



М. П. Грай\*

## НОРМАТИВНА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМНІ МОМЕНТИ РОЗМЕЖУВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПУБЛІЧНОГО І ПРИВАТНОГО ПРАВА

Складний процес реформування публічно-правового інституту державної служби має відповідати новітнім тенденціям взаємовідносин між державою та громадянським суспільством, у яких державні службовці виступають як посередники. Державно-службові відносини виступають важливою складовою інституту державної служби, який здійснює належне забезпечення належного функціонування механізму держави, реалізації державної політики та практичного виконання задач і функцій держави. Водночас зміст державно-службових відносин як у теоретичному, так і у формальних аспектах до сьогодні не набув остаточного визначення. Зокрема, не існує єдиної точки зору серед вітчизняних та зарубіжних науковців щодо суб'єктів, видів та елементів державно-службових відносин. Достатньо часто як у теоретичних розробках, так і при розробці актів законодавства дискутується питання застосування норм приватного (трудового) та публічного (адміністративного) права при характеристиці цих відносин. З іншого боку практика функціонування інституту державної служби як в Україні, так і в зарубіжних країнах свідчить про необхідність як чіткого визначення елементів державно-службових відносин, так і необхідності надання переваг публічному праву при їх врегулюванні.

Наукових досліджень з нормативної моделі державно-службових відносин, з точки зору розмежування застосування норм публічного і приватного права, не так багато, але популярність цієї проблематики останнім часом зростає. Варто підкреслити у цьому напрямку науковий доробок В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, С. Д. Дубенко. Окремі складові державно-службові відносини досліджували також Г. В. Атаманчук, О. О. Грішковец, М. І. Іншин, Н. М. Неумивайченко, А. Ф. Ноздрачев, Ю. М. Старілов. Предметом аналізу в статті стали і загальнотеоретичні розробки у сфері державного управління, у яких державно-службові відносини розглядаються як окремий інститут державної служби<sup>1</sup>. Поняття нормативної моделі державно-службових відносин у теоретичних розробках почало активно розглядатися у зв'язку з проблемами, що виникли в процесі розробки проектів законів України з державної служби.

Таким чином, на сьогодні в теорії державного управління залишається проблемним, актуальним і малодослідженим питання сутності нормативної моделі державно-службових відносин в Україні.

Саме тому *метою* статті є окреслення меж використання норм публічного і приватного права в нормативній моделі державно-службових відносин в Україні. Досягнення мети потребує вирішення таких *завдань*, як: аналіз теоретичних підходів вітчизняних і зарубіжних науковців до співвідношення регулювання державно-службових відносин нормами трудового і адміністративного права; виявлення пріоритетів вітчизняних актів законодавства з питань державно-службових відносин та норм, що розробляються щодо їх удосконалення в частині застосування норм публічного і приватного права, а також формулювання пропозицій стосовно подальших тенденцій правового регулювання державно-службових відносин в Україні.

Діяльність державних службовців регламентується матеріальними і процесуальними нормами права. Матеріальні норми права в інституті державної служби встановлюють юридичні межі та обсяги правового регулювання, визначають права, обов'язки та відповідальність учасників регульованих суспільних відносин, тобто фактично їх публічно-правовий статус. У свою чергу процесуальні норми права сприяють реалізації матеріальних

© Грай М. П., 2008

\* аспірант Національної академії державного управління при Президентові України (м. Київ)

<sup>1</sup> Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П., Голосніченко І. П., Ківалов С. В. Адміністративне право України: Академ. курс: Підруч. / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького / В. Б. Авер'янов (відп. ред.). — К., 2007. — Т. 1: Загальна частина. — С. 78.



норм, оскільки регламентують процедуру (процес, порядок) реалізації прав та здійснення обов'язків, установлених матеріальними нормами<sup>2</sup>. Причому в кожному конкретному підінституті, який входить до інституту державної служби, містяться специфічні процесуальні положення і процедури. У сукупності матеріальні й процесуальні норми інституту державної служби:

- встановлюють певний порядок дій державних службовців;
- забороняють здійснення певних дій;
- надають державним службовцям можливість вибору одного з встановлених варіантів посадової поведінки;
- дозволяють діяти (або не діяти) на свій розсуд<sup>3</sup>.

Правові норми, покликані регулювати державно-службові відносини у сфері державної служби, містяться в різних за формою, характером та юридичною силою нормативно-правових актах.

З точки зору В. С. Арістова, нормативно-правове регулювання суспільних відносин у сфері організації та функціонування державної служби України — це результативний, організаційно упорядковувачий вплив спеціальної системи правових засобів<sup>4</sup>.

Тому з нашої точки зору, нормативна модель державно-службових відносин — це система нормативно-правових актів, що регулюють державно-службові відносини, які виникають, змінюються і припиняються в процесі організації державної служби, забезпечують її функціонування, встановлення гарантій діяльності державних службовців та їх діяльності в цілому.

Сутність норм моделі державно-службових відносин є похідним від встановленої в державі моделі державної служби.

До останніх в теоретичних розробках відносяться: організаційно-кадрова (трудова), політична, функціонально-сервісна, державно-адміністративна та змішана<sup>5</sup>.

Так, з точки зору російських науковців, як змішана може бути визначена модель в якій інтегруються елементи трудової, політичної, державно-адміністративної, публічно-правової та інших моделей державної служби, тобто як такої, якій властиві ознаки та елементи багатьох моделей. До її основних ознак у теоретичних розробках належать:

- а) інституційно урегульована професійна діяльність щодо забезпечення виконання повноважень державним органом у межах компетенції;
- б) індивідуально-трудоий процес у загальному правовому полі системи апаратної діяльності;
- в) системна сталість державної служби;
- г) сукупність соціально-психологічних проявів у процесі трудової діяльності як у середині, так і зовні державної служби;
- д) комплекс нормативно урегульованих відносин між державою та громадянином, який перебуває у неї на службі;
- е) сукупність необхідних елементів для здійснення професійної діяльності у конкретній сфері, що визначає її статус та методи діяльності; є) публічно-правовий характер державної служби<sup>6</sup>.

Ця точка зору підтримується і іншими російськими науковцями, з точки зору яких:

“1) в службових правовідносинах роботодавцем є держава в особі державного органу, який встановлює основні умови державної служби;

2) державні органи створюються для вирішення завдань та реалізації функцій держави;

3) правовий статус державного службовця містить обов'язок держави перед особою, тобто визнання, виконання і захист прав і свобод людини і громадянина є обов'язком державного службовця;

<sup>2</sup> Там само. — С. 117.

<sup>3</sup> Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2005. — С. 201.

<sup>4</sup> Аристов В. С. Правоприменение и его суть // Государство и право. — 1995. — № 5. — С. 48.

<sup>5</sup> Охотский Е. В. Государственная служба в парламенте: Отечественный и зарубежный опыт. — М., 2002. — С. 90.

<sup>6</sup> Там же. — С. 90-92.



4) особливий характер службової діяльності визначає і сам процес служби (“праці службовців”)<sup>7</sup>.

При цьому, використовуючи серед своїх аргументів результати проведеного аналізу судових рішень, російські дослідники, приходять до висновків про те, що пріоритету норм трудового права над нормами про державну службу не може бути, так як у них не співпадає предмет регулювання і вони діють у різних сферах; державна служба і трудові правовідносини представляють собою різні сфери правового регулювання, тому у правозастосовній практиці вибір належних норм права повинен визначатися від відповідного виду правовідносин (службових або трудових відносин)<sup>8</sup>.

Практика європейських країн щодо моделей державної служби надає нам наступні приклади. Так, для німецької змішаної моделі характерним є інтегрування трьох моделей: публічно-правової, трудової, політичної та державно-адміністративної. Це обумовлюється тим фактом, що у Німеччині не існує поняття “державної служби”, але існує термін “публічна служба”. З точки зору функціонування, “публічна служба” розуміється як діяльність у цілях виконання загальнодержавних задач управління. В інституційному плані під ним розуміється визначене коло осіб, для яких виконання публічних справ є професійною діяльністю. Так, у ФРН виділяються наступні групи: чиновники, службовці і робітники державних установ.

Трудова модель державно-службових відносин характеризується у Німеччині прийняттям службовців на роботу за контрактом. У цей час їх статус наближений до статусу чиновників, оскільки у багатьох сферах державного управління вони виконують одні й ті самі функції. Робітники у системі державної служби займаються обслуговуванням діяльності державної установи на підставі договору<sup>9</sup>.

Основним нормативним актом, який визначає державно-адміністративну модель у Німеччині і водночас регулює діяльність чиновників є Федеральний закон про чиновника в редакції 1971 р. Цю категорію державних службовців призначається з дотриманням особливої процедури, видається компетентними органами акт про призначення. Чиновники представляють собою найбільш привілейовану групу. Вони володіють правом пожиттєвого найму на роботу, знаходяться у найбільш прийнятних матеріальних умовах, але не мають права на страйк. У Німеччині федеральні чиновники поділяються на чиновників нижчого, середнього, підвищеного і вищого рангів<sup>10</sup>.

Німеччина також має свою особливість політичної моделі, яка полягає у діяльності політичних та почесних чиновників. Інститут політичних чиновників регулюється на основі федерального законодавства про права чиновників, за яким визначається сьогодні статус політичного чиновника: “Пожиттєво призначений чиновник у будь-який час може бути тимчасово переведений на пенсію, тому що визначена займана ним посада зобов’язує його до прийняття основних політичних настанов і цілей влади”. Деяко інше значення має у Німеччині інститут почесних чиновників. Це особи, які мають цивільну професію, яких призначають на почесну посаду без оплати і права претендувати на особливе соціальне забезпечення<sup>11</sup>.

Французькій нормативній моделі державно-службових відносин, яка за своїм характером теж може бути визначена як змішана, водночас більш притаманні ознаки державно-адміністративної моделі. У сучасній правовій доктрині і адміністративній практиці Франції розмежується поняття “службовець” та “чиновник”. Суть цього розмежування в тому, що будь-який чиновник є службовцем, але не кожний службовець — чиновником<sup>12</sup>. Правове становище чиновника характеризується включенням на постійній основі у штат державного адміністративного органу на посаду, що відповідає її рангу в адміністративній ієрархії.

<sup>7</sup> Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. — 2004. — № 9. — С. 18.

<sup>8</sup> цит. за Старилов Ю. Н. Указ. работа. — С. 19.

<sup>9</sup> Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие для студ. вузов, обуч. по напр. и спец. “Политология”, “Гос. и муниципальное управление”, “Юриспруденция”. — 2 изд., перераб. и доп. — М.: Издательская корпорация “Логос”, 2000. — С. 130.

<sup>10</sup> Охотский Е. В. Указ. работа. — С. 99.

<sup>11</sup> Василенко И. А. Указ. работа. — С. 130-131.

<sup>12</sup> Касаткина Н. М., Лафитский В. И., Ноздрачев А. Ф., Пилипенко А. Н., Трещетенкова Н. Ю. Государственная служба в зарубежных странах: Сб. обзоров законодательства / РАН; Институт научной информации по общественным наукам. — М., 1996. — С. 115.



Норми трудового законодавства на французьких посадовців не поширюються. Навіть при виникненні скарг щодо трудових відносин судом будуть прийняті до розгляду справи лише у випадку, якщо вони стосуються порушення цивільних прав і свобод державного службовця і не зачіпають службової діяльності<sup>13</sup>. На відміну від німецького законодавства, французькими нормативними актами про цивільну службу Франції встановлюється статус чиновників, який не поширюється для деяких категорії державних службовців: суддів, військових, співробітників державних служб промислового та торговельного характеру, поліції<sup>14</sup>. Сутність французької моделі державної служби полягає в наступному: закрыта та детально регламентована система адміністрування, головними принципами якої є ієрархічність і “підлеглість” державі. Французьке чиновництво — це “багатошаровий пиріг”, у якому кожний прошарок підтримує вищестоящий і тисне на нижчестоящий. Система державної служби Франції засновується на принципі специфічної діяльності державної адміністрації, що потребує наявності професійного персоналу. Службовці, які отримали спеціальну підготовку, просуваються по службових сходинках у відповідності з відповідними механізмами кар’єрного просування. Така система організації служби отримала назву системи кар’єри або системи закритої державної служби.

Інститут державної служби у Росії набрав нових засад свого функціонування, виходячи з норм законів Російської Федерації від 27 травня 2003 р. “Про систему державної служби в Російській Федерації” та від 27 липня 2004 р. “Про державну цивільну службу Російської Федерації”<sup>15</sup>. Вони фактично створили фундаментальні засади для проведення реформування у сфері державно-службових відносин. Водночас у Російській Федерації залишається невирішеним питання забезпечення позитивних змін у сфері державно-службових відносин, обумовлених цими законодавчими актами.

У теоретичних розробках ця проблема достатньо часто розглядається з позиції виявлення співвідношення двох концепцій регулювання відносин державної служби: трудової і публічної. Зокрема, Л. А. Чіканова вважає, що службові відносини розглядаються як складне правове явище, яке складається з різних за своєю природою, але нероздільно пов’язаних елементів, які мають як публічно-правовий, так і приватноправовий характер, при цьому службово-трудова відносина знаходяться всередині площини державно-службових (публічно-правових) відносин, тобто входять до структури останнього<sup>16</sup>. Автор водночас стверджує, що “відносини державних службовців” виникають на основі акту призначення на посаду, тобто відносини, які виникають при вступі на державну службу, перебування на державній службі і її припинення — це публічно-правові відносини, які входять у предмет адміністративного права. Ці відносини передують виникненню службово-трудова відносин і “супроводжують” їх. До них трудове законодавство може застосовуватись у частині, не врегульованій спеціальним законодавством про державну службу. Відносини, які виникли у зв’язку з виконанням службових обов’язків за посадою державного службовця на основі службового контракту, укладеного державним службовцем з конкретним державним органом, — це службово-трудова відносини, які входять в предмет трудового права. Норми, що містяться у законодавстві про державну службу, які регулюють такі відносини, є нормами трудового права, встановлюючи особливості правового регулювання службово-трудова відносин”<sup>17</sup>.

Іншої точки зору дотримується Є. А. Єршова, яка вважає, що між державним цивільним службовцем і державним органом за сутнісним характером правовідносин складаються не адміністративні, публічно-правові або складні службові відносини, які мають як публічно-правовий, так і приватноправовий характер, а трудові відносини, які характеризуються “трудова специфікою” та володіють своєю специфікою<sup>18</sup>.

Обговорювані спірні питання мають не тільки вагомий теоретичний, але і важливе практичне значення. З однієї сторони, віднесення службових відносин до складних правовідносин, які мають як публічно-правовий, так і приватноправовий характер, на

<sup>13</sup> Охотский Е. В. Указ. работа. — С. 100-101.

<sup>14</sup> Василенко И. А. Указ. работа. — С. 156.

<sup>15</sup> [Електронний ресурс] Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://graph.garant.ru> — 14.10.2008.

<sup>16</sup> Єршова Е. А. Правовая природа служебных отношений: вопросы теории и практики. // Трудовое право. — 2006. — № 5. — С. 5.

<sup>17</sup> Там же. — С. 4.

<sup>18</sup> Там же. — С. 6.



практиці призвело до прийняття достатньо спірних щодо правових положень законів з питань державної служби і неврегульованості багатьох дискусійних питань. Л. А. Чіканова зазначає: “Ідея найбільш повного врегулювання службових відносин у державній службі в спеціальному законі на практиці повернулось наявністю в ньому більшого, ніж раніше, числа прогалин ... У ньому не знайшла належного відображення та специфіка, яка характерна саме для державної служби”<sup>19</sup>.

О. О. Грішковець визначає, що сучасній Росії необхідна державна служба, яка умовно може бути визначена як державна служба перехідного періоду. З точки зору науковця, вона повинна бути побудована на жорсткій ієрархії і централізації, відмові від будь-яких контрактів та інших договірних відносин на державній службі<sup>20</sup>.

Аналіз досвіду модернізації інституту державної служби, зміст основних законів про державну службу у Росії показав, що структура державно-службових відносин базується на принципах нового державного управління. Для Росії — це прагнення створити професійну державну службу, подібну до ефективно працюючих аналогічних структур розвинених західних демократій. Крім того, перед Росією стоїть проблема вибору: розвиток вибраного менеджерського напрямку, впровадження системи “*merit system*” (“система заслуг”, система оцінювання працівника за професійними якостями або заслугами) або у рамках укріплення вертикалі влади повернення до державно-службових відносин класичного бюрократичного зразка з чіткою ієрархією чинів і централізацією управління<sup>21</sup>.

Нормативна модель державно-службових відносин в Україні може бути охарактеризована як змішана. Однією з принципових проблем цієї моделі є співвідношення в ній норм адміністративного (публічного) та трудового (приватного) права.

Подальший розвиток нормативної моделі державно-службових відносин в Україні, з нашої точки зору, знову натикатиметься на існування різного бачення її характеру у політиків, науковців і практиків. Зокрема, з точки зору Т. В. Мотренка, розмежування сфер застосування принципів і норм публічного та приватного права є одним із ключових принципів європейського адміністративного простору, які реалізовані у законопроекті шляхом регламентації закону про державну службу всіх питань вступу, проходження і припинення державної служби (а саме: оформлення, прийняття на службу і звільнення з неї, надання відпусток, встановлення соціальних гарантій та ін.)<sup>22</sup>.

На думку Н. М. Неумивайченко, державна служба є різновидом трудової діяльності, у зв'язку з чим регламентація правовідносин на державній службі повинна здійснюватися на підставі галузевих принципів трудового права, інакше це може привести до необґрунтованого обмеження трудових прав державних службовців, погіршення їх особистого правового статусу в процесі професійної діяльності. Разом з тим державні службовці є особливими суб'єктами трудових правовідносин. Виконуючи завдання і функції держави, вони мають забезпечувати права і свободи громадян, соціальну стабільність у державі. Хоча їх праця має значну специфіку, але відносини, що виникають на підставі трудового договору (конкурсу, призначення) регулюються трудовим правом, бо служіння державі є працею, трудова діяльність цих громадян<sup>23</sup>.

Ряд адміністративістів також зазначають, що правовий інститут державної служби має міжгалузевий характер і складається як із норм адміністративного права, так і норм галузі трудового права<sup>24</sup>.

Саме термінологічне визначення службово-трудова правовідносин вказує на те, що характер трудових правових зв'язків, пов'язаних із працею в органах державної влади, зазнає певних змін від впливу взаємодіючих з ними державно-службових правовідносин. Поняття державно-службового правовідношення є основоположним у структурі державної служби і службового права. В юридичній літературі його суть визначають як “державно-

<sup>19</sup> Там же. — С. 9.

<sup>20</sup> Старілов Ю. Н. Указ. работа. — С. 16.

<sup>21</sup> Латыпов Д. А. Реформа государственной службы в Польше и России: сравнительно-политологический анализ // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). — 2006. — № 4. — С. 55-56.

<sup>22</sup> Мотренко Т. В. Путь реформаторства осилит идущий. Грядет масштабное реформирование института государственной службы на Украине. // Юридическая практика. — 2007. — № 39 (509). — 25 сентября. — С. 7.

<sup>23</sup> Неумивайченко Н. М. Державна служба: розмежування і взаємозв'язок трудових і адміністративних правовідносин // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 2 (25). — С. 158.

<sup>24</sup> Воловик В. Про трудовий статус державних службовців // Право України. — 1997. — № 1. — С. 63.



правове відношення служби й вірності державного (муніципального) службовця, який поступає на службу<sup>25</sup>. Державно-службове правовідношення має свої, притаманні тільки йому особливості, основними серед яких є те, що воно, по-перше, здебільшого регулюється нормами публічного права, по-друге, виступає як особливе статутне правове відношення, яке встановлює статус державних службовців, по-третє, має природу довіри, служби і вірності посадові особи державі та безпосередньо органу, в якому вона працює, по-четверте, пов'язане з управлінням державною (публічною) посадою і має владний характер<sup>26</sup>.

Законотвора практика свідчить, що в Україні відбувається намагання перейти до публічно-правової моделі державно-службових відносин. Так, у законопроекті про державну службу, який був прийнятий Верховною Радою України за основу 19 вересня 2008 року, державний службовець — особа, що перебуває у публічно-правових відносинах з державою і займає в органах державної влади та інших державних органах, органах військового управління, органах влади Автономної Республіки Крим, у тому числі їх апараті (далі — органи державної влади) посаду державної служби для здійснення покладених на неї державою повноважень (ч. 2 ст. 1)<sup>27</sup>. Інституювання публічної моделі державної служби підтверджується новим характером взаємодії між державою та службовцем. Так, ч. 1 ст. 7 законопроекту визначає, що відносини між державою і особою, що вступає на державну службу, визначаються дією службового договору. І лише в частині, не врегульованій цим Законом регулюється трудовим законодавством<sup>28</sup>.

Натомість норми законопроекту “Про дисциплінарну відповідальність державного службовця в Україні” ґрунтуються на основоположному принципі, згідно з яким на державного службовця не поширюються норми трудового законодавства<sup>29</sup>.

Одним з шляхів відмови від використання норм приватного права у регулюванні державно-службових відносин науковці називають “законодавче закріплення зміни самого методу регулювання відносин у сфері державної служби — максимальної відмови від диспозитивного методу на користь методу імперативного”<sup>30</sup>. Однак, застосування цього методу навряд чи стане виправданим з огляду на існуючі в демократичних країнах тенденції розвитку інституту державної служби, серед яких О. А. Литвінцева виділяє:

- 1) формування гнучких і ефективних систем управління, спроможних легко адаптуватися до зовнішнього середовища, які надають чиновникам більшу свободу дій;
- 2) підвищення відкритості державної служби, тобто розширення можливостей для доступу громадян до процесу роботи державних органів;
- 3) розробку ідеї “*new public management*”, заснованої на професійному управлінні;
- 4) орієнтацію на якість державного управління і надання послуг громадянам;
- 5) впровадження контрактної системи у державне управління, делегування частини функцій держави громадським та приватним організаціям;
- 6) реформування фінансової системи державної служби з орієнтованою на впровадження механізмів самоокупності та самофінансування<sup>31</sup>.

Для вітчизняної нормативної моделі державно-службових відносин однією з принципових проблем залишається співвідношення у ній норм адміністративного (публічного) та трудового (приватного) права, зокрема в частині порядку призначення на державну службу та її проходження; обмеження та обов'язки, які встановлені на державній службі; підстав звільнення із займаної посади державної служби та припинення державної служби; надання основних та додаткових гарантій державним службовцям, у тому числі пенсійне забезпечення.

Зарубіжний досвід інституювання державно-службових відносин свідчить, що вони виникають і реалізуються в межах наступних моделей державної служби: організаційно-кадрова (трудова), політична, функціонально-сервісна, державно-адміністративна та змішана.

<sup>25</sup> Стариков Ю. Н. Указ. работа. — С. 22.

<sup>26</sup> Іншин М. І. Вказ. праця. — С. 137.

<sup>27</sup> [Електронний ресурс] Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua> — 14.10.2008.

<sup>28</sup> Там само.

<sup>29</sup> Мотренко Т. В. Указ. работа. — С. 8.

<sup>30</sup> Стариков Ю. Н. Указ. работа. — С. 18.

<sup>31</sup> Литвінцева Е. А. Государственная служба в зарубежных странах. — М., 2003. — С. 116.



При цьому теоретично визначені моделі обумовлюються формально визначеними статусними характеристиками державної служби.

При вирішенні питання застосування норм публічного чи приватного права при регулюванні державно-службових відносин основною є змішана модель державної служби з наданням переваги нормам права публічного (адміністративного).

Сьогодні в Україні йде активний процес становлення нового законодавства про державну службу, в тому числі нормативної моделі державно-службових відносин. Формування можливе за умови визначення загальнотеоретичних основ організації і функціонування інституту державної служби, уніфікації на загальнодержавному рівні їх критеріїв, прийняття на цій основі загального законодавчого акта, який має містити в собі системно узгоджені норми щодо конкретних напрямків державно-службової діяльності.

Нормативна модель державно-службових відносин в Україні на сьогодні відповідає засадам змішаної моделі державної служби. Однак на противагу таким країнам як Німеччина, Франція та Російська Федерація норми трудового права у ній використовуються для заміни чи доповнення норм права адміністративного. Розробка законопроектів з питань державної служби в Україні свідчить про намагання відмовитися від певного кола норм трудового законодавства, які беруть участь у механізмі правового регулювання державно-службових відносин. У цьому плані можна погодитись з точкою зору Ю. М. Старілова, що завдяки створенню службового права норми трудового права перестануть відігравати значну роль у законодавчому оформленні публічної служби<sup>32</sup>.

До подальших напрямів дослідження даної проблеми слід віднести виявлення сутності державно-службових відносин у таких моделях державної служби як функціонально-сервісна та організаційно-кадрова, а також розкриття змісту державно-службових відносин щодо характерної для України змішаної (публічно-правової) моделі державної служби.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою права та законотворчого процесу  
Національної академії державного управління при Президентіві України  
(протокол № 4 від 2 вересня 2008 року)*



<sup>32</sup> Старілов Ю. Н. Служебное право: Учебник. — М.: БЕК, 1996. — С. 309.