



ПРИНЦИП НАРОДНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ І ЙОГО РОЛЬ У ФОРМУВАННІ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПУБЛІЧНУ СЛУЖБУ В УКРАЇНІ

Червякова Оксана Вікторівна

канд. юрид. наук, доц.,

старший викладач кафедри військового права,

Військово-юридичний інститут

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого,

Україна, м. Харків

e-mail: chervyakovaov@ukr.net

ORCID 0000-0002-8144-1195

Враховуючи курс України на поглиблення європейської інтеграції з метою набуття членства в ЄС, що передбачає імплементацію визначених Радою Європи принципів «належного врядування», інших європейських стандартів та кращих світових управлінських практик, у статті на основі результатів аналізу змісту поняття народного суверенітету запропоновано концепцію змін законодавства у сфері публічної служби в Україні. Обґрунтовано й розроблено концепцію публічної служби в Україні, що передбачає охоплення відповідним поняттям усіх суб'єктів владних повноважень, незалежно від спеціалізації завдань і функцій держави та суспільства, які їх виконують. Запропоновано взяти дану концепцію за основу при вирішенні проблеми наявних окремих регуляторних актів у сферах державної та військової служби, організації її діяльності органів місцевого самоврядування, прокуратури, Служби безпеки України та інших органів влади, державних і муніципальних органів, неузгодженість чи розрізненість положень яких, як і відсутність норм законодавства з окремих питань, є перешкодою для формування цілісної концепції публічної служби в Україні, однозначних з точки зору складових елементів понять «державна служба», «публічна служба», «публічний службовець», «державний службовець», що на практиці має вигляд недосконалої законодавчої забезпечення відповідних відносин, відсутності єдиного підходу до виділення складових, принципів організації та функціонування публічної служби в Україні, визначення місця всіх органів держави в її апараті та механізми, враховуючи конституційний принцип поділу належної Українському народові влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Ключові слова: суверенітет; народний суверенітет; влада; демократія; реформування; публічна служба; державна служба; законодавство; належне врядування.

Вступ. Забезпечення незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, гарантії прав і свобод людини на всій території визначають спрямованість діяльності держави та інститутів громадянського суспільства, пріоритетні напрямки взаємодії державної та самоврядної влади, вектори та зміст усіх реформ, що плануються чи здійснюються в державі. Однією з

актуальних реформ для України є комплексна зміна законодавства у сфері публічної служби, що передбачає поступову імплементацію визначених Радою Європи принципів «належного врядування», інших європейських стандартів і кращих світових практик у сфері публічного адміністрування. Незважаючи на вже проведені чисельні реформи та прийняття у 2015 р. нового закону у сфері державної служби, організація та правове регулювання публічного управління, як об'єднуючого для державного та самоврядного, все ще потребує вдосконалення, про що свідчить відсутність закону про публічну службу, адміністративно-процедурного кодексу тощо. Недосконалість нормативно-правового регулювання служби в Україні підтверджується і висновками експертів SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту), які продовжують надавати допомогу Україні на шляху поглиблення європейської інтеграції з метою набуття державою членства в ЄС.

Невирішені раніше завдання. Наразі в Україні маємо окремі регуляторні акти (у сфері державної та військової служби, організації та діяльності органів місцевого самоврядування, діяльності прокуратури, Служби безпеки України тощо), зміст яких не дозволяє сформулювати однозначне з точки зору складових елементів поняття «державна служба», «публічна служба», що на практиці означає недосконалість законодавчого забезпечення відповідних відносин, відсутність єдиного підходу до формування поняття «публічна служба», її складових, виділення принципів організації та функціонування служби в Україні, визначення місця всіх органів держави в її апараті та механізмі, враховуючи конституційні принципи поділу належної народів влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інтерпретації термінів, значення, змісту та ознак таких понять, як суверенітет народу, нації, держави, традиційно перебувають у полі уваги науковців, які представляють різні галузі наук і різні країни. З числа наукових робіт, присвячених проблематиці народного суверенітету, в основу даного дослідження покладено

праці таких вчених-правників, як Т. М. Анакіна (T. M. Anakina), Ю. П. Битяк (Yu. P. Bytiak), О. В. Петришин (O. V. Petryshyn), С. Г. Серьогіна (S. G. Serohina), А. О. Селіванов (A. O. Selivanov), В. Я. Тацій (V. Ya. Tatsii), Ю. С. Шемшученко (Yu. S. Shemshuchenko), І. В. Яковюк (I. V. Yakoviuk) та ін.

Мета статті – на основі поняття народного суверенітету сформувати концепцію публічної служби в Україні, для чого однозначно вирішити питання об'єму (змісту) дефініції «державної служби» та сформувати поняття «публічної служби», керуючись нормами чинного законодавства та розробивши перспективні шляхи його вдосконалення з урахуванням такого основного принципу конституціоналізму як народний суверенітет.

Методологія. Для визначення сутності принципу народного суверенітету та встановлення його ролі у формуванні законодавства про публічну службу в Україні використано комплекс методів загально наукового та спеціально-юридичного пізнання, серед яких методи аналізу та синтезу, порівняння, формально-логічний та ін.

Виклад основного матеріалу. В Конституції України [1] проголошено принципи незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, верховенства права, демократії, виключної належності влади народів з можливістю її опосередкованої реалізації через інститути держави та громадянського суспільства. Які ж інститути маються на увазі та яким чином побудовано й урегульовано їх систему, статуси та інші питання організації та діяльності? Відповіді на ці питання повинні бути закладені в законодавстві України. Однак це у сфері регулювання служби має певні проблеми.

Розпочнемо з тієї з них, що закон 1993 р., який мав назву «Про державну службу» [2], все ж таки регулював сферу виконавчої влади, тим самим втілюючи вузьке трактування змісту категорії державної служби. Прийнятий у 2015 р. Закон з аналогічною назвою [3] також не вирішує однозначно питання обсягу поняття державної служби, оскільки у сфері його дії чітко визначені суб'єкти, які підпадають під дію закону, а також, які з нього виключені. При цьому не уточнюється статус виключених суб'єктів та не вказано

законодавство, що має бути основою організації їх діяльності.

Тим самим з точки зору теорії права породжується проблема статусу суб'єктів владних повноважень, на яких не поширюється дія положень Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [3]. При цьому аналіз практики застосування положень законодавства у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування ставить питання про нормативно-правове регулювання їх діяльності з точки зору поширення норм, що стосуються центральних органів виконавчої влади, на органи держави, які такого статусу не мають, але при цьому з точки зору конституційного поділу влади не можуть мати іншого статусу. Це пояснюється проблемою поняття механізму держави в аспекті задекларованого Конституцією України поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову при функціонуванні системи прокуратури України, Служби безпеки України та інших органів держави, які до жодної з названих в Основному Законі гілок не відносяться, але інших гілок на цьому рівні не виділено.

Хоча в цьому контексті доцільно звернути увагу на те, що при формулюванні мети функціонування Національного агентства України з питань державної служби використано конструкцію «управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті)» (п. 1 Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500 [4]). Це означає, що на підзаконному рівні враховано недосконалість конституційного поділу влади, про яку неодноразово стверджувати представники різних правових наук [5–10].

Також доцільно взяти до уваги той факт, що Національне агентство України з питань державної служби у своїй структурі має Генеральний департамент професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, тим самим охоплюючи компетенцією і питання реалізації самоврядної влади в Україні, а не тільки державної, як це можна припустити, виходячи з назви агенції та задекларованої мети створення:

забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби, здійснення функціонального управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (п. 1 вказаного Положення [4]).

Як видається, означені питань можуть бути вирішені шляхом формування цілісної системи служби в Україні на основі концепції належності влади України народові та її безпосереднього й опосередкованого здійснення вказаним суб'єктом через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Сутність суверенітету народу полягає в його головних політико-правових і суспільних ознаках і характеризується невідчуженістю, неподільністю, безумовністю. Ця категорія в теорії і практиці конституціоналізму належить до найголовніших конституційних цінностей, оскільки свідчить про верховну владу в Україні, яка охороняється конституційним ладом, усіма засобами механізму держави й особливо конституційним правосуддям. Суверенітет народу безпосередньо пов'язаний із демократичним устроєм держави, формами здійснення демократії та її гарантіями в державі [11, с. 66]. Так, Я. С. Богів (Ya. S. Bohiv) зазначає, що «особливе суспільне та наукове значення має дослідження теоретичної конструкції саме народного суверенітету як фундаменту народовладдя». Вона обґрунтовує, що «термін суверенітет у правовій науці виражає наявність певної вищої, неподільної, незалежної та самодостатньої влади. При цьому суверенітет народу та суверенітет нації є самостійними явищами, які водночас дуже тісно пов'язані та доповнюють одне одного. Так, національний суверенітет – це верховенство нації як політичної та етнічної спільноти у вирішенні питань мови, культури та визначення основних напрямів її цивілізаційного розвитку. Водночас реалізація національного суверенітету неможлива поза межами народного суверенітету, адже саме народ володіє рядом конституційно визначених засобів та способів реалізації своєї волі. Таким чином у правовій теорії та практиці поняття суверенітету народу є виразником також і національного суверенітету. Воно є більш універсальним,

органічним та зручним з правової точки зору поняттям» [12, с. 12]. Зв'язок суверенітету та виключної належності влади народів України в контексті даної статті вказує на доцільність позначення всіх суб'єктів владних повноважень публічними службовцями з виокремленням специфіки проходження служби, обумовленої специфікою завдань та функцій, які стоять перед конкретними органами держави, органами місцевого самоврядування.

Водночас серед публічних службовців доцільно розрізняти державних і муніципальних службовців, статуси яких як одні й ті ж, так і різняться, що має бути враховано при визначенні системи законодавства, на основі якого здійснюватиметься їх правове регулювання. У сфері державної служби, з огляду на викладене, зміни законодавства повинні включати розширення об'єму категорії «державна служба» за рахунок збільшення категорій службовців, що матимуть статус державних.

Наразі поняття «державний службовець» є підставою застосовувати для службовців органів виконавчої влади, апаратів органів влади. Водночас з точки зору принципу народного суверенітету та народу як єдиного джерела влади в Україні такі категорії суб'єктів владних повноважень, як прокурори, військовослужбовці Служби безпеки України та інші виключені зі сфери дії закону суб'єкти є також службовцями, які представляють державу при реалізації ними службових повноважень у контексті їх спеціального правового статусу. Тим самим є підстави з позиції теорії держави і права вказаних суб'єктів називати державними службовцями. Хоча, по-перше, у законодавстві такі підстави наразі відсутні. По-друге, усталена практика використання поняття «державний службовець» відносно органів виконавчої влади та апаратів органів влади (виходячи з вузького трактування змісту поняття державної служби) є перепорою для розширення його змісту.

Вирішенням означеного проблемного питання має стати цілісна концепція публічної служби в Україні, яку буде покладено в основу формування системи законодавства, яке забезпечить всі види служби в державі незалежно від специфіки здійснюваних службовцями функцій (державна та

самоврядна влада, військова та цивільна служба, політичні та адміністративні посади). Така концепція передбачає чітке розмежування носія влади (народу України) та суб'єктів її опосередкованої реалізації, що сприятиме усуненню сумнівів щодо змісту принципу народного суверенітету, які висловлюють сучасні науковці. Зокрема, Ю. С. Кононенко (Yu. S. Kononenko) та С. В. Джолос (S. V. Dzholos) висувають тезу про дискусійність положення «народ є джерелом влади», визначаючи дану тезу «вельми неоднозначною». Вони вважають, що відповідний принцип «являє собою не констатацію факту чи декларацію, а ідеологічний штамп демократії». Науковці наголошують, «що реальним джерелом влади є природа (об'єктивні закони світобудови), яка дарує розум і силу для організації держави та забезпечення добробуту ... наділення народу владою суперечить логіці утворення держави як інструменту забезпечення добробуту та може створювати загрозу повернення до хаосу додержавного стану. До того ж народ легко піддається маніпуляції, тому в реальності він є об'єктом, а не суб'єктом панування». Більше того, вони стверджують, що «суверенітет, тобто верховенство, абсолютність, постійність, єдність, незалежність, необмеженість і неподільність, є властивостями виключно державної влади, яка згуртовує народ на певній території для досягнення певної цілі, що призводить до утворення держави ... тільки держава, сильна у військовому, політичному та економічному плані, спроможна забезпечити реалізацію інтересів суспільства» [13, с. 54]. Таким чином, науковці не тільки ставлять під сумнів задекларовані Конституцією України цінності, але й взагалі критично оцінюють саму ідею народного суверенітету.

Водночас, оцінюючи запропоновану ідею, неможливо не враховувати того факту, що поняття суверенітету формувалося історично стосовно держави, народу та суб'єктів монархічної влади і тому за своїм історичним походженням суверенітет є, насамперед, політичною ідеєю, яка з часом перетворилася на конституційно-правову категорію з важливими політичними та соціально-економічними складовими [11, с. 66]. «Принцип народного суверенітету вже давно став основоположним принципом демократичної правової держави,

якою, відповідно до Конституції, є і Україна. Конституційному закріпленню цього принципу передувало його утвердження як правової ідеї та доктрини» [14, с. 356].

Поняття народного суверенітету пов'язане з ідеєю демократії. І Античність, і Новий час, говорячи про демократію як форму правління, розглядали народ як джерело неподільної влади, що знаходить продовження в європейській політико-правовій думці XVIII ст. як відмова від божественного розуміння суверенітету як такого. Головний зміст суверенітету – бути єдиною політико-територіальною організацією владарювання, що встановлює правопорядок, якому підкоряються всі фізичні особи та організації всередині країни (внутрішній аспект) і незалежною на міжнародній арені (зовнішній аспект) [15, с. 9, 47]. У контексті цієї європейської правової традиції формувалася українська доктрина народного суверенітету, що відбувалось одночасно з процесом національного самовизначення українського народу [14, с. 356]. Як констатує А. О. Селіванов (А. О. Selivanov), «суверенітет народу обумовлює існування не менш важливих ознак національної ідентифікації, таких як суверенітет держави, територія, публічна влада, національне законодавство тощо. Саме виходячи з доктрини народного суверенітету отримали політичне визнання і конституційне закріплення визначення джерела всіх форм влади, що відображено у ст. 5 Конституції України і на сьогодні сприймається в суспільстві як непорушний постулат: принцип носія і єдиного джерела влади в Україні – народ [11, с. 66]. Обрання за основу формування концепції публічної служби в Україні цього конституційного принципу забезпечить у сфері законодавства цілісну та структурно узгоджену нормативну базу як основу для стабільного й поступового розвитку та функціонування публічної служби, спроможної ефективно вирішувати всі завдання внутрішньої та зовнішньої політики [16, с. 5–8] за умови балансування різних компонент сталого розвитку [17].

Концепцію можливо будувати, виходячи із загального поняття для всіх службовців у державі «публічного службовця» як суб'єкта, який реалізує

публічну владу (державну та самоврядну) [18, с. 56–57], приймаючи політичні рішення (державні політичні службовці) чи реалізуючи вироблену політику (державні адміністративні службовці). Цю концепцію доцільно покласти в основу розробки системи законодавства, що регулюватиме питання вступу, проходження та припинення публічної служби [19, с. 178–179].

Найбільший ступінь узагальнення повинен мати закон про публічну службу, виходячи з єдиних начал державного та муніципального управління: принципи, мета та завдання, виділення політичної та адміністративної складових управління тощо.

Конкретизацію щодо окремих аспектів служби доцільно здійснювати через спеціальне законодавство. Аналіз положень чинного закон «Про державну службу» 2015 р. дає підстави стверджувати, що він присвячений регулюванню служби в системі органів виконавчої влади та апаратах інших державних органів. І таку спрямованість доцільно відобразити в його назві. Щодо інших видів служби також є (або мають бути прийняті чи вдосконалені) спеціальні закони: про службу в органах місцевого самоврядування, про прокуратуру, про військовий обов'язок та військову службу тощо.

Дана пропозиція щодо концепції служби не може бути обмежена вдосконаленням нормативно-правового забезпечення публічної служби з точки зору системи законодавства. Запропоновані зміни мають бути поштовхом для вдосконалення функціонального управління службою [20] в органі державної влади, інших державних органах, їх апаратах (секретаріатах), в органах місцевого самоврядування. Вирішення організаційних проблем проходження державної служби, недоліків щодо змісту та повноти її правового регулювання дозволить сформулювати не лише систему ефективно працюючих державних службовців у країні, а й досягти нового рівня державного управління в цілому – стверджує Ю. П. Битяк. При цьому науковець акцентує особливу увагу на тому, що Закон України «Про державну службу» 2015 р., як і попередній, має чисельні вади, надто перевантажений інструктивними положеннями поряд з нерегульованими питаннями. Тому особливого значення на сучасному етапі

розвитку законодавства щодо державної служби та загальної кадрової політики держави в цілому набуває оптимізація правового регулювання [21, с. 11].

Основні результати та висновки дослідження. В результаті аналізу основних складових поняття народного суверенітету обґрунтовано та розроблено концепцію публічної служби в Україні, що передбачає охоплення відповідним поняттям усіх суб'єктів владних повноважень, незалежно від спеціалізації завдань і функцій держави та суспільства, які їх виконують, та правової природи влади, що з цією метою ними реалізується (державна чи самоврядна).

Складовими публічної служби пропонується визначити державну службу, що охоплює всіх без винятку службовців органів держави та їх апаратів (секретаріатів), незалежно від специфіки здійснюваної ними службової діяльності. Чинний закон у сфері державної служби пропонується вдосконалити, починаючи з назви, де повинно бути чітко вказано на сферу дії закону щодо органів виконавчої влади та апаратів органів держави, які належать до інших гілок.

Наступним рівнем деталізації пропонується виокремити військову та цивільну служби, а щодо посад – чітко розмежувати політичних службовців та адміністративних службовців, які всі без винятку мають отримати статус державних, оскільки втілюють завдання та функції держави у своїй службовій діяльності в рамках спеціальних правових статусів.

Список літератури

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.
2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.
3. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 12.07.2020).
4. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF> (дата звернення: 12.07.2020).
5. Тацій В. Я., Грошовий Ю. М. Прокуратура в системі поділу влади. *Вісник Академії правових наук України*. 1999. № 1. С. 61–63.
6. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2001. 375 с.
7. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах

- побудови демократичної правової держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2002. 467 с.
8. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія. Харків : Право, 2010. 464 с.
9. Опаленко Д. А. Контрольна влада в Україні: від Вищої ради юстиції до Вищої ради правосуддя : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2016. 211 с.
10. Розсоха К. О. Прокуратура в системі спеціалізованих антикорупційних органів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2019. 21 с.
11. Селіванов А. О. Суверенітет народу і його забезпечення публічною владою. *Право України*. 2009. № 11. С. 66–72.
12. Богів Я. С. До питання про сутність суверенітету: теоретико-правовий аспект. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2018. № 2 (18). С. 1–12.
13. Кононенко Ю. С., Джолос С. В. Чи справді народ є джерелом влади? *Конституційно-правові академічні студії*. 2019. № 2. С. 54–63. DOI <https://doi.org/10.32782/2663-5399.2019.2.07>.
14. Ковальчук В. Б., Богів Я. С. Ідея народного суверенітету в українській політико-правовій думці кінця XIX – першій чверті XX ст. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 813. С. 356–362.
15. Битяк Ю. П., Яковюк І. В., Серьогіна С. Г. та ін. Державний суверенітет в умовах європейської інтеграції : монографія / за ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка. Київ : Ред. журн. «Право України», 2012. Випуск «Академічні правові дослідження». Дод. до юрид. журн. «Право України». 336 с.
16. Alasdair R. Strategies for governing: Reinventing public administration for a dangerous century. Ithaca : Cornell University Press. 2019. 197 p.
17. Anis Omri A., Mabrouk N. Good governance for sustainable development goals: Getting ahead of the pack or falling behind? *Environmental Impact Assessment Review*. 2020. Vol. 83. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0195925519305293?-via%3Dihub> (дата звернення: 12.07.2020).
18. Червякова О. В. Формування змісту поняття публічного адміністрування. *Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики* (9–10 квіт. 2020 р., Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків) : зб. наук. статей, тез доп. та повідомлень за матеріалами VIII Міжнар. наук.-практ. конф. Серія «Сектор безпеки України». Вип. 35 / редкол. : Ю. П. Битяк, А. П. Гетьман, Ю. В. Мех та ін. Харків : Друкарня Мадрид, 2020. С. 55–57.
19. Червякова О. В. Поняття державного управління в контексті розвитку концепції публічного адміністрування. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення* : зб. наук. пр. за матеріалами IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9–10 квіт. 2020 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого ; відп. за вип. : Н. П. Матюхіна, Г. А. Гончаренко, М. С. Ковтун, С. А. Федчишин. Харків : Право, 2020. С. 176–179.
20. Egeberg M. Policy design or organizational design: On the relevance of the study of public policy and administration. *Public Administration*. 2020. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12671> (дата звернення: 12.07.2020).
21. Битяк Ю. П. Пріоритетні напрями забезпечення ефективного функціонування публічної служби в Україні. *Теорія і практика правознавства* : електрон. наук. фахове вид. 2015. Вип. 1 (7). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_1_21 (дата звернення: 12.07.2020).

References

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. (2010). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 72/1 (special issue), 15, art. 2598.
2. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 16.12.1993 r. № 3723-XII. (1993). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 52, 490 [in

Ukrainian].

3. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII. (2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

4. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.10.2014 № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF/>.

5. Tatsii, V.Ya., Hroshovyi, Yu.M. (1999). Prokuratura v systemi podilu vlady. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy, 1, 61–63* [in Ukrainian]

6. Mychko, M.I. (2001). Problemy funktsii i orhanizatsiinoho ustroiu prokuratury Ukrainy. *Doctor's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

7. Kosiuta, M.V. (2002). Problemy ta shliakhy rozvytku prokuratury Ukrainy v umovakh pobudovy demokratychnoi pravovoi derzhavy. *Doctor's thesis*. Odesa [in Ukrainian].

8. Bryntsev, V.D. (2010). Standarty pravovoi derzhavy: vtilennia u natsionalnu model orhanizatsiinoho zabezpechennia sudovoi vlady, Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

9. Opalenko, D.A. (2016). Kontrolna vlada v Ukraini: vid Vyshchoi rady yustytsii do Vyshchoi rady pravosuddia. *Candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].

10. Rozsokha, K.O. (2019). Prokuratura v systemi spetsializovanykh antykoruptsiinykh orhaniv Ukrainy. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

11. Selivanov, A.O. (2009). Suverenitet narodu i yoho zabezpechennia publichnoiu vladoiu. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine, 11, 66–72* [in Ukrainian].

12. Bohiv, Ya.S. (2018). Do pytannia pro sutnist suverenitetu: teoretyko-pravovyi aspekt. *Chasopys Natsionalnogo universytetu «Ostrozka akademiia». Ser. «Pravo», 2 (18), 1–12* [in Ukrainian].

13. Kononenko, Yu.S., Dzholos, S.V. (2019). Chy spravdi narod ye dzherelom vlady? *Konstytutsiino-pravovi akademichni studii, 2, 54–63*. DOI <https://doi.org/10.32782/2663-5399.2019.2.07> [in Ukrainian].

14. Kovalchuk, V.B., Bohiv, Ya.S. (2015). Ideia narodnogo suverenitetu v ukrainskii polityko-pravovii dumtsi kintsia XIX – pershii chverti XX st. *Visnyk Natsionalnogo universytetu «Lvivska politekhnikha». Ser. Yurydychni nauky, 813, 356–362* [in Ukrainian].

15. Bytiak, Yu.P., Yakoviuk, I.V., Serohina, S.H., et al. (2012) Derzhavnyi suverenitet v umovakh yevropeiskoi intehtratsii. Yu.P. Bytiak, I.V. Yakoviuk (Eds.), *issue «Akademichni pravovi doslidzhennia», dod. do yuryd. zhurn. «Pravo Ukrainy»*. Kyiv: Red. zhurn. «Pravo Ukrainy» [in Ukrainian].

16. Alasdair, R. (2019). *Strategies for governing: Reinventing public administration for a dangerous century*. Ithaca: Cornell University Press.

17. Anis, Omri A., Mabrouk, N. (2020). Good governance for sustainable development goals: Getting ahead of the pack or falling behind? *Environmental Impact Assessment Review, 83*. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0195925519305293?via%3Dihub>.

18. Cherviakova, O.V. (2020). Formuvannia zmistu poniattia publichnoho administruvannia. *Sektor bezpeky Ukrainy: aktualni pytannia nauky ta praktyky (9-10 kvitnia 2020 r.)*. *Zbirnyk naukovykh statei, tez dopovidei ta povidomlen za materialamy VIII Mizhnarodnoi naukovopraktychnoi konferentsii. Serii «Sektor bezpeky Ukrainy», issue 35*. Yu.P. Bytiak, A.P. Getman, Yu.V. Mekh et al. (Eds.). Kharkiv: Drukarnia Madryd, 55–57 [in Ukrainian].

19. Cherviakova, O.V. (2020). Poniattia derzhavnogo upravlinnia v konteksti rozvytku kontseptsii publichnoho administruvannia. *Publichne administruvannia v umovakh zmin ta peretvoren: problemy orhanizatsii ta pravovoho zabezpechennia: zb. nauk. pr. za materialamy IV Mizhnar. nauk. prakt. konf. (Kharkiv, 9–10 kvit. 2020 r.)*. N. P. Matiukhina, H.A. Honcharenko, M.S. Kovtun, S.A. Fedchyshyn (Eds.). Kharkiv: Pravo, 176–179 [in Ukrainian].

20. Egeberg, M. (2020). Policy design or organizational design: On the relevance of the study of public policy and administration. *Public Administration*. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12671>.

21. Bytiak, Yu.P. (2015). Priorytetni napriamy zabezpechennia efektyvnoho

funktsionuvannia publichnoi sluzhby v Ukrainy. *Teoriia i praktyka pravoznavstva*, 1 (7). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_1_21 [in Ukrainian].

Червякова О. В., канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры военного права, Военно-юридический институт Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков.

e-mail: cherviakovav@ukr.net ; ORCID 0000-0002-8144-1195

Принцип народного суверенитета и его роль в формировании законодательства о публичной службе в Украине

Учитывая курс Украины на углубление европейской интеграции для приобретения членства в ЕС, который предусматривает имплементацию определенных Советом Европы принципов «надлежащего управления», других европейских стандартов и лучших мировых управленческих практик, в статье на основе результатов анализа содержания понятия народного суверенитета предложена концепция изменений законодательства в сфере службы в Украине. В результате анализа основных составляющих понятия народного суверенитета обоснована и разработана концепция публичной службы в Украине, которая предусматривает охват соответствующим понятием всех субъектов властных полномочий, независимо от специализации задач и функций государства и общества, которые такие выполняют. Концепцию предложено взять за основу решения проблемы имеющихся отдельных регуляторных актов в сферах государственной и военной службы, организации и деятельности органов местного самоуправления, деятельности прокуратуры, Службы безопасности Украины и других органов власти, государственных и муниципальных органов, несогласованность или разрозненность положений которых, как и отсутствие норм законодательства по отдельным вопросам, является препятствием для формирования целостной концепции публичной службы в Украине, однозначных с точки зрения составляющих элементов понятий «государственная служба», «публичная служба», «публичный служащий», «государственный служащий». На практике такие проблемы имеют вид несовершенства законодательного обеспечения соответствующих отношений, отсутствия единого подхода к выделению составляющих, принципов организации и функционирования публичной службы в Украине, к определению места всех органов государства в ее аппарате и механизме, учитывая конституционные принцип разделения принадлежащей украинскому народу власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Ключевые слова: суверенитет; народный суверенитет; власть; демократия; реформирование; публичная служба; государственная служба; законодательство; надлежащее управление.

Cherviakovav O. V., PhD in Law, Senior lecturer of the Department of Military Law, Military Law Institute of Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv.

e-mail: cherviakovav@ukr.net ; ORCID 0000-0002-8144-1195

People's sovereignty principle and its role in the formation of legislation on public service in Ukraine

The article takes into account Ukraine's course to deepen European integration in order to gain EU membership, which involves the implementation of the Council of Europe's principles of "good governance", other European standards and best international governance practices. As a result of the analysis of the main components of the concept of people's sovereignty, the concept of public service in Ukraine is substantiated and developed, which provides coverage of all subjects of power, regardless of the specialization of tasks and functions of the state and society. It is proposed to take the concept as a basis for solving the problem of existing separate regulatory acts in the spheres of state and military service, organization and activity of local self-government bodies,

prosecutor's office, Security Service of Ukraine and other authorities, state and municipal bodies. The lack of a system of regulations is the reason for inconsistencies or differences in their provisions. There are no legal norms on certain issues of the service, which is an obstacle to the formation of a holistic concept of public service in Ukraine, unambiguous in terms of the constituent elements of the concepts of «civil service», «public service», «civil servant», «civil servant». This has the form of imperfection of legislative support of relevant relations, lack of a unified approach to the allocation of components, principles of organization and functioning of public service in Ukraine, to determine the place of all state bodies in its apparatus and mechanism, taking the constitutional principle of separation of legislative, executive and judicial powers.

Keywords: sovereignty; people's sovereignty; power; democracy; public service; civil service; legislation; good governance.

Надійшла до редколегії 03.09.2020 р.

