуватися в загальній стратегії, політичних наслідках та етичних дилемах;
- ідеологів (формують світоглядну рамку курсу лідера).

Голдхамер виділяє кілька функцій, які виходять за межі простого надання інформації: допомога лідеру в логічному обґрунтуванні вже прийнятого (часто інтуїтивного) рішення; використання авторитету радника (наприклад, відомого вченого чи юриста), щоб надати рішенню ваги в очах громадськості чи еліт; зменшення психологічного навантаження.

Радник виступає як «резонатор», що розділяє з лідером тягар відповідальності за складний вибір. Вчений піднімає проблему «доступу до тіла» (face time). Одним із центральних питань книги є фізична та інтелектуальна близькість до лідера. Голдхамер зазначає, що вплив радника часто прямо пропорційний часу, який він проводить наодинці з правителем. При цьому, боротьба за «доступ» породжує конфлікти всередині апарату, створюючи систему фільтрації інформації, де радники нижчих рівнів можуть блокувати критично важливі дані.

Автор детально описує негативні явища, що супроводжують інститут радників:

- наявність підтакувачів «yes-men» - схильність радників говорити те, що лідер хоче почути, аби зберегти свою посаду та прихильність;
- підживлення ЕГО (Ego-feeders) - перетворення поради на лестощі, що веде до втрати лідером зв'язку з реальністю;
- суперництво та інтриги - конфлікти між радниками-прагматиками та радниками-ідеологами, які часто паралізують роботу державного апарату;
- торгівля впливом - використання статусу радника для просування інтересів третіх сторін (лобізм).

Голдхамер аналізує вічну дилему, яка постає перед керівником: кого обрати радником - надзвичайно розумного, але потенційно нелояльного критика, чи відданого друга з середніми здібностями. Він доходить висновку, що в моменти криз лідери схильні жертвувати компетентністю на користь лояльності, що часто стає причиною управлінських помилок.

Праця Голдхамера доводить, що попри зміну епох (від античних тиранів до сучасних президентів), механіка взаємодії залишається незмінною. Він використовує величезний масив прикладів — від біблійних пророків до радників Наполеона та американських президентів — щоб показати, що людський фактор у владі є константою. Він робить висновок, що радник — це не просто джерело знань, а складний політичний актор, чия роль визначається постійним балансуванням між власною експертністю, лояльністю до лідера та особистими амбіціями [14, с. 7].

Таким чином, аналіз праць науковців, які досліджували історичні процеси становлення системи публічного управління свідчить про те, що радники вищих посадових осіб держави відігравали важливу роль в процесі формування державної політики і прийняття управлінських рішень.

1.2. Формування сучасних моделей патронатної служби в зарубіжних країнах

Класичним європейським прикладом розвитку інституту радників є британське прем'єрство. Цей інститут фактично виник у вісімнадцятому столітті і продовжує розвиватися. Роберт Уолпол, який обіймав посаду першого лорда казначейства та канцлера скарбниці протягом 21 року з 1721 по 1742 рр. і якого вважають першим прем'єр-міністром, перетворив систему радників на консультативний урядовий орган. За його перебування при владі помічники консультували щодо формування політики та аналізували її реалізацію; вони працювали з депутатами, щодо голосування за ті чи інші питання; вони допомагали приймати рішення про призначення на ключові посади і прагнули керувати засобами масової інформації.

На початку дев'ятнадцятого століття повільно почала з'являтися постійна державна служба із принципами відходу від суб'єктивного підходу та особистих політичних прихильностей керівників. Організаційну роль на початку виконувало Казначейство, яке прем'єр-міністри зазвичай могли використовувати його як власний допоміжний департамент. Однак згодом прем'єр-міністр відмовилися від цієї інституції на користь масштабного допоміжного персоналу шляхом створення власного департаменту [14, с. 84].

У 1960 – х роках в Британії офіційно з'явилася посада спеціальних радників (SpAds) і стала характерною особливістю інституту консультування британського уряду. Обрання адміністрації Блера у 1997 році було поворотним моментом у розвитку інституту спеціальних радників – їх кількість подвоїлася з 38 за часів Джона Мейджора до 72 за Блера і відтоді залишається на високому рівні. Водночас найважливішою зміною за часів уряду лейбористів після 1997 року стала рутинізація і стабілізація цієї посади в британській політиці [16, с. 730].

Сучасна британська доктрина щодо актуальності інституту радників базується на тому, що:

По – перше, на відміну від інших публічних службовців керівники самостійно призначають радників, тому вони психологічно сумісні, між ними є високий рівень довіри і спільне бачення. Постійна комунікація із довіреною особою, яка надає професійні поради паралельно з рекомендаціями інших публічних службовців сприяє ефективній роботі.

По – друге, радники реально можуть надавати ґрунтовні політичні поради, допомагати в написанні політичних промов тощо, стаючи «додатковою парою рук» в умовах постійного дефіциту часу в керівників.

По – третє, спеціальні радники часто пропонують інший погляд — так и мовити, контрпункт — до порад, що надходять від офіційного апарату [17, с. 730].

Політичні призначенці в урядових організаціях не є новим чи унікальним явищем для Великої Британії. Однак, на відміну від призначенців у національних бюрократіях деяких інших країн — таких як політичні керівники (political executives) у США, політичні чиновники (politische Beamte) у Німеччині чи державні секретарі (statssekreterare) у Швеції, британські спеціальні радники (SpAds) не обіймають посад, які передбачають будь-які суттєві виконавчі повноваження.

В усіх міністерствах Великої Британії є один або кілька спеціальних радників, які є особистими призначенцями державного секретаря, але працюють як тимчасові державні службовці. Особливість їх статусу полягає в тому, що:

- на них не поширюється обов'язок політичної неупередженості, обов'язковий для звичайних держслужбовців;
- вони допомагають міністрам у будь-яких аспектах діяльності міністерства;
- вони можуть передавати посадовцям плани, інструкції та пріоритети міністрів;
- вони можуть просити посадовців підготувати та надати інформацію і дані, зокрема внутрішній аналіз та документи;

- їм дозволено займатися обмеженою політичною діяльністю поза офісом, наприклад, телефонною агітацією.

Але при цьому:

- вони не можуть займатися публічною агітацією (наприклад, за кандидатів до парламенту в округах);
- вони не можуть бути лінійними керівниками для кадрових державних службовців;
- поради посадовців не можуть передаватися міністрам через спеціальних радників;
- спеціальні радники не можуть офіційно представляти Уряд чи свого міністра, а також не можуть брати на себе будь-які зобов'язання від імені Уряду.

В Офісі Прем'єр-міністра також працює низка спецрадників, на яких поширюються ті самі обмеження. У межах загальних посадових обов'язків роль, досвід та здібності спецрадників суттєво різняться. Дехто зосереджується на питаннях державної політики, а дехто (і таких, здається, стає дедалі більше) — на роботі зі ЗМІ. Оскільки їх призначає безпосередньо державний секретар, іноді вони можуть мати навіть більший вплив, ніж міністри відповідних департаментів. Джайлз Вілкес зазначає, що радники Тоні Блера Девід Мілібенд, Джонатан Павелл та Аластер Кемпбелл відіграли ключову роль у вирішенні питань політики щодо Косово. При цьому, Міністр закордонних справ Робін Кук у цьому контексті навіть не згадується [18, с. 730].

Хоча спеціальні радники можуть відвідувати зустрічі з зовнішніми організаціями, а іноді й виступати з промовами від імені своїх міністрів, вони не представляють Уряд в офіційному сенсі.

Одна з відмінностей між постійними держслужбовцями та спеціальними радниками полягає в тому, що останні зазвичай віддані своєму міністру, від чиєї кар'єри залежать вони самі, і гостро реагують на те, що вважають нелояльною критикою.

Різноманітні форми офіційного закріплення їхніх ролей зазвичай визначають їхню діяльність як надання допомоги безпосередньо міністру. У типовому контракті, що діяв у перші роки адміністрації Блера, їхня роль визначалася як консультування Міністра у розробці урядової політики та її ефективній презентації. У Кодексі поведінки спеціальних радників від 2009 року роль радників окреслена як допомога міністрам у питаннях, де робота Уряду та робота правлячої партії перетинаються, і де залучення постійних державних службовців було б недоречним. Вони є додатковим організаційно – інтелектуальним ресурсом для Міністра [19, с. 65]. Так, у спеціального радника перелічено види діяльності, які він виконує для міністра:

- надавати допомогу з будь-якого аспекту діяльності відділу та давати поради (включаючи експертні поради як спеціаліст у певній галузі)
- проводити довгострокове політичне обмірковування та робити внесок у планування політики в рамках департаменту
- писати промови та проводити відповідні дослідження, включаючи додавання партійно-політичного змісту до матеріалів, підготовлених постійними державними службовцями
- підтримувати зв'язок з партією, інформувати представників партії та парламентарів з питань урядової політики
- представляти погляди свого міністра у засобах масової інформації (включаючи точку зору партії), якщо вони були уповноважені міністром на не підтримувати зв'язок із зовнішніми групами інтересів (включаючи ті, що мають політичну приналежність) [20, с. 235].

Спеціальні радники є тимчасовими державними службовцями (які працюють безпосередньо на своїх міністрів), і тому підпадають під дію положень кодексу поведінки державних службовців. Керівні принципи, викладені в цьому кодексі, складають більшу частину кодексу спеціальних радників, але кодекс для спеціальних радників чітко вказує, що вони звільнені від вимоги до постійних державних службовців бути політично неупередженими та об'єктивними.

Оскільки спеціальних радників призначає окремий міністр для роботи на них, їх не потрібно призначати на основі заслуг або зберігати довіру майбутніх урядів незалежно від партійної чи політичної приналежності. Однак вони «зобов'язані стандартами доброчесності та чесності, що вимагаються від усіх державних службовців, як це викладено в Кодексі державної служби».

У кодексі міністрів пояснюється, що міністр, який призначає спеціального радника, несе відповідальність за нагляд за їхнім управлінням та поведінкою, а також за забезпечення дотримання ними кодексу спеціального радника.

Аналітики позиціонують прем'єр-міністра як принципала (замовника), а його або її політичного радника — як агента (виконавця). Політичний радник «найнятий» для того, щоб забезпечувати політика, серед іншого, партійними консультаціями, пропозиціями щодо державної політики, управлінням проблемними питаннями (issues management), контролем комунікацій та налагодженням хороших стосунків із зовнішніми стейкхолдерами. Усе це робиться задля досягнення цілей принципала: реалізації мандата, уникнення негативного висвітлення в медіа та перемоги на наступних виборах.

Що відрізняє цю концепцію від більшості застосувань теорії принципала-агента, так це те, що між принципалом та агентом тут менше конфліктів щодо очікуваних результатів — політичний радник поділяє цілі свого прем'єр-міністра-принципала. У цій концепції також існує вищий рівень лояльності між принципалом та агентом (на відміну від того, що може спостерігатися серед вищих ланок бюрократії).

Отже, «контракт» між прем'єр-міністром та політичним радником, ймовірно, призведе до зменшення інформаційної асиметрії, а агент буде більш схильним до уникнення ризиків, ніж зазвичай, щоб інвестувати у довгострокові перспективи свого прем'єр-міністра. У деяких випадках це може бути не зовсім так, але з причин, які лише підтверджують тісніший зв'язок між принципалом та агентом у такому формулюванні. Політичні

радники можуть приховувати інформацію, яка, на їхню думку, може зашкодити принципалу, часто створюючи ситуації, у яких принципал може заявити про «правдоподібне заперечення» (plausible deniability). У тому ж сенсі агент може бути більш, а не менш схильним до ризику, якщо є шанс, що це допоможе його принципалу як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі [21, с. 371].

На сьогодні Британська система врядування — це складна архітектура, де крім політичних радників (Special Advisers або SpAds), існує ціла мережа допоміжних інституцій, які забезпечують стабільність і безперервність державної машини. Якщо радники — це «мозок» політики, то ці служби — її «нервова система» та «м'язи». До них належать:

1. Секретаріат Кабінету Міністрів, який забезпечує координацію роботи всіх міністерств, забезпечення виконання пріоритетів Прем'єр-міністра та підтримка засідань Кабінету. Секретар кабінету міністрів є найстаршим радником прем'єр-міністра та кабінету міністрів з питань державної служби. Його офіційна роль полягає в підтримці та консультуванні з питань роботи кабінету міністрів та комітетів кабінету міністрів, а також у підтримці уряду в досягненні колективної угоди щодо політики. Вони часто виступають одними зі старших радників прем'єр-міністра з питань роботи уряду та важливих політичних рішень. Відносини між прем'єр-міністром та секретарем кабінету міністрів, а також те, як вони вирішують працювати разом, суттєво впливають на вплив секретаря кабінету міністрів.

2. Секретар міністерства. Це професійний управлінець, який керує департаментом щодня і залишається на посаді при зміні урядів.

3. Виконавчі агентства - підрозділи міністерств, які виведені в окремі структури для виконання конкретних операційних завдань (модель «Next Steps»).

4. Управління парламентських юрисконсультів - це вузькоспеціалізована служба елітних юристів, які займаються виключно написанням текстів законів. Вони трансформують політичні ідеї міністра в нормативно – правові

акти, гарантуючи при цьому, що вони не будуть суперечити чинному законодавству.

5. Government Communication Service (Державна служба комунікацій)

Вона об'єднує професіоналів із комунікацій у всьому уряді [22].

Дорадчі позавідомчі державні органи (Advisory NDPBs) створюються для надання незалежних експертних консультацій міністрам на постійній основі. Зазвичай вони засновуються в адміністративному порядку (хоча деякі створюються на підставі закону), фінансуються безпосередньо міністерством і забезпечуються персоналом із числа державних службовців профільного міністерства. Звітність дорадчих органів зазвичай відображається у фінансових звітах профільного міністерства. Для призначення членів дорадчого позавідомчого органу (NDPB) має існувати формальний, ретельний та прозорий процес. Цей процес повинен відповідати Кодексу практики (Code of Practice), виданому Комісаром з питань державних призначень. Члени органу мають бути належним чином незалежними від Міністерства та від будь-якої особистої зацікавленості (за винятком випадків, коли вони працюють за посадою (*ex-officio*) або як представники певних груп). Члени мають представляти широке коло різноманітних верств суспільства, але водночас володіти знаннями та експертним досвідом у тій галузі, для консультування міністрів у якій було створено цей орган. Дорадчий орган у цілому повинен мати належний баланс навичок, досвіду, незалежності та знань.

Обов'язки, роль і відповідальність, строки повноважень та винагорода членів мають бути чітко викладені та офіційно визначені в письмовій формі. Умови діяльності повинні відповідати вимогам Секретаріату Кабінету Міністрів (Cabinet Office)» [23].

Слід відзначити, що наявність політичних радників є характерним для країн з вестмінстерською системою управління. Так, в Австралії у 1972 році за прем'єрства Едварда Гоф Вітлема було запроваджено "новий стиль міністерського офісу" шляхом залучення партійних радників, набраних з-

поза меж Австралійської державної служби. Королівська комісія з питань австралійського державного управління (комісія Кумбса), створена цим урядом, визначила важливість такої зміни стилю, і в 1974 році адміністрація заявила про свій намір дослідити низку питань стосовно міністерського персоналу (тобто осіб, що не є кадровими держслужбовцями), зокрема, необхідність визначення їхніх ролей та ролей департаментів, щоб уникнути непорозумінь, дублювання функцій та "зіткнень"; відносини міністерського персоналу зі співробітниками департаментів, статутних та інших органів; можливість встановлення тісніших та зрозуміліших зв'язків між штатами різних міністрів; використання членів міністерського персоналу в робочих групах, до складу яких входять представники департаментів та/або зовнішні учасники [24].

У звіті Королівської комісії зазначалося про важливу роль офісу міністра у спілкуванні зі стейкхолдерами, але в політичному процесі його значення обмежене. Фактично, Комісія загалом не виступала на користь політичних радників в офісах міністрів. Звіт рекомендує: якщо міністр відчуває потребу в додаткових політичних порадах та аналізі, «краще, щоб він обговорив ці потреби з головою свого департаменту», оскільки «часто йому буде корисніше, якщо ресурси департаменту будуть ефективніше мобілізовані або стимульовані для реагування на його потреби» [25, с. 461].

У період уряду Фрейзера в Австралії відбулося скорочення кількості міністерських радників, але водночас значно зросло ресурсне забезпечення офісу прем'єр-міністра, зокрема шляхом найму заангажованих (партійних) радників.

Обрання уряду Гоука у 1983 році передвіщало значне збільшення кількості міністерських радників — зростання, підкріплене чітким політичним зобов'язанням привнести «політичний вимір» у процес розробки державної політики. Після обрання уряду Гоука у «Заяві про реформування державної служби» стверджувалося, що «міністерський контроль буде посилено лише за умови, якщо велика кількість політично відданих людей

матиме безпосередню залученість до розробки та впровадження політики. Дійсно, заангажована роль у формуванні політики, яка була настільки суперечливою і якій так люто чинили опір у період Вітлема, була як утверджена, так і легітимізована з самого початку періоду лейбористського уряду Гоука . Під час правління урядів Гоука та Кітінга кількість міністерських радників зросла на 63% (і їхня кількість продовжувала стабільно зростати за коаліційного уряду Говарда) [26, с. 105]. .

Дослідження Мейлі свідчить, що близько половини міністерських радників у тих урядах були державними службовцями у відрядженні, а 70% мали кар'єрний досвід на державній службі. Цікаво, що той факт, що роль міністерського радника є цілком явно заангажованою, не перешкоджає тому, щоб ці радники набиралися з державної служби та поверталися на неї. Як зазначає Мейлі: Заангажований державний службовець є концептуально неможливим у Британії, де державні службовці просто не можуть працювати «спеціальними радниками». Проте в Австралії майже без дискусій сприймається те, що кожного року багато державних службовців йдуть працювати на явно заангажовані посади в офісах міністрів, а потім повертаються до роботи на державній службі [27, с. 50].

Прем'єр-міністр Австралії Джон Говард припустив, що однією з основ австралійського демократичного процесу є підзвітна, позапартійна та професійна державна служба, яка надає демократично обраному уряду обґрунтовані та сильні поради і збереження її цінності є пріоритетом для мого уряду [28, с. 17].

Слід відзначити, що для країн з вестмінстерською системою управління характерно наявність такого органу як Департамент Прем'єр-міністра та Кабінету міністрів). Це ключова державна інституція, яка забезпечує координацію всієї державної політики та підтримує роботу голови уряду. Основними функціями департаменту є політичне консультування, координація уряду, організація засідань Кабінету міністрів, підготовка

порядку денного та контроль за виконанням ухвалених рішень, забезпечення ефективної роботи державної служби та впровадження стандартів доброчесності.

В Австралії Департамент Прем'єр-міністра та Кабінету від моменту його заснування в 1911 році пройшов шлях від секретаріату прем'єр-міністра до центрального органу з координації політики і безпосереднього головного радника з питань політики в окремих сферах. З 1967 року Департамент забезпечує підтримує як прем'єр-міністра, так і кабінет міністрів у процесі прийняття рішень. При цьому, науковці підкреслюють тенденцію від координації політики до більшої політичної активності. Департамент зростає кількісно та розширюються його повноваження щоб задовольнити потреби прем'єр-міністра. PM&C перебрав на себе більше обов'язків щодо ініціювання та розробки політики, поглинаючи в останні роки половину своїх зростаючих ресурсів та призначень на керівному рівні [29, с. 199].

США, де існує велика, складна і багатоцільова організація, що підтримує главу держави, – Управління справами президента США. Відправною точкою для її формування стало створення Виконавчого управління Президента в 1939 році, до якого ввійшли апарат Білого дому, Рада національної безпеки, Рада економічних радників, Управління з розроблення політики та апарат віце-президента. Штат Білого дому складається з особистого помічника Президента США, прес-секретаря, помічника зі зв'язків із Конгресом і групами впливу, а також спеціального помічника з внутрішньої і зовнішньої політики. Рада національної безпеки (РНБ) – головний міжвідомчий консультативний і координаційний орган при Президентові США з питань зовнішньої та військової політики, а також національної безпеки. Вона була створена 1947 року відповідно до Закону про національну безпеку. Рада національної безпеки виконує три основні функції: консультування Президента, сприяння довгостроковому плануванню та координація діяльності в галузі національної безпеки. На засідання цих та інших органів регулярно запрошують міністра фінансів,

міністра юстиції, міністра торгівлі, представників Економічного консультативного комітету та представників ФБР. Таким чином, у традиціях американської політики Глава Адміністрації Президента США є, по суті, органом виконавчої влади та особистим командним пунктом Президента. Помічники Президента, будучи співробітниками апарату, мають можливість збирати і вивчати політичну інформацію з найрізноманітніших галузей, проводити дослідження і перевірки за дорученням глави держави. Ця організація забезпечує Президента США інформацією, виявляє серйозні проблеми, допомагає в їх розв'язанні, звільняє його від дрібних обов'язків і організовує його роботу належним чином. Ці організації можна розділити на дві категорії: особисті помічники президента та агентства, які є постійною частиною урядової організації. Деякі з цих органів відіграють важливу роль в організації загальної внутрішньої та зовнішньої політики держави, інші вважаються вищими координаційними центрами в конкретних галузях управління [30, с. 96].

Французький інститут президентства має «президентський палац», який налічує понад 500 співробітників і ділиться на цивільну та військову гілки. Президентський палац – одна з найвпливовіших інституцій, створених Шарлем де Голлем, незважаючи на те, що він не закріплений ні в Конституції, ні в законі, але він підтримує наміри президента, виконує його обов'язки та вирішує питання державного рівня. Будучи Генеральним секретаріатом, цивільний департамент координує діяльність міністерств і спрямовує політичні дії Президента. До його завдань входить підтримання зв'язку з парламентом, забезпечення відносин із різними службами, керівниками окремих сфер державного та суспільного життя і засобами масової інформації, підготовка проєктів рішень глави держави і контроль за їх виконанням. Крім приблизно 200 генеральних секретарів, існує цивільний департамент, в якому працюють приблизно 350 високопосадовців, що займаються церемоніями, фінансами та кадрами, зв'язком, архівами та документами, комп'ютерами, президентським зв'язком, квадрантами,

нагородами та покараннями, медичним обслуговуванням, а також службами безпеки та охорони. Оскільки Президент Франції є головнокомандувачем, його супроводжує військовий офіцер, який становить військову складову частину, або особистий штаб (військова комісія). Ця організація була найбільш важлива за часів правління генерала де Голля і не втратила свого значення і дотепер. Крім того, Міжвідомча рада, створена під керівництвом генерала де Голля, відіграє дуже важливу роль в ухваленні президентських рішень та їх реалізації. [31, с. 230].

Таким чином, формування сучасних моделей патронатної служби в зарубіжних країнах демонструє стійку тенденцію до посилення політичного компоненту в апараті вищих органів виконавчої влади.

У країнах вестмінстерської традиції (Велика Британія, Австралія) ключовим елементом стали спеціальні радники (SpAds / ministerial advisers) — особисті політичні призначенці міністрів і прем'єр-міністра. Вони забезпечують лояльне політичне консультування, комунікацію, контроль за виконанням політики та зв'язок із партією, доповнюючи нейтральну державну службу. Їхня роль була суттєво розширена та інституціоналізована в другій половині ХХ — початку ХХІ століття (особливо за часів Блера в Британії та Гоука в Австралії).

У президентських і напівпрезидентських системах (США, Франція) патронатна служба набула більш масштабних і централізованих форм:

- США — потужне Виконавче управління Президента з розгалуженою мережею радників, рад і апарату Білого дому.
- Франція — «президентський палац» (Генеральний секретаріат) з цивільною та військовою гілками, який фактично є ключовим інструментом реалізації президентської політики.

Незважаючи на інституційні відмінності, спільною рисою є поєднання професійної нейтральної бюрократії з політичними радниками/апаратом, що дозволяє главі уряду отримувати лояльні, оперативні та ідеологічно сумісні поради, зменшувати інформаційну асиметрію та ефективніше реалізовувати

політичний мандат. Таким чином, інститут радників став невід'ємною складовою сучасної моделі державного управління в провідних демократичних країнах.

РОЗДІЛ 2

Патронатна служба в системі публічної служби в Україні

2.1. Місце і роль патронатної служби в системі публічної служби в Україні

З обранням Україною незалежного шляху розвитку однією з фундаментальних основ розбудови державності виявилось оновлення праворозуміння і створення нормативної системи регулювання суспільних відносин відповідно до нових соціально-економічних реалій. Важливе місце у цих процесах посіли питання щодо змісту службових відносин, визначення принципів, правових та організаційних засад забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонувала б в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до неї відповідно до їхніх особистих якостей та досягнень.

Науковці підкреслюють необхідність дослідження правової природи патронатної служби обумовлюючи це особливостями теоретичного осмислення її змісту і сутності. На різних етапах формувалися наукові уявлення про поняття патронатної служби, її співвідношення з іншими видами службової діяльності, термінологію, предметну та функціональну складові і нормативні визначення [32, с.75].

У загальному розумінні поняття «служба» може використовуватися для позначення: а) виду діяльності людей та відповідного соціально-правового інституту; б) найменування певного відомства, органу або його структурного підрозділу. Тобто служба поряд із навчанням, виробництвом матеріальних цінностей та наданням господарських послуг, веденням домашнього господарства тощо є різновидом суспільно корисної діяльності людини [10]. Вона пов'язана з управлінням та соціально-культурним обслуговуванням людей. Битяк Ю.П. зазначає, що службовці - це особи, які обіймають посади в державних або громадських організаціях та за винагороду здійснюють управлінську або соціально-культурну діяльність [33 с. 4–5].

Цуркан М. І., аналізуючи різні точки зору щодо поняття «служба» дозволяє дійти висновку про те, що її особливостями є:

а) безпосередня спрямованість не на виробництво матеріальних цінностей, а на створення умов для матеріального виробництва;

б) володіння специфічним предметом праці — інформацією, яка водночас є засобом впливу (збирання, опрацювання, передавання, зберігання, створення інформації) на об'єкти управління або на об'єкти надання управлінських послуг;

в) пов'язаність, як правило, із розумовою працею;

г) оплатність;

г) здійснення особами, які обіймають посади в державних або муніципальних органах, корпоративних або громадських організаціях.

Водночас служба як соціально-правова конструкція складається з елементів, що характеризують її як цілісну систему і водночас вирізняються своїми особливостями. Цю систему складають: а) публічна служба, яка здійснюється на посадах в державних органах, їх апаратах та органах місцевого самоврядування і спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій та надання управлінських послуг; б) корпоративна служба, яка здійснюється на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності і спрямована на реалізацію внутрішньоорганізаційних (корпоративних) функцій та соціально-культурне обслуговування людей; в) громадська служба, яка здійснюється в громадських об'єднаннях, політичних партіях, фондах і спрямована на забезпечення реалізації власних політичних, громадських та інших інтересів. Таким чином, публічна служба є різновидом служби, якій притаманні, по-перше, загальні для всіх видів служби риси; по-друге, особливості, що виокремлюють її серед інших.

Публічна служба – це врегульована виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах й органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування.

Тобто, на думку автора, основними критеріями для визначення публічної служби, її відділення від вище вказаних корпоративної та громадської служб, є: реалізація в результаті відповідної трудової діяльності осіб, які обіймають відповідні посади у структурах державного та комунального сектору завдань та функцій держави та органів місцевого самоврядування; врегулювання змісту та особливостей такої діяльності Конституцією України та законами України (вони не можуть бути врегульовані актом корпоративного утворення або громадської організації, а локальне регулювання публічної служби має другорядний характер) [34, с. 28].

Відповідно до позицій В. Б. Авер'янова та О. Ф. Андрійко, поняття «публічної служби» є похідним від поняття «публічна адміністрація». Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування; публічно-правовий статус повинні мати не всі працівники органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Тому поняття публічної служби слід обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації. Таким чином, не охоплюється поняттям публічної служби робота найманих працівників, яка може прирівнюватися до аналогічної роботи на таких самих 33 посадах у приватному секторі [35, с. 54].

С. М. Серьогін поняття публічної служби визначає з більш широкого поняття «служба» як виду суспільно-корисної діяльності людини, як соціального інституту і як системи соціальних державних органів, а також як професійної діяльності певної групи осіб; в останньому розумінні це професійна діяльність визначеної групи осіб (службовців) щодо організації виконання та практичної реалізації повноважень державних, громадських та інших соціальних інституцій. Дане визначення дозволяє визначити три основних види служби – публічну, громадську та корпоративну [36, с. 18].

О. В. Попова визначає публічну службу як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок 36 бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду [37, с. 584].

П. О. Комірчий дає таке визначення публічної служби: вид служби, який: об'єктивується в професійній діяльності фізичних осіб (публічних службовців), що фінансується за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів і здійснюється на посадах у державних органах та органах місцевого самоврядування, на які вони призначаються (обираються); виявляється у виконанні та практичній реалізації 38 публічної влади [38, с. 584].

Науковці виокремлюють основні підходи до визначення поняття "публічна служба" залежно від видів діяльності (суб'єктів), які ним охоплюються і об'єднують їх у такі умовні групи:

1) публічна служба як діяльність у публічному та приватному секторі. Як приклад можна відзначити позицію О.В. Петришина, який до публічної служби відносить не лише державну та муніципальну службу, а й службу у недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях, приватних підприємствах) . Цей підхід є чи не найширшим із наявних у науці;

2) публічна служба як діяльність усіх осіб, зайнятих у публічному секторі. Деякі вчені фактично ототожнюють поняття "публічна служба" та «робота у публічному секторі». Зокрема, В.О. Галай виокремлює два рівні бачення поняття "публічна служба" – у широкому і вузькому розумінні, де останнє визначається як синонімічне категорії «робота у публічному секторі» . Слідом, за такого підходу публічною службою може вважатися діяльність як у всіх державних органах та органах місцевого самоврядування, так і у державних установах, підприємствах (як-то закладах вищої освіти, культури,

наукових установ) тощо; 3) публічна служба як діяльність у публічному секторі певної групи осіб. Такий підхід є досить поширеним у сучасній адміністративно-правовій науці. Державна служба – це 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.

Також науковці стверджують, що існують наступні види публічної служби:

1. Державна служба, засади проходження якої містяться у Законі України «Про державну службу».

2. Муніципальна служба, яка детально регламентується Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

3. Суддівська служба, яку гіпотетично можна вивести, ознайомившись з положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

4. Прокурорська служба, про наявність якої свідчать норми Закону України «Про прокуратуру».

5. Військова чи альтернативна (невійськова) служби, про наявність яких свідчать положення Законів України «Про військовий обов'язок і військову службу» і «Про альтернативну (невійськову) службу».

6. Політична служба, про яку фрагментарно згадується у КАС України, Законах України «Про Кабінет Міністрів України» і «Про центральні органи виконавчої влади». Всі інші види служб можна виводити за запропонованою вище логікою, наприклад, поліцейську службу, службу в СБУ, прикордонну службу, службу у Національній гвардії України і ін.

Окремо вони згадують про патронатну службу, поняття якої закріплено у Законі України «Про державну службу» і цілком слушно підкреслюють, що з одного боку, сам факт закріплення патронатної служби в цьому нормативно-правовому акті, дає можливість говорити про неї як про різновид державної служби, з іншого, специфіка проходження патронатної служби

підштовхує багатьох вчених виділяти її як окремий вид публічної служби [39, с. 584].

Владовська К. до публічної служби відносяться наступні види: 1) політична служба, представлена особами, діяльності яких притаманний політичний характер, які обираються населення або призначаються виборними суб'єктами на політичній основі та несуть перед ними політичну відповідальність; 2) державна служба, тобто діяльність працівників органів державної влади, спрямована на реалізацію 46 державно-владних функцій, яка здійснюється на професійній та неполітичній основі; 3) служба в органах місцевого самоврядування, тобто діяльність працівників органів місцевого самоврядування, яка здійснюється на професійній та неполітичній основі; 4) мілітаризована служба, тобто військова служба, служба в правоохоронних органах, органах безпеки та цивільного захисту; 5) суддівська служба; 6) прокурорська служба; 7) патронатна служба осіб, які забезпечують діяльність органів влади та місцевого самоврядування, однак не є політичними чи державними службовцями [40, с. 125].

Стратегія реформування системи державної служби в Україні передбачала, що у побудові системи сучасної державної служби потрібно виходити з чіткого визначення функцій органів державної влади і посадових осіб, створення оптимальної структури управління та розмежування повноважень кожного органу.

На основі класифікації посад в органах державної влади за змістом і характером діяльності, способами призначення та надання повноважень доцільно законодавчо визначити такі типи посад: політичні; адміністративні; патронатні.

До політичних посад мають бути віднесені посади Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України та деякі інші посади, статус яких як політичних буде визначено законами України. Особи, які займатимуть політичні посади, повинні зосередитися на визначенні урядової політики, розв'язанні

стратегічних проблем економічного і соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління і з цією метою мають бути звільнені від щоденних адміністративних справ та управління персоналом. Ці посади не повинні відноситися до категорій посад державних службовців, передбачених Законом України "Про державну службу", дія якого має поширюватися на них у частині, що не суперечить відповідним законам України.

Виконання функцій з організації та впровадження рішень міністра, прийнятих у межах законодавства, прийняття управлінських рішень щодо завдань, покладених на апарат міністерства, а також управління персоналом повинен здійснювати державний секретар міністерства. Ця посада має відноситися до адміністративних посад і бути вищою серед посад державних службовців міністерства.

До адміністративних посад мають належати також інші посади керівників, заступників керівників та спеціалістів, крім політичних і патронатних посад. Вони в установленому порядку віднесені до відповідних категорій посад державних службовців. Особи, які займатимуть ці посади, мають зберігати інституційну пам'ять, організаційний досвід, забезпечувати стабільну роботу органів державної влади відповідно до законодавства. Зміна керівників, структури та підпорядкування органів державної влади не може бути підставою для звільнення з посад державних службовців, які займають адміністративні посади в органах державної влади.

До патронатних посад відносяться посади радників, консультантів, помічників, прес-секретарів та інші посади, передбачені штатним розписом для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності членів Кабінету Міністрів України, керівників органів державної влади. На посади патронатної служби відповідні керівники мають право самостійно

добирати та приймати осіб поза конкурсом. Разом з тим посади патронатної служби в установленому порядку мають відноситися до відповідних категорій посад державних службовців. У разі необхідності на посади патронатної служби керівник може призначати на умовах контракту осіб, які не набувають статусу державних службовців.

Тобто стратегія реформування системи державної служби в Україні передбачала: запровадження посад політичних діячів (політиків); розмежування політичних та адміністративних посад; виокремлення патронатної служби; визначення сфери і статусу політичних діячів і державних службовців.

Специфічними ознаками патронатної служби, які відокремлюють її від державної, є: особливості вступу, проходження та припинення, які нерозривно пов'язані з особою патрона; наявність освітніх і фахових вимог, рівень та якість яких залишаються на розсуд патрона; спрямованість патронатної служби на допомогу у виконанні патроном своїх функцій та повноважень; наявність особистої дисциплінарної відповідальності перед суб'єктивним поглядом патрона (яка відсутня у державного службовця). При цьому можна простежити взаємозв'язок та узагальнити: патронатна служба все ж таки належить до публічної, але з урахуванням її особливостей та відмежуванням її від державної [41, с. 95].

Досліджуючи стан та перспективи розвитку патронатної служби в Україні, Романюк Л.В. пропонує визначати патронатну службу як службу на посаді у державному органі відповідно до штатного розпису, яка полягає у безпосередньому виконанні завдань керуючої посадової особи з метою організаційного та інформаційно аналітичного забезпечення її діяльності.

Костилев О.І., вивчаючи поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронатних службовців, зазначає, що, на його думку, патронатна служба – це організація діяльності по забезпеченню виконання завдань та функцій державної політики [42, с.14].

На думку В.Я. Малиновського, патронатні посади є допоміжними щодо того чи іншого політичного лідера. Тому до них слід відносити посади, на які самостійно добирають та приймають осіб керівники органів державної влади, починаючи від глави держави і закінчуючи керівниками місцевих органів влади. Це посади радників, консультантів, помічників, прес-секретарів та інші посади, передбачені для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності керівників органів державної влади.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що в науці публічного управління сформувалися п'ять підходів до феномену патронатної служби.

Перший підхід визначає патронатну службу як різновид державної служби. Такий підхід пов'язаний з тим, що в Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993 йшлося про патронатну службу в контексті державної, тобто службовці патронатної служби визначалися як «державні службовці патронатної служби» [43], [44].

Другий підхід визначає патронатну службу як самостійний особливий різновид службової діяльності особистісного спрямування, «зорієнтованого на обслуговування інтересів патрона, керівника, правителя» [45, с. 15].

Третій підхід робить акцент на специфіці патронатної служби порівняно з державною службою, що унеможлиблює її розгляд як саме державної служби (особливості вступу, проходження, припинення, функціонального призначення тощо).

Четвертий підхід пов'язує патронатну службу із публічною сферою, служінням публічному інтересу через «обслуговування» суб'єкта публічної влади, що дає можливість розглядати її як різновид публічної служби .

П'ятий підхід фокусує увагу на тому, що в позапрофесійну державну службу доцільно включити таке: а) політичні посади; б) посади патронатної служби; в) допоміжні (обслуговуючі) посади. Із цього приводу також висловлюються експерти Центру політико-правових реформ, які зазначають, що з огляду на особливий порядок вступу на патронатну службу та її

припинення, поширювати на цих осіб статус публічних службовців і нераціонально, і не зовсім коректно.

Отже, патронатна служба є структурно відокремленим державним службовим підрозділом, який підпорядкований безпосередньо міністрові й слугує для зв'язку члена уряду з відповідним відомством та оточенням, допомагаючи йому, як політичному діячеві, у проведенні певного курсу відповідної галузі як складової цілісної урядової політики [46].

Ознаками патронатної служби є:

- відсутність конкурсного відбору на посаду або випробування;
- менший обсяг вимог щодо професійної компетентності порівняно із іншими службовими;
- призначення особи патронатної служби здійснюється особою, забезпечення діяльності якої входить до повноважень відповідного службовця;
- виключно строковий характер службових відносин;
- припинення відносин патронатної служби з ініціативи суб'єкта призначення або у разі припинення повноважень суб'єктом призначення;
- на таких осіб не поширюються права, обов'язки, гарантії та відповідальність службовців місцевого самоврядування.

Отже, можна сформулювати наступне визначення: патронатна служба – це різновид публічної служби, яка спрямована на професійне забезпечення потреб діяльності суб'єкта публічно-владних повноважень, який самостійно здійснює прийом, установлює детальні вимоги до службовців, умови вступу, проходження службової кар'єри, заохочення, припинення служби та відповідальність службовців згідно з підзаконними актами та штатним розписом, користуючись закріпленими в законодавстві обов'язковими загальними умовами, прийнятими для всіх видів патронатних служб (обмеження, особливості заохочення, проходження службової кар'єри та ін.).

Слід підкреслити, що патронатна служба еволюціонувала з підтипу державної служби в окремий, автономний інститут у структурі публічного управління. Її автономність обґрунтована низкою унікальних характеристик таких як персоніфікованість (залежність перебування на посаді від строку повноважень конкретного керівника (патрона); спрощений вступ на службу ; гнучкість компетенцій: кваліфікаційні вимоги визначаються суб'єктивно, виходячи з потреб конкретного політичного чи адміністративного лідера.

Як зазначають Лазор О.Д і Лазор О.Я. сучасна патронатна служба у порівнянні із Концепцією адміністративної реформи, значно розширилась не лише за інституціями, де вона запроваджена, але і за посадами, тобто як за змістом, так і за обсягом самого поняття. Слідуючи положенням ч. 1 ст. 92 нової редакції Закону України «Про державну службу» (2015 р.) до патронатної служби в державних органах належать посади: радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах [47, с. 15].

Патронатну службу можна класифікувати за різними критеріями, а саме: залежно від посади, для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення існування якої формується патронатна служба;

- залежно від сфери публічної влади з урахуванням поділу влади або належності до гілки державної влади;
- за територіальним масштабом сфери впливу посади, патронатна служба якої формується (загальнодержавна, регіональна);

- за критерієм спеціального статусу службовця, який формує патронатну службу (патронатна служба державного службовця, політичного службовця та ін.).

Сучасна наука публічного управління визначає патронатну службу не просто як допоміжний технічний персонал, а як стратегічний підрозділ. Вона забезпечує інтелектуальну та організаційну зв'язку між політичним керівником та бюрократичним апаратом, дозволяючи першому ефективно впроваджувати політичний курс без занурення в рутинні адміністративні процеси.

Сучасна модель патронатної служби в Україні є необхідним інструментом політико-адміністративного розподілу праці. Вона дозволяє поєднувати політичну динамічність із професійною стабільністю державного апарату, хоча її правовий статус і продовжує бути об'єктом наукових дискусій щодо межі між «державним» та «приватним» обслуговуванням публічного інтересу.

2.2. Правове регулювання патронатної служби

Базовий принцип правового регулювання патронатної служби закріплений в ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Належність патронатної служби до системи публічного управління передбачає детальність правового регулювання відносин в цій сфері. Систему правового регулювання патронатної служби розглядаємо як сукупність правових норм, інститутів та принципів, які впорядковують суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації громадянами права на патронатну службу, а також під час її проходження та припинення. В Україні ця система має комплексну структуру, хоча і перебуває в стані формування. Законодавство України про патронатну службу включає:

- 1) Конституцію України - Основний Закон України;
- 2) закони;
- 3) підзаконні нормативно-правові акти:
 - а) постанови Верховної Ради України, що містять норми права;
 - б) укази Президента України, що містять норми права;
 - в) постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права;
 - г) накази міністерств, що містять норми права;
 - г) акти інших державних органів, що містять норми права;
 - д) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, що містять норми права;
 - е) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права;
 - е) акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права.

Характерною особливістю правового регулювання патронатної служби є розгляд законодавцем її як виду публічної служби. Водночас, система правового регулювання публічної служби містить значну кількість пробілів.

Так, згідно із ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [48].

Тобто термін «публічна служба», в рамках якої здійснюється патронатна діяльність і який активно використовується сучасною управлінською наукою, не має чіткого конституційного закріплення. Слід зазначити, що науковці відзначають, що поза прямим конституційним регулювання залишається доступ і до інших видів публічної служби – військової служби, служби у правоохоронних органах, а також служби в судових органах (до яких відносяться не лише суди, а й органи суддівського самоврядування, а також органи, які здійснюють організаційне, фінансове чи кадрове забезпечення органів суддівського самоврядування) [49, с. 15].

Вперше визначення поняття «публічна служба» було закріплено в Кодексі адміністративного судочинства України. Згідно з цим нормативно – правовим актом публічна служба - діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування; Виходячи із завдань адміністративного судочинства - справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, це поняття включено з метою визначення

суб'єктного складу адміністративного процесу. Однак, КАС України дає також визначення суб'єкта владних повноважень, яким є органи державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), органи місцевого самоврядування, органи військового управління, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг. В той же час, патронатна служба покликана виконувати допоміжні функції в публічно управлінській діяльності. Працівники патронатної служби не наділені владними повноваженнями, не виконують організаційно – розпорядчих функцій [50].

Закон України «Про державну службу» визнає державну службу як публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [51].

Водночас, в цьому Законі зазначено, що його дія не поширюється цілий ряд категорій, зокрема працівників патронатних служб. До посад патронатної служби закон відносить посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах.

Слід підкреслити, що на законодавчому рівні врегульовано основи патронатної служби у всіх гілках влади – законодавчій, виконавчій та судовій, а також на рівні місцевого самоврядування, що корелюється із ст. 92 Конституції України, яка передбачає, що виключно законами України визначаються:

- організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України;
- організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби ;
- судоустрій та судочинство;
- засади місцевого самоврядування.

Згідно із Законом України «Про регламент Верховної Ради України» організаційне, юридично-експертне, науково-експертне, документальне, інформаційне, а також матеріально-технічне, господарсько-правове та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді здійснює Апарат Верховної Ради [52].

Структура Апарату Верховної Ради затверджується більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради за поданням комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту. Апарат Верховної Ради діє на основі Положення про Апарат Верховної Ради. Положення про Апарат Верховної Ради та Положення про структурний підрозділ Апарату Верховної Ради затверджуються Головою Верховної Ради України.

Науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді, а також професійне навчання (підвищення кваліфікації) народних депутатів, працівників Апарату Верховної Ради та помічників-консультантів народних депутатів здійснює Дослідницька служба Верховної Ради, яка є юридичною особою.

Керівник Дослідницької служби призначається на посаду Головою Верховної Ради України за результатами конкурсу та звільняється з посади Головою Верховної Ради України з підстав, передбачених законом [53].

Законодавством передбачену патронатну службу для народного депутата, який може мати до тридцяти одного помічника-консультанта.

Помічником-консультантом народного депутата може бути лише громадянин України, який вільно володіє державною мовою, з урахуванням обмежень, передбачених статтею 27 Закону України "Про запобігання корупції".

Помічники-консультанти народного депутата працюють за строковим трудовим договором (на постійній основі чи за сумісництвом) або на громадських засадах.

Помічником-консультантом народного депутата за строковим трудовим договором (на постійній основі чи за сумісництвом) може працювати особа, яка має вищу освіту ступеня молодшого бакалавра або бакалавра.

Помічники-консультанти народного депутата, які працюють у місті Києві за строковим трудовим договором на постійній основі, можуть

прикріплюватися для кадрового та фінансового обслуговування до Апарату Верховної Ради України.

Помічник-консультант народного депутата звільняється з попереднього місця роботи в порядку переведення в зазначений у його заяві і поданні народного депутата строк.

Народний депутат самостійно визначає кількість помічників-консультантів, які працюють за строковим трудовим договором на постійній основі, за сумісництвом і на громадських засадах у межах загального фонду, який встановлюється йому для оплати праці помічників-консультантів Постановою Верховної Ради України; здійснює їх підбір, розподіляє обов'язки між ними та здійснює особисто розподіл місячного фонду заробітної плати помічників-консультантів [54].

Слід зазначити, що суб'єкти законодавчої ініціативи продовжують активно продукувати законопроекти, предметом правового регулювання яких є відносини, пов'язані з патронатною службою. Нині в комітетах Верховної Ради України перебувають на розгляді такі проекти «Проект Закону про парламентську службу» від 21.12.2020 № 4530 та альтернативний йому «Проект Закону про особливості служби в Апараті Верховної Ради України» від 29.12.2020 № 4530-1 . Метою ухвалення Проекту про парламентську службу є визначення особливостей правового регулювання парламентської служби та правового статусу парламентських службовців для дієвої та ефективної роботи Апарату із забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів. Фактично йдеться про визначення особливостей працівників парламентської патронатної служби.

Згідно із Законом України «Про Кабінет Міністрів» для здійснення Прем'єр-міністром України своїх повноважень у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворюється патронатна служба - апарат Прем'єр-міністра України, керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади Прем'єр-міністром України [55].

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачає функціонування інституту патронатної служби міністра. Так, міністр має право на формування патронатної служби міністра у межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і витрат, передбачених на утримання міністерства. Чисельність патронатної служби міністра становить не більше десяти осіб.

Патронатна служба міністра здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, медіа, а також виконує інші доручення міністра.

Міністр самостійно визначає персональний склад патронатної служби міністра. Працівники патронатної служби міністра призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства за поданням міністра, а також у зв'язку із звільненням міністра.

На працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю з особливостями, встановленими законом [56].

Статтею 34 Закону України "Про Центральну виборчу комісію" передбачено патронатну службу Комісії. До складу патронатної служби Центральної виборчої комісії належать радники, помічники та секретарі Голови Комісії, помічники та секретарі заступників Голови Комісії, секретаря Комісії, а також помічники інших членів Комісії. Патронатна служба Центральної виборчої комісії забезпечує організацію роботи Голови Комісії, заступників Голови Комісії, секретаря Комісії, інших членів Комісії. Працівники патронатної служби Комісії призначаються на посади та звільняються з посад Головою Комісії за поданням відповідного члена Комісії. при звільненні будь-якого члена Комісії його помічника або радника можна звільнити у разі призначення нового члена Комісії [57].

Передбачено, що кожний суддя має помічника (помічників), статус і умови діяльності якого (яких) визначаються цим Законом та Положенням

про помічника судді, затвердженим Радою суддів України. Помічником судді може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту і вільно володіє державною мовою. Помічники суддів Верховного Суду повинні також мати стаж професійної діяльності у сфері права не менше трьох років.

Судді самостійно здійснюють добір помічників. Помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду за поданням судді.

Помічники суддів з питань підготовки справ до розгляду підзвітні лише відповідному судді.

В органі конституційної юрисдикції – Конституційному суді кожен суддя Конституційного Суду має двох наукових консультантів і помічника, посади яких належать до посад патронатної служби. Наукові консультанти і помічник виконують доручення Судді зі справ конституційного провадження і підпорядковані йому безпосередньо. Призначення особи на посаду наукового консультанта, помічника Судді здійснює керівник Секретаріату Суду за поданням Судді.

За пропозицією Судді для зазначених осіб може бути встановлений строк випробування відповідно до вимог законодавства про працю. На посаду наукового консультанта може бути призначена особа, яка є громадянином України, має вищу юридичну освіту, а також стаж професійної діяльності у сфері права не менше трьох років та вільно володіє державною мовою.

Науковий консультант, помічник Судді працюють за строковим трудовим договором упродовж перебування Судді на посаді. Звільнення наукового консультанта, помічника Судді із займаних посад відбувається з дотриманням передбачених законодавством про працю гарантій та з урахуванням законодавства про державну службу.

Науковий консультант, помічник Судді можуть бути звільнені із займаних посад достроково за поданням Судді. До наукового

консультанта, помічника Судді застосовуються ті самі, що й до Судді, обмеження щодо розголошення відомостей стосовно конституційних проваджень, які стали їм відомими у зв'язку з виконанням ними своїх обов'язків.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» трактує службу в органах місцевого самоврядування як публічну, професійну діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, із забезпечення реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування та здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради може формувати патронатну службу в межах загальної чисельності посадових осіб місцевого самоврядування та інших працівників органів місцевого самоврядування, витрат на їх утримання.

Патронатна служба здійснює організаційне, інформаційне та експертно-аналітичне забезпечення повноважень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради.

Патронатна служба формується в апараті сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради та її виконавчого комітету, секретаріаті (апараті) Київської, Севастопольської міської ради, виконавчому апараті районної, обласної ради як структурний підрозділ або шляхом введення окремої (окремих) посади (посад).

До посад патронатної служби належать посади радника, консультанта, помічника та керівника патронатної служби сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради.

РОЗДІЛ 3

Проблеми функціонування патронатної служби Президента України та органів виконавчої влади

3.1. Патронатна служба Президента України

Сучасний стан розвитку та функціонування інституту президентства в країнах світу багато в чому залежить від ефективності системи державних інститутів, що створюють умови для ухвалення рішень на вищих рівнях державного управління і гарантують повноцінну реалізацію повноважень глави держави. Адміністративні структури – це спеціально організовані та впорядковані допоміжні органи, за допомогою яких глава держави може успішно реалізовувати президентські повноваження, розв'язувати управлінські задачі та досягати певних цілей у найкоротший термін і з максимальною ефективністю. Водночас сучасні кризові реалії значно розширили сферу діяльності цих дорадчих органів, вивівши її за межі конституційно-правових та адміністративних питань. Сучасна президентська адміністрація, що ґрунтується на системному підході, характеризується наявністю безлічі взаємопов'язаних структур і цілісностей (головним чином, цілей і завдань), ключовим елементом яких є допоміжні органи, які, власне, й дають змогу главі держави розв'язувати всі соціальні, політичні та економічні проблеми [58, 232].

Президент України є главою держави і виступає від імені держави. Він – гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України не належить до жодної із закріплених Конституцією гілок влади, що цілком узгоджується з принципом розподілу влади. Президент України виконує інтегруючу функцію, тобто забезпечує баланс і взаємодію між органами державної влади.

Для виконання функцій президента в контексті реалізації його повноважень є необхідним формування допоміжних органів глави держави.

Вони можуть різнитися за особовим складом, обсягом компетенції, територією, строком дії, організаційною формою та іншими ознаками допоміжних органів глави держави. Усі ці органи об'єднані спільною метою – забезпечити виконання повноважень президента України, проте проблему вбачаємо у розмежуванні допоміжних органів, якого Конституція, на жаль, не закріплює. Акцентуємо увагу й на тому, що формування допоміжних органів відбувалося непослідовно та ситуативно, відповідно, складність у концептуалізації цього явища полягає і в тому, що в політичній науці загалом не існує єдиного підходу до розуміння сутності апарату глави держави⁶⁰. Здебільшого дослідники розглядають його в контексті ширших категорій – виконавча влада, інститут президентства, публічна адміністрація, організація влади. Це зумовлюється відмінностями політичних систем, історичним досвідом країни, рівнем бюрократизації, статусом глави держави тощо [59, 232].

Для Президента України допоміжні органи виступають своєрідною опорою при виконанні покладених на нього повноважень, для здійснення державної влади, а також для досягнення певних цілей, які поставило суспільство перед главою держави [60, с. 96].

При президентські органи мають умовний поділ на кілька груп – ті, які передбачені Конституцією (Рада національної безпеки і оборони, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим з тимчасовим розташуванням у Києві після 2019 р.) та ті, що утворюються згідно з рішенням Президента (комісії, комітети, ради, робочі групи). Вони не мають статусу органів державної влади, але в Україні наділені широким полем політичного впливу та іноді відіграють більше значення на відміну від конституційно передбачених органів. Це ще раз підтверджує тезу про необхідність у визначенні ролі допоміжних органів при інституті президентства та їх місця в державному механізмі. В сучасних умовах дуже важливо враховувати їхню участь при прийнятті управлінських та політичних рішень [61, с. 546].

Науковці трактують патронатну службу Президента України як професійну діяльність працівників постійно діючого допоміжного органу, що утворюється Президентом України з метою виконання організаційних, кадрових, правових, аналітичних, наукових, консультативних, комунікативних, експертних завдань, перебувають у підпорядкуванні Президента України на посадах державних службовців та осіб, що працюють за контрактом (трудовим договором) [62, с. 110].

Відповідно до Положення про Офіс Президента України, прийнятого 25 червня 2019 року, Офіс Президента України є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України. Офіс у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами України, укладеними в установленому порядку, цим Положенням, а також розпорядженнями Керівника Офісу Президента України та наказами Керівника Апарату Офісу Президента України [63].

Науковці виокремлюють наступні характеристики Офісу Президента України як державної інституції, що наділена певними повноваженнями в період дії правового режиму воєнного стану:

1) функціонування на постійній основі відповідно до конституційних положень та спеціального законодавства;

2) наявність нормативно визначеного переліку повноважень, спрямованих на забезпечення виконання функцій Президента України консультативного, забезпечувального та організаційного характеру;

3) виокремлення та можливість прийняття юридично значущих рішень уповноваженими особами у формі наказів, яких приймає Керівник Апарату Офісу Президента України в межах наявної у нього компетенції та розпоряджень, яких в межах повноважень приймає Керівник Офісу Президента України;

4) визначена інституційна побудова органу та його поділу на його окремі структурні одиниці, що виконують окремі завдання, включаючи ті, що стосуються національної безпеки та оборони;

5) правомочність на участь в юрисдикційній діяльності, пов'язаній з розглядом справ за участю Президента України чи утворених ним органів тощо [64, с. 99].

Функції Офісу Президента України можна класифікувати на наступні;

1. Організаційні, в рамках яких офіс здійснює забезпечення:

- підготовки проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, оприлюднення таких послань;

- взаємодії Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян (у тому числі політичними партіями, професійними спілками), підприємствами, установами, організаціями, сприяє підвищенню ефективності такої взаємодії;

- розгляду в установленому порядку запитів народних депутатів України, груп народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України до Президента України;

- опрацювання та подання в установленому порядку на розгляд Президентіві України пропозицій щодо прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні, здійснення помилування;

- планування діяльності Президента України;

- організацію та проведення протокольних та церемоніальних заходів за участю Президента України, зарубіжних візитів та робочих поїздок Глави держави.

2. Правові, в межах якого Офіс здійснює:

- експертизу прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України, готує пропозиції щодо підписання законів або застосування щодо них права вето;

- аналіз актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій та за наявності підстав вносить Президентів України пропозиції щодо забезпечення приведення їх у відповідність із Конституцією та законами України, актами Президента України або зупинення їх дії, скасування;

- підготовку проектів указів Президента України про призначення на посаду судді, а також проектів законів щодо утворення, реорганізації і ліквідації судів;

- підготовку проектів конституційних подань, звернень Президента України до Конституційного Суду України та пропозицій щодо позиції Президента України у справах, які розглядаються Конституційним Судом України;

- представництво в судах України інтересів Президента України та створених ним для виконання своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб;

- самопредставництво Президента України, створених ним консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, їх посадових і службових осіб у судах України на усіх стадіях судового процесу через Головне управління представництва інтересів Президента України в судах Директорату з питань правової політики Офісу, працівники якого без окремого доручення беруть участь у справах з усіма правами, що надані законодавством про адміністративне, господарське, цивільне судочинство, кримінальним процесуальним законодавством України, Законом

України "Про виконавче провадження" позивачу, відповідачу, третій особі, учаснику судового провадження, учаснику виконавчого провадження.

- контроль за виконанням указів, розпоряджень Президента України;
- опрацювання і подання на підпис Президентові України проектів указів, розпоряджень Президента України, інших документів;

Також в рамках цієї функції Офіс забезпечує

- підготовку проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи; готує пропозиції щодо визначення Президентом України законопроектів як невідкладних для позачергового розгляду Верховною Радою України;
- офіційне оприлюднення підписаних Президентом України законів України, а також указів і розпоряджень Президента України.

консультативне,

інформаційне,

3. В межах експертно-аналітичного забезпечення Офіс:

- здійснює експертний аналіз політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі, готує за його результатами для подання на розгляд Президентові України пропозиції з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на забезпечення додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету, територіальної цілісності України;

- забезпечує підготовку пропозицій щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави та вносить їх на розгляд Президентові України;

- бере участь в опрацюванні пропозицій щодо здійснення Президентом України керівництва у сферах національної безпеки та оборони України, виконання ним повноважень Голови Ради національної безпеки і оборони України, здійснення контролю за сектором безпеки і оборони;

4. Інформаційна функція Офісу передбачає:

- здійснення моніторингу інформаційного простору України, створення умов для доступу громадськості до інформації про діяльність Президента України, Офісу, забезпечення оперативного надання інформації про діяльність Президента України, Офісу засобам масової інформації;
- забезпечення роботи Офіційного інтернет-представництва Президента України, розміщення на його вебсайті указів і розпоряджень Президента України, а також іншої інформації про діяльність Президента України, Офісу;
- забезпечення в установленому порядку доступу до публічної інформації, розгляд, опрацювання, облік, систематизацію, аналізування та надання відповідей на запити на інформацію, що надходять до Президента України та Офісу, консультацій під час оформлення запитів;
- забезпечення в межах своєї компетенції реалізації державної політики стосовно державної таємниці.

Доволі складною є структура Офісу, до якого входять різні за організацією, компетенцією і завданнями суб'єкти. Серед них можна виділити:

1. Керівний склад: Керівник Офісу Президента України; Перший заступник Керівника Офісу Президента України; заступники Керівника Офісу Президента України; Керівник Апарату Офісу Президента України;

2. Одноособові службовці:

- спеціальні уповноважені (з питань реалізації міжнародних безпекових гарантій та розвитку сил оборони України; з питань розвитку співробітництва зі Сполученими Штатами Америки; з питань захисту прав військовослужбовців та членів їх сімей) ;
- радники, радники – уповноважені, прес-секретар, представники Президента України.

3. Структурні підрозділи: Кабінет Президента України; Кабінет Керівника Офісу Президента України; служби; директорати; департаменти.

Таким чином, Офіс Президента є досить впливовим допоміжним органом і суттєво впливає на систему публічного управління. Слід зазначити, що у більшості країн ЄС існують аналогічні структури, наприклад, *Élysée* у Франції чи Канцелярія Президента Польщі.

Особливо слід проаналізувати статус керівника Офісу Президента України, який виконує наступні повноваження:

1) здійснює загальне керівництво Офісом, спрямовує його діяльність на ефективне забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень, представляє Офіс у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями;

2) подає на підпис Президентові України проекти указів, розпоряджень Президента України, закони України, що надійшли на підпис, проекти пропозицій Президента України до законів для застосування щодо них права вето, конституційних подань, звернень Президента України до Конституційного Суду України, листів та інших документів, підписує додатки до актів Президента України;

3) вносить Президентові України пропозиції щодо призначення на посади, звільнення з посад заступників Керівника Офісу Президента України, Керівника Апарату Офісу Президента України, Прес-секретаря Президента України, представників Президента України, уповноважених Президента України;

4) координує діяльність заступників Керівника Офісу Президента України, Керівника Апарату Офісу Президента України, Прес-секретаря Президента України, представників Президента України, уповноважених Президента України, забезпечує координацію роботи структурних підрозділів Офісу;

5) забезпечує координацію роботи консультативних, дорадчих та інших утворених Президентом України допоміжних органів і служб, їх взаємодію зі структурними підрозділами Офісу;

б) організовує контроль за виконанням указів, розпоряджень Президента України;

7) визначає порядок відвідування громадянами та охорони адміністративних будинків і службових приміщень Офісу;

8) реалізовує в межах повноважень, визначених законодавством, державну політику у сфері охорони державної таємниці; 9) здійснює інші повноваження відповідно до законодавства.

Варто вести мову про функціонування двох окремих патронатних служб. Перша – патронатна служба Президента України (Перший помічник, радники, Прес-секретар, представники, уповноважені, помічники). Друга – патронатна служба Офісу Президента України (Керівник Офісу Президента України та вісім заступників керівник Офісу Президента України). В той же час, варто визначити, що Керівник Апарату Офісу Президента України є державним службовцем, а особи, які працюють в структурно-підпорядкованих йому одиницях є або державними службовцями і на них поширюється дія Закону України «Про державну службу», або особами, які працюють за трудовим договором і на них поширюється дія Кодексу законів про працю.

Цікавими є результати соціологічного опитування, яке провів Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова на замовлення Руху ЧЕСНО з 8 по 15 грудня 2023 року щодо впливу Офісу Президента України на діяльність органів державної влади. Так, респонденти вважають, що: Офіс Президента України впливає на державні органи з перевищенням своїх повноважень (найбільшим є вплив на парламент і уряд. Окрім цього, 78% українців переконані, що співробітники та радники Офісу президента повинні подавати електронні декларації); регіональні відмінності щодо впливу Офісу Президента України частково присутні – мешканці західних регіонів майже на 20% частіше вважають, що цей орган впливає на рішення як парламенту, так і уряду з перевищенням повноважень); визначається, що Офіс Президента України

перевищує свої повноваження і у взаємодії з правоохоронними, антикорупційними та судовими органами (близько 47% громадян переконані, що цей орган впливає на роботу органів правосуддя з перевищенням своїх повноважень); підтверджується тенденція до сприйняття українцями діяльності Офісу Президента України як такої, що має вплив ледь не на всі державні структури та інституції тощо.

Окремої уваги заслуговує аналіз статусу Державного управління справами. Іщенко Ю. зазначає, що діяльність допоміжного органу, який здійснює матеріально-технічне забезпечення діяльності Президента України, слід вважати допоміжною для здійснення Президентом України своїх повноважень. Крім того, науковець вказує на дуже широке коло державних органів та посадових осіб, яких може забезпечувати ДУС, на широкий перелік видів забезпечення, для яких виділяється публічний ресурс, що спричиняє наявність корупційних ризиків. Зокрема, Ю. Іщенко звертає увагу, що в розрізі суб'єктів забезпечення та видів забезпечення, які надає ДУС, у всіх категоріях суб'єктів забезпечення лікувального та санаторно-курортного обслуговування значно переважає над видами забезпечення, які справді відповідають сприянню Президенту України у виконанні його конституційних повноважень [65, с. 546].

Схожої думки щодо діяльності ДУС як допоміжного органу дотримується і Н. Коваль, вказуючи, що ДУС — єдиний орган, який здійснює різні види забезпечення діяльності Президента України, РНБО та інших створених консультативних, дорадчих та допоміжних органів і служб [66, с. 546].

Олександр Зозуля вказує на особливий характер цього органу поряд з іншими допоміжними органами Президента України. На його думку, ДУС відрізняється від них організацією на засадах державної служби, наявністю статусу юридичної особи, постійним характером діяльності та комплексною компетенцією цього органу у сфері забезпечення діяльності Президента. На думку цього дослідника, в системі допоміжних органів ДУС можна

порівнювати хіба що з Адміністрацією Президента, констатуючи їх партнерський, а не керуючий зв'язок [67, с. 64].

Таким чином, патронатна служба Президента України є ключовим постійно діючим допоміжним органом, який забезпечує організаційну, правову, експертно-аналітичну та інформаційну підтримку глави держави. Вона суттєво впливає на процеси державного управління, особливо в умовах воєнного стану. Водночас спостерігається тенденція до розширення впливу Офісу за межі конституційно визначених повноважень, недостатня прозорість діяльності, корупційні ризики (зокрема в Державному управлінні справами) та відсутність чіткого законодавчого розмежування статусу патронатних структур. Це знижує ефективність інституту президентства та довіру суспільства.

Вважаємо, що необхідне чітке законодавче регулювання статусу. Прийняти окремий закон або внести зміни до Закону «Про державну службу» та інших нормативних актів, які б чітко розмежовували патронатну службу Президента (політичні посади) від апарату Офісу (державна служба), визначивши межі повноважень, підзвітність та відповідальність.

Доцільним виглядає підвищення прозорості та антикорупційні заходи. Запровадити обов'язкове подання електронних декларацій усіма радниками, уповноваженими та ключовими співробітниками Офісу. Посилити контроль за діяльністю Державного управління справами, обмеживши коло осіб, які отримують матеріально-технічне та медичне забезпечення за рахунок держави.

Варто оптимізувати структуру та функцій патронатної служби Президента України і провести аудит структури Офісу з метою уникнення дублювання функцій, скорочення зайвих посад і підвищення ефективності. Чітко розподілити ролі між політичним патронатом (радники, прес-секретар) та адміністративним апаратом.

3.2. Патронатна служба вищих та центральних органів виконавчої влади

Публічна служба в Кабінеті Міністрів України представлена трьома видами: політичною службою членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів, державною службою працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України та патронатною службою службовців Апарату Прем'єр-міністра України та Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Патронатна служба в Україні - це особливий допоміжний державний інститут, створений для забезпечення ефективного виконання повноважень посадовцями вищого рівня. На відміну від класичних державних службовців, працівники патронатної служби є командою окремої посадової особи. Вони призначаються на строк повноважень свого керівника і йдуть із посад разом із його звільненням. Патронатна служба може створюватися при посадових особах, які займають політичні посади або посади державної служби категорії «А». Основною особливістю є персоніфікований характер правовідносин, оскільки службовець пов'язаний із конкретною посадовою особою або політичним суб'єктом, що визначає тимчасовість і нестабільність його правового статусу.

Функціональна сутність патронатної служби полягає у забезпеченні організаційної, інформаційно-аналітичної та консультативної підтримки діяльності керівників державних органів виконавчої влади.

Слід підкреслити поліваріантність посад і організаційних форм прояву інституту патронату в системі публічного управління. На наш погляд, в першу чергу, слід розрізняти окремі посади як елемент патронатної служби і структурні підрозділи, які забезпечують виконання функцій патронату.

На вищому рівні виконавчої влади прослідковується доволі складний механізм організації патронатної служби.

П.3 ст. 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачає, що для здійснення Прем'єр-міністром України своїх повноважень у складі

Секретаріату Кабінету Міністрів України утворюється патронатна служба - апарат Прем'єр-міністра України, керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади Прем'єр-міністром України [68, с.75].

Тобто патронатна служба Прем'єр міністра України входить до структурного підрозділу - Секретаріату Кабінету Міністрів України, який є постійно діючим органом, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України і до складу якого входять:

- керівництво Секретаріату - Державний секретар Кабінету Міністрів України, його перший заступник і заступники;
- патронатні служби - Апарат Прем'єр-міністра України, патронатні служби Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство;
- самостійні структурні підрозділи - директорати, департаменти, управління, відділи, а також інші підрозділи.

Патронатні служби Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство, утворюються у складі Секретаріату з метою організаційного, інформаційного та аналітичного забезпечення здійснення Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України та міністром, який не очолює міністерство, своїх повноважень, сприяння створенню належних умов для їх діяльності та забезпечення зв'язку з державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадськістю, іноземними і міжнародними організаціями, медіа.

До функцій Апарату Прем'єр-міністра України належать:

1) інформаційне забезпечення діяльності Прем'єр-міністри України, опрацювання кореспонденції, що надходить на ім'я Прем'єр-міністри України, та підготовка в установленому порядку за результатами її розгляду доручення, листи, контроль розгляду порушених у них питань, проведення протоколу забезпечення офіційних заходів за участю Прем'єр-міністра України;

2) участь у підготовці проектів актів законодавства з питань, що ініціюються Прем'єр-міністром України, та проведення аналізу інших документів, що підписуються Прем'єр-міністром України, на відповідність проголошеній політиці Кабінету Міністрів України;

3) забезпечення листування Прем'єр-міністра України з вищими посадовими особами іноземних держав і міжнародних організацій;

4) забезпечення формування та підтримки політичного іміджу Прем'єр-міністра України;

5) забезпечення підготовки поточних і довгострокових робочих планів Прем'єр-Міністерства України, проведення нарад і нарад, здійснення закордонних візитів та поїздок по країні, організація, координація підготовки матеріалів для Прем'єр-Міністерства України до наради, наради, формування за результатами таких нарад і нарад відповідних протоколів та отримання доручень і листів;

6) виконання інших функцій відповідно до доручення Прем'єр-міністру України.

Патронатні служби Першого віце-прем'єра-міністрові України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство:

1) забезпечують організацію робочого часу Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство, готують їх робочі плани, організують проведення нарад, зустрічей і поїздок, зокрема за кордон, прес-конференцій і брифінгів та оформлюють відповідні протоколи за результатами нарад і зустрічей;

2) забезпечують надання консультацій Першому віце-прем'єр-міністрові України, віце-прем'єр-міністрам України та міністрові, який не очолює міністерство, з політичних та фахових питань, підготовку аналітичних, довідкових, інформаційних матеріалів, готують проекти текстів для виступів відповідної посадової особи;

3) здійснюють попередній розгляд документів, що адресовані Першому віце-прем'єр-міністрові України, віце-прем'єр-міністрам України та міністрові, який не очолює міністерство;

4) інформують Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство, про підготовлені структурними підрозділами пропозиції (проекти рішень, листів тощо). В окремих випадках самостійно готують пропозиції, погоджуючи їх з відповідними структурними підрозділами Секретаріату;

5) організують проведення Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України та міністром, який не очолює міністерство, прийомів делегацій, зокрема іноземних, а також окремих відвідувачів;

6) здійснюють інші функції відповідно до покладених на них завдань за дорученням Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство.

На наш погляд, така управлінська конструкція Секретаріату є в певній мірі суперечливою. Так, основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, організація підготовки та проведення засідань урядових комітетів, забезпечення діяльності Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство [69].

Тобто функціонально Секретаріат вже є допоміжним органом, що відповідає управлінській природі патронатної служби. Тому виділення у його складі окремо патронатних служб і самостійних структурних підрозділів є недоцільним.

З одного боку можна констатувати, що патронатні служби мають персонально-політичний характер і їхня діяльність зосереджена на безпосередньому забезпеченні роботи конкретних посадових осіб: Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та «міністрів без портфеля». Структурні ж підрозділи Секретаріату мають інституційно-адміністративний

характер. Вони забезпечують функціонування Кабінету Міністрів як колегіального органу загалом, ведуть системну експертну, правову та організаційну роботу.

Однак, в структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України є ряд підрозділів, функції яких не відповідають основним завданням Секретаріату щодо забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, а мають самостійний характер. Наприклад, урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю та урядовий уповноважений з питань гендерної політики, директорат публічної адміністрації, департамент гуманітарної політики, департамент регіональної політики. Формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, забезпечують Міністерства, а інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Тому закладати в назві допоміжного органу термін «політика», виглядає не зовсім коректним.

Також має місце надмірна множинність структурних підрозділів Секретаріату, які дублюють один одного і які можна об'єднати з метою економії бюджетних коштів:

- Департамент організації засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, управління протоколу Прем'єр-міністра України та управління забезпечення організаційної діяльності;
- Департамент з питань безпеки та оборони, департамент з питань діяльності правоохоронних органів, органів юстиції та запобігання корупції та відділ з питань дотримання антикорупційного законодавства;
- Департамент з питань міжнародного співробітництва, департамент міжнародної торговельної політики, департамент координації міжнародної технічної допомоги, Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції ;

- Департамент інформації та комунікацій з громадськістю та департамент експертно-аналітичного забезпечення Прем'єр-міністра України;

- Департамент з питань випуску актів Кабінету Міністрів України, роботи із зверненнями громадян та урядового архіву та Департамент забезпечення документообігу, моніторингу та контролю;

- Департамент з питань інфраструктури та технічного регулювання та департамент інформаційних технологій та безпеки;

- Департамент з питань фінансового та економічного розвитку та управління з питань санкційної політики.

Порівняльний аналіз повноважень Патронатних служб та Структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України свідчить про чіткий розподіл за характером діяльності, проте в окремих сферах є суттєві зони перетину (дублювання) функцій.

- Аналітичне та інформаційне забезпечення:

Патронатні служби - забезпечують надання консультацій з політичних та фахових питань, підготовку аналітичних, довідкових, інформаційних матеріалів;

Структурні підрозділи Секретаріату - готують аналітичні, інформаційні, довідкові та інші матеріали з питань, що розглядаються на засіданнях і нарадах, а також готують висновки і довідки з правових питань, надають їм правові консультації.

Тобто обидва суб'єкти готують аналітику та довідки для одних і тих самих урядовців. Різниця лише в тому, що патронатна служба робить акцент на політичному та загальнофаховому аспекті, а Секретаріат — на офіційному, експертно-правовому.

- Організація та проведення нарад

Патронатні служби - організовують проведення нарад, зустрічей та оформлюють відповідні протоколи за результатами нарад і зустрічей;

Структурні підрозділи Секретаріату - здійснюють контроль за виконанням протоколів нарад під головуванням віце-прем'єрів та готують матеріали для нарад, що проводяться під їхнім головуванням.

- Робота з документами та кореспонденцією:

Патронатні служби - здійснюють попередній розгляд документів, що адресовані посадовим особам та інформують їх про підготовлені пропозиції ;

Структурні підрозділи Секретаріату - опрацьовують кореспонденцію, що надходить до Кабінету Міністрів України та готують в установленому порядку за результатами її розгляду пропозиції.

Таким чином, документ, що йде до конкретного урядовця, проходить подвійне опрацювання: спочатку його аналізує апарат Секретаріату (готує офіційну пропозицію), а потім Патронатна служба здійснює свій «попередній розгляд» та інформує посадову особу.

- Міжнародні зустрічі, візити та делегації

Патронатні служби - організують проведення і прийомів делегацій, зокрема іноземних, а також окремих відвідувачів, а також організують проведення поїздок, зокрема за кордон.

Структурні підрозділи - здійснюють комплексне забезпечення протокольних та церемоніальних заходів та «забезпечують координацію роботи з підготовки матеріалів для проведення переговорів з представниками іноземних держав.

- Організація прийому громадян

Патронатні служби - організують проведення, прийомів окремих відвідувачів структурні підрозділи Секретаріату - забезпечують організацію та проведення особистого прийому громадян членами Кабінету Міністрів України.

Таким чином, на вищому рівні державної виконавчої влади інститут патронатної служби потребує вдосконалення на предмет структурно функціональних засад його функціонування.

Патронатна служба функціонує також на рівні центральних органів виконавчої влади. Відповідно до статті 12 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, міністр формує патронатну службу в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і передбачених витрат на його утримання. Чисельність такої служби не може перевищувати десяти осіб. Міністр також визначає її особовий склад. До завдань працівників патронатної служби міністра належить консультування міністра, підготовка необхідних матеріалів, забезпечення зв’язку з посадовими особами інших органів державної влади, організація зустрічей та комунікації з громадськістю та медіа, а також виконання інших доручень міністра [6].

На рівні міністерств патронатна служба є структурно відокремленим державним службовим підрозділом, який підпорядкований безпосередньо міністрові й слугує для зв’язку члена уряду з відповідним відомством та оточенням, допомагаючи йому, як політичному діячеві, у проведенні певного курсу відповідної галузі як складової цілісної урядової політики. Відповідно до зазначеного можна виділити мету патронатної служби міністра, що визначається у сприянні в організації всебічного виконання завдань та функцій, покладених на Міністра, які направлені на розвиток та процвітання соціуму, задоволення публічних інтересів шляхом формування та реалізації державної політики в одній або декількох сферах.

Завдання патронатної служби – це надання допомоги Міністрові у здійсненні його повноважень, забезпеченні його зв’язків із структурними підрозділами Міністерства та органами, діяльність яких координує Міністр, а також з органами державної влади, міжнародними організаціями, засобами масової інформації, громадськістю, та виконанні інших доручень міністра. [70].

Сучасна патронатна служба на рівні міністерств передбачає поліваріантність структурних проявів і функцій:

- Міністерство аграрної політики та продовольства України в своїй структурі має Управління патронатної служби Міністра;
- В Міністерстві внутрішніх справ України - Департамент забезпечення діяльності Міністра, стратегічного аналізу та прогнозування Міністерства внутрішніх справ України;
- В Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України - Департамент організаційної діяльності, а в ньому Відділ забезпечення діяльності міністра (патронатна служба);
- В Міністерстві енергетики та вугільної промисловості України - Управління забезпечення діяльності міністра (патронатна служба), до якого входять 3 відділи (міжнародного співробітництва та взаємодії з центральними органами виконавчої влади; взаємодії з галузевими департаментами ПЕК; протокольного та організаційно-технічного забезпечення);
- В Міністерстві закордонних справ України - Департамент секретаріату Міністра;
- В Міністерстві інформаційної політики України - радники та Сектор зв'язків з громадськістю і координації з органами влади;
- В Міністерстві інфраструктури України - Управління аналітичного забезпечення роботи Міністра та Колегії (Патронатна служба);
- В Міністерстві культури України - Відділ забезпечення роботи Міністра (помічник та радник), а також сектори інформаційно-аналітичної роботи та зв'язків з громадськістю;
- В Міністерстві молоді та спорту України - забезпечення роботи керівництва та окремий структурний підрозділ - патронатна служба;
- В Міністерстві оборони України - Управління організаційно аналітичного забезпечення роботи Міністерства оборони України (Патронатна служба), а також Управління преси та інформації;

- В Міністерстві освіти і науки України - Управління зв'язків з громадськістю та забезпечення діяльності Міністра (Патронатна служба);
- Міністерстві охорони здоров'я України - патронатна служба Міністра охорони здоров'я України та окремо - радники Міністра;
- В Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України - Служба Віце-прем'єр-міністра України – міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;
- В Міністерстві екології та природних ресурсів України - відділ забезпечення діяльності міністра (патронатна служба);
- В Міністерстві соціальної політики України - Департамент забезпечення діяльності Міністра (патронатна служба), який включає 4 відділи (організації забезпечення діяльності Міністра; взаємодії із засобами масової інформації; аналітичного забезпечення діяльності Міністра; взаємодії з громадськістю) та сектор взаємодії з Верховною Радою України;
- В Міністерстві фінансів України - Департамент забезпечення діяльності міністра (патронатна служба);
- Міністерство юстиції України у своїй структурі має службу міністра та Департамент організаційного та ресурсного забезпечення, однією з функцій передбачена організація забезпечення діяльності керівництва Міністерства.

Необхідно зауважити, що, на нашу думку, як мета, так і завдання патронатних служб міністрів в системі публічного адміністрування повинні бути типовими, так як міністри як політичні діячі, члени Кабінету Міністрів України, виконуючи свої політичні функції, потребують інформаційного, консультативного, експертно-аналітичного, правового та іншого забезпечення власної діяльності, направленої на проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості

населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

ВИСНОВКИ

Історичний досвід наочно демонструє, що незалежно від історичної епохи, типу держави, форми правління чи політичного режиму, навколо вищих посадових осіб завжди об'єктивно формувалася штат наблизених довірених осіб, які виступали інтелектуальним каркасом для підготовки та ухвалення управлінських рішень.

Погляди дослідників патронатної служби еволюціонували від філософсько-етичних до прагматично-технологічних. В античний період (Платон, Арістотель) заклала підвалини дорадництва як «інтелектуального фільтра» та «органів чуття» («очей і вух») правителя, де акцент робився на мудрості, високих моральних якостях, відборі та особистій довірі (дружбі). На противагу їм, софісти та практиканти Стародавнього Риму започаткували прагматичний підхід до політичного консультування «за наймом».

В Епоха Нового часу відбулася трансформація сприйняття інституту радників у раціональну політико-управлінську технологію. Вчені цього періоду першими детально описали системні ризики дорадництва (проблему лестоштів, витоку конфіденційної інформації, формування закритих кланів/кабінетів та загрозу маніпулювання керівником). Водночас задекларовано принцип «Єдиного Центру», згідно з яким радник є лише інструментом обробки даних, а остаточне рішення та відповідальність завжди залишаються за сувереном.

Ряд вчених (Й. Альтузій, В. Генніс) розвинули ідею інституціоналізації, що розширило розуміння радників від особистих помічників до легітимних колегіальних органів, що виступали «душею поліса», стримували свавілля лідера та слугували первинним прообразом сучасної раціональної бюрократії.

Сучасна управлінська та політична науки класифікує радників за характером впливу (спеціалісти, генералісти, ідеологи) та виокремлює їхні специфічні психологічні функції, як-от легітимізація вже ухвалених рішень в очах еліт та розділення психологічного тягаря відповідальності з лідером.

Дослідження підтверджує, що ключові деструктивні явища (ефект «yes-men», торгівля впливом, внутрішнє суперництво за «доступ до тіла») та вічна дилема вибору між компетентністю та лояльністю є міжчасовими константами політичного процесу.

В умовах сучасного ускладнення суспільних процесів, ефективність публічного управління на 95% залежить від раціональності побудови самої системи. Інститут радників у цій системі долає інтелектуальну та психологічну дистанцію між експертним знанням і владою, забезпечуючи лідеру інтелектуальну автономію, мінімізацію когнітивних упереджень та звільнення від операційної рутини заради стратегічного лідерства.

Таким чином, інститут радників пройшов шлях від персоналізованого дорадництва на засадах особистої відданості до інституціоналізованого, професійного елемента системи публічного управління, що є першоосновою для дослідження сучасної патронатної служби.

Аналіз світового досвіду демонструє різні підходи до інституціоналізації допоміжних апаратів. Зарубіжний досвід доводить, що сучасні моделі патронатних служб покликані вирішувати проблему дефіциту часу та політичного контролю керівників. Вони виступають ефективним «контрпунктом» та альтернативним джерелом аналітики щодо порад офіційного бюрократичного апарату, забезпечуючи

Можна говорити про кілька моделей патронатної служби. Британська модель характеризується складною архітектурою, де спеціальні радники взаємодіють із потужними позапартійними структурами - Секретаріатом Кабінету Міністрів, Управлінням парламентських юрисконсультів, дорадчим позавідомчим органами.

Особливістю австралійської моделі є гнучкість, за якої кадровий державний службовець може тимчасово перейти на заангажовану (політичну) посаду в офіс міністра, а потім повернутися на кар'єрну службу, що концептуально неможливо у Великій Британії. Також тут діє потужний

Департамент Прем'єр-міністра та Кабінету як центральний орган координації та ініціювання політики.

Американська та французька моделі характеризуються створенням масштабних, багатоцільових інституцій при главі держави (Виконавче управління Президента США, «Президентський палац» у Франції), які налічують сотні співробітників, діляться на цивільні й військові блоки і фактично виконують роль вищих координаційних центрів та особистих командних пунктів лідера держави.

У країнах із Вестмінстерською системою (Велика Британія, Австралія) сформувалася унікальна модель «тимчасових державних службовців». Їхній правовий статус характеризується чітким балансом можливостей та обмежень: вони звільнені від обов'язку політичної неупередженості, що дозволяє їм поєднувати державні функції з політико-партійною діяльністю, стратегічним плануванням, написанням промов та взаємодією зі ЗМІ й групами інтересів.

Водночас, вони позбавлені прямих виконавчих (лінійних) повноважень щодо кадрових держслужбовців і не можуть офіційно брати зобов'язання від імені Уряду, що чітко відмежовує їх від класичної професійної бюрократії.

В умовах розбудови української державності та реформування системи публічного управління відбулося якісне оновлення праворозуміння службових відносин. Патронатна служба пройшла шлях суттєвої еволюції — від початкового трактування її як підтипу (різновиду) класичної державної служби (згідно із ЗУ «Про державну службу» 1993 року) до її виокремлення в окремий, автономний інститут у загальній структурі публічної служби. Сучасна модель, закладена концепцією адміністративної реформи та Законом України «Про державну службу» 2015 року, чітко диференціює публічну службу на політичні, адміністративні (кар'єрні державні службовці) та патронатні посади.

В українській адміністративно-правовій доктрині та науці публічного управління сформувалося п'ять ключових підходів до визначення сутності патронатної служби:

- різновид державної служби (історико-ретроспективний підхід);
 - самостійний вид службової діяльності особистісного спрямування (акцент на обслуговуванні лідера);
 - особливий статус, відмінний від держслужби (зважаючи на специфіку вступу та звільнення);
 - різновид публічної служби (через опосередковане служіння публічному інтересу);
- позапрофесійна (допоміжна) складова державного апарату (де поширення статусу публічного службовця вважається недоречним).

Синтез цих підходів дозволяє дати авторське нормативно-теоретичне визначення: патронатна служба — це специфічний різновид публічної служби, спрямований на професійне, організаційне та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності суб'єкта публічно-владних повноважень (політичного або вищого адміністративного керівника).

Патронатна служба володіє унікальним набором характеристик, які докорінно відмежовують її від класичної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування:

- персоніфікованість та строковість: тривалість службових відносин нерозривно пов'язана зі строком повноважень конкретного керівника (патрона);
- спрощений (позаконкурсний) вступ: суб'єкт призначення самостійно добирає кадри поза загальним конкурсом чи випробувальним терміном;
- суб'єктивізація вимог та контролю: освітні, фахові вимоги, а також критерії дисциплінарної відповідальності та заохочення визначаються безпосередньо патроном, виходячи з поточних тактичних і стратегічних потреб;

- специфіка оплати праці та гарантій: умови фінансування та преміювання мають значну гнучкість і формуються за пропозицією суб'єкта призначення.

Сучасна архітектура патронатної служби в Україні значно розширилася як за змістом, так і за обсягом. Сьогодні вона охоплює апарати забезпечення Президента України, КМУ, Верховної Ради України (включаючи секретаріати фракцій та помічників народних депутатів), а також помічників суддів різних інстанцій.

Систематизацію цього інституту доцільно здійснювати за такими критеріями:

- За суб'єктом забезпечення (для політичного діяча, вищого держслужбовця тощо);
- За гілками влади (законодавча, виконавча, судова);
- За територіальним масштабом (загальнодержавний або регіональний рівень).

Загальний підсумок: Патронатна служба в Україні трансформувалася з технічного обслуговуючого персоналу у стратегічний підрозділ політико-адміністративного розподілу праці. Вона виконує роль інтелектуальної та комунікаційної ланки між динамічним політичним керівництвом та стабільною, аполітичною кар'єрною бюрократією. Це дозволяє забезпечити інституційну пам'ять державного апарату, одночасно надаючи лідерам інструмент для ефективного реалізації їхнього політичного курсу.

Патронатна служба Президента України, ключовим елементом якої є Офіс Президента України, виступає одним із найважливіших інституційних механізмів забезпечення реалізації конституційних повноважень глави держави. Як постійно діючий допоміжний орган, утворений відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України, Офіс Президента поєднує в собі організаційні, правові, експертно-аналітичні та інформаційні функції, що дозволяє Президенту ефективно здійснювати інтегруючу роль у

системі органів державної влади, забезпечувати баланс гілок влади та оперативно реагувати на виклики, зокрема в умовах воєнного стану.

Аналіз нормативно-правової бази та наукової літератури свідчить, що патронатна служба Президента складається з двох відносно автономних складових: безпосередньої патронатної служби Президента (помічники, радники, уповноважені, прес-секретар) та патронатної служби Офісу Президента (Керівник Офісу та його заступники). Така структура відображає поєднання елементів державної служби та політичного патронату, що зумовлює значний вплив Офісу на процеси державного управління. Керівник Офісу Президента, формально виконуючи адміністративні повноваження, на практиці стає впливовою політичною фігурою, що іноді призводить до конфліктів центрів впливу та репутаційних ризиків.

Функціонування Офісу Президента характеризується широким спектром повноважень, включаючи підготовку актів Президента, експертизу законодавства, контроль за виконанням рішень, зовнішньополітичну аналітику та інформаційне забезпечення. Водночас структура органу є досить складною, з розгалуженою мережею директоратів, департаментів, радників та спеціальних уповноважених. Це забезпечує оперативність, але водночас створює ризики дублювання функцій та надмірної концентрації влади.

Особливу увагу заслуговує діяльність Державного управління справами як спеціалізованого допоміжного органу, що здійснює матеріально-технічне та соціально-побутове забезпечення. Широке коло суб'єктів та видів забезпечення, які охоплює ДУС, породжує суттєві корупційні ризики та потребує чіткішого нормативного регулювання з метою запобігання перерозподілу публічних ресурсів не на користь виконання конституційних повноважень Президента.

Результати соціологічних досліджень (зокрема, опитування Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та Центру Разумкова, 2023 р.) підтверджують суспільне сприйняття надмірного впливу Офісу Президента на парламент, уряд, правоохоронні та судові органи, що виходить

за межі конституційно визначених повноважень. Це актуалізує проблему чіткого розмежування статусу допоміжних органів, їхньої відповідальності та прозорості діяльності.

Таким чином, патронатна служба Президента України є потужним інструментом реалізації президентських повноважень, адаптованим до сучасних реалій. Водночас для підвищення ефективності та легітимності її діяльності необхідне вдосконалення законодавчого регулювання, чітке розмежування конституційних і допоміжних функцій, посилення прозорості та підзвітності, а також запобігання трансформації допоміжних структур у паралельні центри політичного впливу. Подальший розвиток інституту має відбуватися з урахуванням досвіду європейських країн та принципів верховенства права.

Патронатна служба вищих та центральних органів виконавчої влади є важливим інституційним елементом публічного управління в Україні, що забезпечує персоналізовану організаційну, інформаційно-аналітичну, консультативну та комунікаційну підтримку діяльності політичних керівників — Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів, міністрів та інших членів Кабінету Міністрів. Її ключовою особливістю є тимчасовий, персоніфікований характер, прив'язаний до строку повноважень конкретної посадової особи, що відрізняє патронатних службовців від класичних державних службовців.

На вищому рівні виконавчої влади патронатна служба інтегрована в структуру Секретаріату Кабінету Міністрів України у формі Апарату Прем'єр-міністра та окремих патронатних служб Першого віце-прем'єра, віце-прем'єрів і міністрів без портфеля. Їхні функції охоплюють підготовку матеріалів для прийняття рішень, організацію робочого процесу, забезпечення міжнародних контактів, формування іміджу та комунікацію з громадськістю. На рівні центральних органів виконавчої влади (міністерств) патронатні служби створюються безпосередньо міністрами в межах

граничної чисельності (до 10 осіб) і виконують аналогічні завдання, адаптовані до галузевої специфіки.

Водночас функціонування патронатної служби характеризується низкою системних недоліків. По-перше, існує певна суперечливість у структурі Секретаріату КМУ, де патронатні служби співіснують із широкою мережею самостійних структурних підрозділів, що призводить до дублювання функцій в аналітичній, організаційній, протокольній, міжнародній та інформаційній сферах. По-друге, спостерігається надмірна множинність і фрагментація підрозділів Секретаріату, які частково дублюють роботу міністерств і один одного, що спричиняє неефективне використання бюджетних коштів. По-третє, на рівні міністерств відсутній єдиний типовий стандарт організації патронатних служб: різні назви, організаційні форми та обсяги повноважень свідчать про ситуативний підхід до їх формування.

Такий стан інституту патронату знижує загальну ефективність виконавчої влади, створює ризики дублювання компетенцій, ускладнює координацію та послаблює інституційну стійкість. Усе це актуалізує необхідність комплексного вдосконалення правового регулювання патронатної служби на законодавчому рівні.

Для підвищення ефективності патронатної служби вищих та центральних органів виконавчої влади доцільно:

- чітко розмежувати функції патронатних служб (політично-особистісний характер) та структурних підрозділів Секретаріату (інституційно-адміністративний характер);
- оптимізувати організаційну структуру Секретаріату КМУ шляхом укрупнення та ліквідації дублюючих підрозділів;
- запровадити єдині типові положення про патронатні служби міністрів з уніфікованими завданнями, правами та обмеженнями;
- посилити прозорість діяльності патронатних службовців, зокрема через механізми декларування та підзвітності.

Подальший розвиток інституту патронатної служби має відбуватися з урахуванням принципів ефективності, економності, прозорості та балансу між політичним керівництвом і професійною державною службою. Це сприятиме підвищенню якості державного управління та посиленню відповідальності політичних діячів за результати реалізації державної політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Корольчук О. Л. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : О. Л. Корольчук, В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с.
2. Бакуменко В., Бондар І., Горник В., Шпачук В. Особливості публічного управління та адміністрування: навчальний посібник. Київ : КНУКіМ, 2016. 167 с.
3. Deming, W. Edwards. Out of the Crisis, reissue. MIT press, 2018.
4. Савченко Б. Г. Організаційно-правові засади діяльності керівників органів державної влади / Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова. – Київ : НАДУ, 2014. . 194 с.
5. Dror Yehezkel Advising rulers. In William Plowden (ed.), Advising the ruler (pp. 185-215). Oxford: Blackwell. Chapter manuscript, p. 4. Retrieved (1987).
6. Історія вчень про державу і право : підручник. за ред. проф. Г.Г. Демиденка, проф. О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 256 с.
7. Платон. Держава. Пер. з давньогрец. та комент. Д. Коваль. Київ : Основи, 2000. 354 с.
8. Cicero, Quintus Tullius Tipps für einen erfolgreichen Wahlkampf. Ditzingen: Reclam; (2012). How to win an election: an ancient guide for modern politicians. Princeton: Princeton Univ. Press. (2013).
9. Bacon, Francis (1612). Of counsel. The essays. Ebook, University of Adelaide. Retrieved 20 April 2013 from <http://ebooks.adelaide.edu.au/b/bacon/francis/b12e/essay20.html>
10. Hobbes, Thomas (2013). Leviathan. Project Gutenberg Ebook 3207. Retrieved 21 April 2013 from
11. Althusius, Johannes (1995). Politica. [XXVII] Liberty Fund. Retrieved 2 May 2013 from <http://oll.libertyfund.org/title/692/194571>

12. Johann Wolfgang von Goethe: ein Porträt. Wien: Böhlau, p. 108.
13. Hennis, Wilhelm. Politikwissenschaftliche Abhandlungen: Politikwissenschaft und politisches Denken. Vol. 2. Mohr Siebeck, 1999.
14. Goldhamer, Herbert (1978). The adviser. New York: Elsevier, p. 7.
15. Blick, Andrew. At Power's elbow: Aides to the prime minister from Robert Walpole to David Cameron. Biteback Publishing, 2013.
16. LSE GV314 Group. "New life at the top: Special advisers in British government." *Parliamentary Affairs* 65.4 (2012): 715-732.
17. Burch, Martin. "Prime Minister and Cabinet: An Executive in Transition?." *Governing the UK in the 1990s*. London: Macmillan Education UK, 1995. 15-42.
18. Wilkes, Giles. "The Unelected Lynchpin: Why Government Needs Special Advisers." *Institute for Government* (2014).
19. Ives, Denis. "Special advisers for Ministers in the United Kingdom." *Canberra Bulletin of Public Administration* 104 (2002): 63-67.
20. Ryan, Mark. "The Constitutional Reform and Governance Act 2010: The Evolution and Development of a Constitutional Act." *Liverpool Law Review* 35.3 (2014): 233-254.
21. Esselment, Anna Lennox, Jennifer Lees-Marshment, and Alex Marland. "The nature of political advising to prime ministers in Australia, Canada, New Zealand and the UK." *Commonwealth & Comparative Politics* 52.3 (2014): 358-375.
22. Cabinet Office and Prime Minister's Office, 10 Downing Street, Simon Case appointed as Cabinet Secretary and Head of the Civil Service, press release, 1 September 2020 // www.gov.uk/government/news/simon-case-appointed-as-cabinet-secretary-and-head-of-the-civil-service
23. Code of Conduct for Board Members of Public Bodies, Cabinet Office, 2011 www.cabinetoffice.gov.uk .

24. Eichbaum, Chris, et al. "A third force?: Ministerial advisers in the Executive." (2003).
25. Maley, M., 2000a. 'Conceptualising Advisers' Policy Work: The Distinctive Policy Roles of Ministerial Advisers in the Keating Government, 1991-1996', *Australian Journal of Political Science*, vol. 35, no. 3, pp. 449-470.
26. Maley, M., 2002. 'Australian Ministerial Advisers and the Royal Commission on Government Administration', *Australian Journal of Public Administration*, vol. 61, no. 1, pp. 103-107.
27. Maley, M., 2000b. 'Too Many or Too Few? The Increase in Federal Ministerial Advisers 1972-1999', *Australian Journal of Public Administration*, vol. 59, no. 4, pp. 48-53.
28. Howard, J., 1997. The Sir Robert Garran Oration. Address to the National Conference of the Institute of Public Administration, 19 November 1997
29. Evans, Mark, and Patrick Dunleavy. "Prime Minister, Cabinet and government." *AUSTRALIA'S EVOLVING* (2024): 275.
30. Бодрова І.І. Система допоміжних органів при Президентіві України. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Харків, 2012. Вип. 23. С. 94-105.
31. Гета Д.С. Консультативно-дорадчі органи при главі держави: зарубіжний досвід кон-ституційно-правового регулювання. *Право.ua*. 2024. No 1. С. 218-227.
32. Коломoeць, Т. О. "Патронатна служба за законодавством України: деякі дискусійні питання регламентації." *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки* 3 (2017): 73-82.
33. Битяк, Ю. П. Державні секретарі в системі органів виконавчої влади [Текст] / Ю. П. Битяк, О. В. Петришин // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2001. – Вип. 1. – С. 91–98.
34. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.

35. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. №8 (38). С. 53-55.
36. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 384 с.
37. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583 – 587.
38. Комірчий П. О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері. Дис. ... докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; міжнародне приватне право. К., 2020. 611 с
39. Баламуш М.А. Адміністративно-правове забезпечення та наукове обґрунтування політичної служби в Україні. (2023).
40. Дармограй, Н. М. "Патронатна служба в публічному управлінні України: сутність, формування, регулювання." *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України* 4 (2019): 95.
41. Владовська К. П. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 124-128.
42. Костилев О.І. Поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронатних службовців // *Митна справа*. 2015. № 2. С. 14. 13. .
43. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
44. Лазор О. Д. Державна служба в Україні: навч. посіб. 3-тє вид., доп. і перероб. Київ: Дакор, 2009. 560 с.
45. Костилев О. І. Поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронатних службовців. *Митна справа*. 2015. № 2 (98). Ч. 2. Кн. 2. С. 14–19.

46. Дармограй, Н. М. "Патронатна служба в публічному управлінні України: сутність, формування, регулювання." *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України* 4 (2019): 95.
47. Лазор, О. Д., О. Я. Лазор, І. Г. Юник. "Інституціоналізація патронатної служби в органах публічного управління та адміністрування України." (2024).
48. Конституція України від 28 червня 1996 року. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-вр#Text>.
49. Владовська К.П. Конституційне право рівного доступу до публічної служби: в контексті реформування законодавства про службу в органах місцевого самоврядування." *п 68 Правові засади організації та здійснення публічної влади* (2025): 63.
50. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / За ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової / Ківалов С.В., Харитонova О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін. – Х., 2005. – 452 с.
51. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст. 43.
52. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 14–15, 16–17. Ст. 133.
53. Про Дослідницьку службу Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 11.08.2022 № 438. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22-пр>
54. Радченко О.І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання." *К.*: 2005 (2005): 19.
55. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07. 10. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
56. Проєкт Закону про парламентську службу від 21.12.2020 № 4530. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70725.

57. Про Центральну виборчу комісію: Закон України прийм. 30 черв. 2006 р. № 1932'IV. // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 36. — Ст. 448.
58. Гета Д.С. Консультативно-дорадчі органи при главі держави: зарубіжний досвід кон-ституційно-правового регулювання. Право.ua. 2024. No 1. С. 218-227.
59. Демченко Д. Трансформації апарату президента України: від Секретаріату до Офісу (14 жовтня 2005 р.–31 грудня 2024 р.). (2025).
60. Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України. Державне будівництво та місцеве самоврядування, 2012. Вип. 23. С. 94-105.
61. Шкуро А. Функціональні та сутнісні особливості структурних елементів апарату Президента України. Вісник Львівського університету.Серія філос.-політолог. студії. Львів, 2024. Вип. 55. С. 543–549.
62. Чорна В. В. Патронатні служби Президента України, Офісу Президента України. Право і суспільство. 2020. № 3. Частина 2. С. 106-111.
63. Про Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/2019. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/436/2019>
64. Стефанчишен Р. В. Функціонування Офісу Президента України під час дії правового режиму воєнного стану / Р. В. Стефанчишен. Прикарпатський юридичний вісник. 2024. Вип. 4. С. 96-99.
65. Іщенко Ю.Державне управління справами як суб'єкт перерозподілу публічного ресурсу. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки* 181 (2016): 93 .
66. Коваль Н. Правовий статус координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентові України, їх функції та повноваження. *Часопис Київського університету права* 3 (2014): 79.

67. Зозуля О. Роль спеціалізованих допоміжних органів Президента України у забезпеченні діяльності глави держави. *Форум права*. 2012. № 1. С. 363–64.

68. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. Відомості Верховної Ради, 2014. № 13. Ст.222.

69. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 850. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-п#Text>.

70. Костилев О. І. Адміністративно-правовий статус патронатної служби міністра. Дис. ... канд.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К., 2015. 202 с.