

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна
Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»

До захисту

В.о. завідувача кафедри публічного управління

та державної служби

к.держ.упр., доц. Л.В. Набока

/Підпис/

РОБОЧИЙ ЧАС І ЧАС ВІДПОЧИНКУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ
В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

281 Публічне управління та адміністрування

28 Публічне управління та адміністрування

Виконавець:

здобувач 2 курсу, групи ЗПУА-2-23

Т.П. Туранська

Керівник

д.ю.н., професор

Л.Ю. Величко

Харків – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ РОБОЧОГО ЧАСУ І ЧАСУ ВІДПОЧИНКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	9
1.1 Поняття та правова природа робочого часу і часу відпочинку державних службовців.....	9
2.1 Міжнародні стандарти та зарубіжний досвід регулювання робочого часу і часу відпочинку публічних службовців.....	18
РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ РОБОЧОГО ЧАСУ І ЧАСУ ВІДПОЧИНКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	28
2.1 Нормативно-правове забезпечення регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану в Україні	28
2.2 Режими робочого часу державних службовців і порядок надання їм часу відпочинку під час дії воєнного стану.....	35
2.3 Виявлення і аналіз дисфункцій у системі публічного управління щодо питань виділення режимів робочого часу державних службовців під час дії воєнного стану	42
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОБОЧОГО ЧАСУ І ЧАСУ ВІДПОЧИНКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	50
3.1 Зарубіжний досвід регламентації робочого часу і часу відпочинку публічних службовців в особливих умовах та можливості його імплементації в Україні	50
3.2 Обґрунтування і розробка організаційно-правового механізму «кадрового резерву швидкого реагування» як особливої службової бази даних державних службовців та інституту «менторів кризового управління» в кожному державному органі	59

3.3 Інші перспективні напрями оптимізації регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану	66
ВИСНОВКИ.....	71
ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ.....	76

ВСТУП

Актуальність дослідження. В умовах воєнного стану, коли вся країна мобілізується для захисту своєї незалежності й територіальної цілісності, надзвичайно важливою стає здатність державного апарату ефективно виконувати свої функції. Від злагодженої роботи державних службовців багато в чому залежить не лише успіх у протистоянні зовнішній агресії, а й стабільність соціально-економічної ситуації, підтримання правопорядку, забезпечення основних потреб громадян. Разом з тим, запровадження воєнного стану кардинально змінює звичний ритм життя суспільства, вносить суттєві корективи у всі сфери його життєдіяльності. Не є винятком і державна служба. В екстремальних умовах війни державні службовці змушені працювати з колосальним навантаженням, у режимі багатозадачності, часто поза межами нормальної тривалості робочого дня. Необхідність оперативного вирішення безлічі нагальних проблем військового часу об'єктивно вимагає іншого підходу до організації роботи державного апарату.

Однак очевидно, що навіть в умовах воєнного стану державні службовці повинні мати гарантоване право на відпочинок. Адже хронічна перевтома, стреси, накопичення негативних емоцій можуть призвести до «вигорання» на роботі, втрати мотивації, помилок і зривів, що матиме вкрай негативні наслідки для ефективності функціонування всієї системи публічного управління. Отже, з одного боку, робота державного апарату в період війни має бути максимально інтенсивною і продуктивною, а з іншого – необхідно подбати про збереження фізичного і психологічного здоров'я державних службовців, забезпечити розумний баланс між робочим часом і часом відпочинку.

Саме тому проблема оптимального регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану набуває особливої актуальності. Від того, наскільки вдало будуть збалансовані ці дві вимоги, наскільки чітко на законодавчому рівні будуть визначені особливості режиму

праці і відпочинку службовців під час війни, наскільки ефективно ці норми будуть втілюватися на практиці, значною мірою залежатиме злагодженість і стійкість роботи всього державного механізму у цей надскладний період. Дослідження цієї проблеми дасть змогу виробити необхідні практичні рекомендації, які можуть стати в нагоді при подальшому вдосконаленні законодавства і практики публічного управління.

Стан наукової розробки проблеми. Незважаючи на безсумнівну актуальність і практичну значущість, проблематика регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану поки що не знайшла належного відображення у вітчизняній науковій літературі. Окремі аспекти цієї теми розглядалися в роботах таких вчених як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Н.Б. Болотіна, В.С. Венедиктов, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський, В.Я. Мацюк, Н.М. Неумивайченко, О.В. Петришин, В.С. Щербина та інших.

Разом з тим, у більшості досліджень акцент робився на загальних питаннях службово-трудових відносин державних службовців у мирний час. Специфічні проблеми встановлення режимів робочого часу та надання часу відпочинку в період дії особливих правових режимів, зокрема воєнного стану, ще не отримали комплексного висвітлення у науковій юридичній літературі. Недостатньо вивченим залишається і зарубіжний досвід правового регулювання праці публічних службовців в екстремальних умовах. Все це свідчить про необхідність проведення подальших наукових досліджень з даної проблематики.

Мета роботи – розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо оптимізації регламентації робочого часу і часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану в Україні.. Поставлена мета зумовила виконання низки *задач*:

- розкрити поняття та правову сутність робочого часу і часу відпочинку державних службовців;
- охарактеризувати сучасний стан правового регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців в Україні;
- проаналізувати особливості регламентації робочого часу і часу

відпочинку державних службовців в період дії правового режиму воєнного стану;

- дослідити режими робочого часу та порядок надання часу відпочинку службовцям в умовах воєнного стану;

- вивчити міжнародні стандарти та зарубіжний досвід правового регулювання праці публічних службовців в особливих умовах;

- виявити та систематизувати дисфункції в системі публічного управління щодо режимів роботи державних службовців під час війни за основними управлінськими функціями (планування, організація, укомплектування, керівництво та контроль).

- обґрунтувати та розробити організаційно-правовий механізм «кадрового резерву швидкого реагування» як спеціальної бази даних держслужбовців для оперативного посилення кадрового складу органів влади в кризових умовах;

- розробити ініціативу інституту «менторів кризового управління» в системі державної служби для підвищення адаптивності управління людськими ресурсами в особливий період;

- запропонувати рекомендації щодо оптимізації регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців

Предмет дослідження – теоретичні та практичні питання правової регламентації робочого часу та часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану в Україні.

Методологічна база дослідження. У роботі використано систему загальнонаукових та спеціальних методів, які забезпечують об'єктивний аналіз досліджуваного предмета.

Діалектичний метод пізнання дав змогу дослідити проблеми регулювання праці службовців в їх розвитку та взаємозв'язку. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1, 1.2). Метод

системного аналізу і синтезу застосовано для дослідження системи норм, що регулюють робочий час та час відпочинку держслужбовців (підрозділи 1.2, 2.1, 2.3). Порівняльно-правовий метод використано для зіставлення законодавства України та зарубіжних країн у відповідній царині (підрозділи 1.2, 3.2). Формально-логічний та структурно-функціональний методи і методи синтезу і індукції відіграли провідну роль у формулюванні положень і ідей у розділі 3 і кінцевих висновків і пропозицій

Практичне значення отриманих результатів. Сформульовані в роботі висновки та пропозиції можуть бути використані у:

- науково-дослідній сфері – для подальшого вивчення проблем правового регулювання праці державних службовців в особливих умовах;
- правотворчій діяльності – при внесенні змін і доповнень до законодавства про державну службу, розробці спеціальних нормативно-правових актів для врегулювання службово-трудова відносин під час дії правового режиму воєнного стану;
- правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності кадрової роботи в державних органах, захисту трудових прав і гарантій державних службовців;
- навчальному процесі – при викладанні курсів «Адміністративне право», «Службове право», «Публічна служба», при підготовці підручників та навчальних посібників.

Інформаційну базу дослідження становлять Конституція та закони України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, рішення Конституційного Суду України та Верховного Суду, міжнародні договори та акти МОП, законодавство зарубіжних країн, а також наукова література та інші інформаційні джерела за темою дослідження.

Особистий внесок. Магістерська дипломна робота самостійно виконана шляхом наукового дослідження та узагальнення. Усі результати отримані за допомогою самостійного опрацювання та аналізу і синтезу наданих даних.

Структура роботи складається зі вступу, трьох розділів з 8-ма параграфами, висновків, переліку використаних джерел із 46 джерел, з яких 34% – іноземними мовами.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ РОБОЧОГО ЧАСУ І ЧАСУ ВІДПОЧИНКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1 Поняття та правова природа робочого часу і часу відпочинку державних службовців

Державна служба є надзвичайно важливим інститутом будь-якої сучасної держави. Саме державні службовці забезпечують практичну реалізацію функцій і завдань держави, втілюють у життя державну політику в усіх сферах суспільного життя. Від ефективності роботи державного апарату значною мірою залежить поступальний соціально-економічний розвиток країни, добробут громадян, стабільність і порядок у суспільстві. Тому питання організації державної служби, забезпечення належних умов праці держслужбовців незмінно перебувають у фокусі уваги науковців, політиків, громадськості.

Одним з ключових аспектів службово-трудових відносин у сфері державної служби є регулювання робочого часу і часу відпочинку службовців. Від того, яким чином організований процес праці, скільки часу і з якою інтенсивністю працюють державні службовці, наскільки оптимально розподіляється навантаження протягом робочого дня, тижня, місяця, наскільки повноцінний відпочинок мають працівники, безпосередньо залежать результати їх діяльності. Чітка регламентація цих питань, збалансованість робочого часу і часу відпочинку є однією з найважливіших гарантій ефективної роботи всього державного апарату.

Перш ніж аналізувати особливості регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців, необхідно розібратися з базовими поняттями і категоріями, що використовуються у цій сфері. Від правильного розуміння сутності й змісту ключових термінів залежить точність і коректність подальшого

дослідження.

Почнемо з поняття робочого часу. Як зауважує Л.П. Герасименко, «у загальному вигляді робочий час може бути визначений як установлений законом, колективним або трудовим договором період, протягом якого працівник відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку, графіка роботи та умов трудового договору повинен виконувати свої трудові обов'язки» [6, с. 78]. Схоже тлумачення дає і О.М. Ярошенко: «Робочий час – це час, протягом якого працівник, відповідно до законодавства, колективного і трудового договорів, правил внутрішнього трудового розпорядку, графіків роботи, повинен виконувати свої трудові обов'язки на підприємстві, в установі, організації або у фізичної особи-роботодавця» [28, с. 311].

Загалом такий підхід до визначення робочого часу є досить поширеним у науці трудового права. Більшість дослідників сходяться на тому, що робочий час – це період (тривалість, проміжок часу), коли працівник повинен виконувати покладені на нього трудові обов'язки. Утім, деякі вчені наголошують і на інших важливих аспектах цього поняття.

Так, ще український радянський юрист у 1970-х рр. В.О. Процевський підкреслював, що робочий час – це «календарний період часу, який встановлюється законом або на його підставі, впродовж якого робітник або службовець мусить виконувати свою роботу, підпорядковуючись внутрішньому трудовому розпорядку на підприємстві, установі». Тобто науковець акцентує увагу на календарному аспекті робочого часу й наголошує на підпорядкованості працівника правилам трудового розпорядку.

Н.Б. Болотіна та Г.І. Чанишева визначають робочий час як «час, протягом якого працівник згідно з законодавством, колективним і трудовим договором, правилами внутрішнього трудового розпорядку, іншими локальними нормативними актами повинен перебувати в розпорядженні роботодавця і виконувати свої трудові обов'язки, або час, протягом якого працівник знаходиться в розпорядженні роботодавця» [4, с. 254]. На відміну від попереднього визначення, тут додатково згадується про перебування працівника

у розпорядженні роботодавця, що дає змогу точніше окреслити сутність робочого часу.

У спеціальному законодавстві України про державну службу поняття робочого часу не визначається. Однак в статті 56 Закону України «Про державну службу» зазначається, що «тривалість робочого часу державного службовця становить 40 годин на тиждень», а «для державних службовців установлюється п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями» [20]. Передбачено також, що напередодні святкових та неробочих днів тривалість робочого дня скорочується на одну годину. Окремо наголошується на тому, що «за згодою керівника державної служби для державного службовця може встановлюватися неповний робочий день або неповний робочий тиждень» [20]. Тобто навіть у відсутність законодавчого визначення робочого часу ми можемо зробити висновок, що це час, протягом якого державний службовець повинен перебувати на робочому місці й виконувати свої посадові обов'язки.

У науково-практичному коментарі до Закону України «Про державну службу» робочий час державного службовця тлумачиться як «визначений даним законом, іншими нормативно-правовими актами, колективним договором, угодою період, протягом якого службовець зобов'язаний виконувати доручену йому роботу» [23, с. 214]. Наголошується, що «цей період визначається правилами внутрішнього службового розпорядку в кожному державному органі, установі, організації з дотриманням положень Закону України «Про державну службу» [23, с. 214-215]. Як бачимо, і тут робочий час пов'язаний із виконанням службових обов'язків.

Що ж стосується міжнародно-правового регламентація робочого часу, то в цьому плані Україна орієнтується передусім на стандарти і принципи МОП та ЄС. Загалом в актах цих організації простежується тенденція до поступового скорочення нормальної тривалості робочого часу. Наприклад, Конвенція МОП № 47 про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень закріпила положення про те, що «кожний член Організації, що ратифікує цю Конвенцію, заявляє про своє схвалення: а) принципу сорокагодинного робочого тижня, що

застосовується таким чином, щоб не потягнути за собою зменшення рівня життя працівників» [14]. В Україні ця конвенція набула чинності у 1956 році. Порівняно пізніше, у 1988, в європейській практиці з'явився важливий документ – Хартія ЄС про основні соціальні права працівників. Зі статті 7 Хартії випливає, що встановлення 40-годинного робочого тижня є тим нормальним максимумом, якого необхідно намагатися досягти [37].

Щодо міжнародно-правового розуміння сутності робочого часу, то в літературі акцентується увага передусім на тривалості, а не на природі цього явища. Скажімо, за визначенням авторитетного британського словника трудового права Артура МакМіллана, робочий час (working time) – це «час, що включає будь-який період, протягом якого працівник працює, перебуває у розпорядженні роботодавця та виконує свою діяльність або обов'язки відповідно до національного законодавства та/або практики» [44, с. 243]. У цьому визначенні містяться всі ключові елементи, необхідні для розкриття правової природи робочого часу з позицій міжнародного права: тривалість, перебування у розпорядженні роботодавця, виконання трудових обов'язків, відповідність національному законодавству.

Давайте розберемо поняття часу відпочинку, яке є не менш важливим, ніж робочий час, для забезпечення ефективної трудової діяльності і збереження здоров'я працівників. Кодекс законів про працю України дає таке загальне визначення: час відпочинку – це той час, коли працівник вільний від виконання своїх трудових обов'язків і може розпоряджатися ним на власний розсуд [10]. Тобто основною ознакою часу відпочинку є свобода працівника від підпорядкування роботодавцю і самостійність у розпорядженні цим часом.

У науці трудового права ця базова дефініція доповнюється й уточнюється. Зокрема, О.Г. Середа звертає увагу на те, що працівник звільняється від роботи на час відпочинку саме задля відновлення працездатності, піклування про своє здоров'я, виконання сімейних обов'язків, задоволення власних потреб та інтересів [25, с. 176]. В.Я. Бурак також підкреслює, що на відміну від робочого часу, коли дії працівника підпорядковані правилам внутрішнього трудового

розпорядку, в період відпочинку він сам вирішує, чим займатися [5, с. 78]. Отже, серед основних цілей часу відпочинку можна виділити відновлення фізичних і душевних сил після роботи, всебічний розвиток особистості та реалізацію людиною своїх інтересів за межами трудової діяльності.

Цікаво, що ні в законодавстві України про державну службу, ні в основних міжнародних документах, присвячених праці, немає чіткого визначення часу відпочинку. Так, Конвенція МОП № 132 про оплачувані відпустки оперує лише поняттям щорічної відпустки як одного з видів часу відпочинку [13]. Водночас із змісту цієї та інших конвенцій і рекомендацій МОП випливає, що право на відпочинок розглядається як одне з фундаментальних трудових прав людини.

Для повнішого розкриття правової природи часу відпочинку корисно звернутися також до зарубіжної наукової доктрини. Приміром, американський вчений Дж. Альбаніс тлумачить час відпочинку як певний узгоджений графіком роботи період, коли від працівника не очікується виконання трудових функцій. Французький дослідник трудових ресурсів Ж.-М. Перетті зауважує, що на час відпочинку працівник звільняється від підпорядкування роботодавцю і може вільно розпоряджатися цими годинами чи днями на свій розсуд – проводити їх із сім'єю, займатися хобі, навчатися, подорожувати тощо. Як бачимо, у цих визначеннях, як і в українській доктрині, акцент робиться на свободі працівника від виконання трудових обов'язків під час відпочинку.

У більшості країн світу право на відпочинок гарантується усім працюючим, у т.ч. й державним службовцям. Щоправда, час відпочинку держслужбовців зазвичай регулюється не загальним трудовим законодавством, а спеціальним законодавством з питань державної служби. Як пояснює Б. Армшпанг, це дозволяє краще врахувати особливості роботи в державному секторі і встановити для службовців дещо відмінні від загальних правила, зокрема довші відпустки за вислугу років, додаткові відпустки для певних категорій держслужбовців тощо. До того ж норми про відпустки держслужбовців через свою спеціальну природу мають пріоритет перед загальним трудовим законодавством.

Ще однією цікавою особливістю регулювання часу відпочинку державних службовців в низці країн (наприклад, Франції, Італії, Іспанії, Португалії) є існування так званого адміністративного відпочинку (*administrative leave*). Це особливий вид часу відпочинку, що надається держслужбовцям за певних обставин: на період службового розслідування, закордонного відрядження до міжнародних структур, стажування чи підвищення кваліфікації тощо. Протягом адміністративної відпустки за службовцем зберігаються його посада і зарплата.

Загалом і в Україні, і в багатьох зарубіжних країнах на час відпусток чи інших видів відпочинку за держслужбовцями зберігаються місце роботи (посада), середній заробіток, а сам період відпочинку зараховується до стажу державної служби. Ця гарантія є важливим фактором стабільності службово-трудових правовідносин.

Окремо слід сказати про види часу відпочинку. За Кодексом законів про працю до часу відпочинку належать: перерви протягом робочого дня, щоденний міжзмінний відпочинок, вихідні дні (щотижневий безперервний відпочинок), святкові і неробочі дні, відпустки [10]. Однак для державних службовців цей перелік має деякі особливості.

Для того, щоб систематизувати знання про час відпочинку, науковці в галузі трудового права пропонують різні класифікації цього явища за певними критеріями. Давайте розберемо деякі з них.

Мабуть, найбільш поширеним і очевидним є поділ часу відпочинку за його тривалістю. З цієї точки зору виділяють короткостроковий відпочинок (наприклад, перерви протягом робочого дня чи між робочими днями), щотижневий відпочинок (вихідні), святковий/неробочий (у дні офіційних свят) та щорічний відпочинок (чергова відпустка). Цей поділ ґрунтується на природних циклах життєдіяльності людини – добовому, тижневому, річному.

Однак такий підхід не враховує всієї різноманітності видів часу відпочинку, що надаються різним категоріям працівників, зокрема державним службовцям. Тому вчені пропонують й інші, більш складні класифікації.

Наприклад, професор В.І. Прокопенко звертає увагу на цільове

призначення відпочинку і залежно від цього виділяє час відпочинку: 1) для власне відпочинку і відновлення сил; 2) для виконання державних/громадських обов'язків; 3) для навчання без відриву від роботи; 4) у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю; 5) у зв'язку з вагітністю і пологами. Така класифікація має практичне значення, адже різне цільове призначення часу відпочинку впливає на порядок його надання і оплати.

Ще один цікавий підхід з урахуванням світового досвіду – це поділ часу відпочинку за регулярністю/періодичністю. З цих позицій можна говорити про регулярний відпочинок, що надається через певні проміжки часу (щодня, щотижня, щорічно) та нерегулярний, який працівник отримує за певних обставин чи потреб (наприклад, творча відпустка чи відпустка для участі у змаганнях).

У літературі зустрічається також поділ відпочинку залежно від того, чи продовжують діяти трудові правовідносини під час нього. З цього погляду розрізняють час відпочинку в межах трудових правовідносин, який регламентується трудовим договором (приміром, щоденні перерви, вихідні) та час відпочинку поза трудовими правовідносинами, що надається згідно зі спецзаконодавством (наприклад, соціальні відпустки). Від цього залежить порядок оплати часу відпочинку.

Отже, єдиної універсальної класифікації часу відпочинку немає, науковці використовують різні критерії залежно від сфери праці та мети дослідження. Для держслужбовців найбільш придатним видається комбінований поділ – за тривалістю з додатковим урахуванням цільового призначення. Тоді отримаємо такі основні види їх часу відпочинку:

- 1) короткостроковий: відпочинок і харчування (протягом робочого дня); міжзмінний відпочинок (між робочими днями);
- 2) щотижневий: вихідні дні (загальні чи за змінним графіком);
- 3) щорічний: основна відпустка; додаткова відпустка за особливий характер роботи; інші додаткові відпустки за законом;
- 4) соціальний: відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами; відпустка

для догляду за дитиною; додаткова відпустка працівникам з дітьми/дитиною з інвалідністю; відпустка при усиновленні дитини;

5) відпустка без збереження зарплати (за згодою сторін).

Звісно, це не вичерпний перелік, бо закон може передбачати й інші види часу відпочинку для окремих категорій держслужбовців. Але загалом ця класифікація дає хороше уявлення про основні види їх часу відпочинку і може бути корисною як для теоретичного аналізу, так і для практичного застосування.

Однак для державних службовців цей перелік має певні особливості. Так, згідно зі статтею 57 Закону України «Про державну службу», святкові та неробочі дні є вихідними для державних службовців (за винятком держслужбовців, які працюють за змінним графіком). Тобто для службовців святкові дні за загальним правилом не виділяються в окрему категорію часу відпочинку, а входять до вихідних днів. Натомість законом передбачено право державних службовців на соціальні відпустки [20]. Це дає підстави для висновку, що КЗпП у частині регулювання часу відпочинку поширюється на державних службовців лише *subsidiairement* – якщо відповідні питання не врегульовані спеціальним законодавством.

Підсумовуючи викладене, можна зробити деякі висновки щодо специфіки правового регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців порівняно із загальними нормами трудового права. Ці особливості полягають у такому:

1. Робочий час і час відпочинку державних службовців регламентується не лише КЗпП, а й спеціальним законодавством про державну службу, яке має пріоритет у застосуванні.

2. Для державних службовців встановлено 40-годинний робочий тиждень із 8-годинним робочим днем, що є загальним правилом. Однак у певних випадках допускається встановлення інших режимів роботи.

3. Державним службовцям гарантується щорічна основна відпустка більшої тривалості, ніж для інших категорій працівників (30 календарних днів проти 24 за загальним правилом).

4. Закон про держслужбу передбачає надання службовцям додаткових щорічних відпусток за особливий характер праці та за стаж державної служби.

5. У законодавстві про державну службу закріплено право службовців на отримання соціальних відпусток на більш тривалі строки, ніж за нормами КЗпП.

Зазначені особливості відображено в таблиці 1.1.

Таблиця 1.1 – Узагальнене порівняння специфіки правового регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців порівняно із загальними нормами трудового права

Ознака	КЗпП (загальні норми)	Закон про держслужбу
Нормативна база	КЗпП, інші акти трудового законодавства	КЗпП, Закон про держслужбу, інші акти про держслужбу
Робочий час (загальне правило)	40 годин на тиждень	40 годин на тиждень
Тривалість робочого дня	8 годин	8 годин
Основна щорічна відпустка	24 календарні дні	30 календарних днів
Додаткова відпустка за особливий характер праці	Не передбачено	До 15 календарних днів
Додаткова відпустка за стаж держслужби	Не передбачено	Залежно від стажу (до 15 календарних днів)
Соціальні відпустки	Передбачені окремі види	Перелік ширший, тривалість більша

**Джерело: розробка автора.*

Як бачимо, законодавство про державну службу закріплює посилені трудові гарантії для державних службовців у частині регламентації робочого часу і часу відпочинку.

Такий підхід загалом відповідає міжнародним стандартам і спрямований на забезпечення належних умов праці для осіб, які здійснюють важливі державні функції.

2.1 Міжнародні стандарти та зарубіжний досвід регулювання робочого часу і часу відпочинку публічних службовців

В умовах глобалізації та посилення міжнародної взаємодії питання регулювання робочого часу і часу відпочинку набувають дедалі більшого значення. Це стосується не лише приватного сектору економіки, а й публічної сфери. Адже ефективність роботи державного апарату, якість надання адміністративних послуг населенню значною мірою залежать від того, наскільки оптимально організовано процес праці публічних службовців, як забезпечено їхнє право на відпочинок.

Зростання уваги до цих питань на міжнародному рівні зумовлене кількома факторами. По-перше, посилюється розуміння того, що належні умови праці, збалансований режим роботи і відпочинку є не просто одним із трудових прав людини, а й необхідною передумовою її ефективної трудової діяльності, збереження здоров'я і добробуту [40, с. 12]. По-друге, в багатьох країнах спостерігається тенденція до інтенсифікації праці, розмивання меж між робочим і особистим часом внаслідок технологічних змін і переходу на дистанційні форми роботи [2, с. 7]. По-третє, в умовах пандемії COVID-19 особливої ваги набуло питання про гнучкі режими праці, можливості поєднання роботи з виконанням сімейних обов'язків [17, с. 15]. Все це стосується як працівників приватного сектору, так і публічних службовців.

Відтак цілком природно, що провідні міжнародні організації – ООН, МОП, Рада Європи, ЄС – дедалі більше уваги приділяють проблематиці робочого часу і часу відпочинку, розробляючи відповідні стандарти і рекомендації. Спробуємо проаналізувати ключові з цих документів і простежити, як вони імплементуються на рівні національного законодавства різних країн, зокрема у сфері публічної служби.

Насамперед слід згадати Загальну декларацію прав людини 1948 року – базовий документ ООН у сфері прав людини. Хоча Декларація не містить

окремої статті про право на працю, вона є першим міжнародно-правовим актом, який закріпив право кожної людини «на відпочинок і дозвілля, включаючи право на розумне обмеження робочого дня та на оплачувану періодичну відпустку» (стаття 24) [9]. Це положення, безсумнівно, має універсальний характер і поширюється в тому числі на публічних службовців.

Ключова роль у сфері регламентації праці, як відомо, належить Міжнародній організації праці. Її конвенції і рекомендації служать міжнародними стандартами, на основі яких держави розвивають національне трудове законодавство. Хоча більшість актів МОП стосуються праці в приватному секторі, чимало з них мають значення і для публічної служби. Серед таких документів варто виділити:

1. Конвенцію № 1 про робочий час у промисловості (1919), яка вперше встановила 8-годинний робочий день і 48-годинний робочий тиждень. Хоча вона була орієнтована на промислові підприємства, закладені в ній підходи згодом поширились на інші сфери, зокрема публічний сектор [30].

2. Конвенцію № 30 про регламентацію робочого часу в торгівлі та установах (1930), яка передбачала 8-годинний робочий день і 48-годинний робочий тиждень для працівників торгових закладів, установ, адміністративних органів [31]. Її положення стали основою для регулювання праці багатьох категорій публічних службовців.

3. Конвенцію № 47 про скорочення робочого тижня до 40 годин (1935). Хоча вона так і не набрала потрібної кількості ратифікацій, її ключова ідея – перехід до 40-годинного робочого тижня як соціального стандарту – утвердилась у більшості країн світу, в т.ч. стосовно державних службовців [32].

4. Конвенцію № 106 про щотижневий відпочинок у торгівлі та установах (1957), яка гарантує працівникам безперервний щотижневий відпочинок тривалістю не менше 24 годин. Ця гарантія поширюється і на публічних службовців [33].

5. Конвенцію № 132 про оплачувані відпустки (1970). Вона передбачає право кожного працівника на щорічну оплачувану відпустку не менше 3 робочих

тижнів за один рік роботи. Багато країн встановили для державних службовців триваліші відпустки [34].

6. Конвенцію № 175 про роботу на умовах неповного робочого часу (1994). Вона спрямована на захист трудових прав працівників, зайнятих неповний робочий день чи тиждень. Такі гнучкі форми зайнятості набувають поширення і в публічному секторі [35].

Наведені конвенції, звісно, не вичерпують увесь масив трудових стандартів МОП. Є також конвенції про нічну працю, про оплачувані учбові відпустки, про захист материнства та ін. Більшість із них прямо чи опосередковано стосуються і публічних службовців. Навіть якщо держави не ратифікували якісь із цих актів, вони слугують орієнтиром для розвитку національного законодавства.

Велике значення для утвердження високих стандартів праці має діяльність Ради Європи. Базовим документом у цій сфері є Європейська соціальна хартія – договір, що гарантує соціальні та економічні права людини. У статті 2 Хартії закріплено право на справедливі умови праці, яке включає встановлення розумної тривалості робочого дня та тижня, оплачуваної щорічної відпустки не менше 4 тижнів, усунення ризиків на роботах з небезпечними або шкідливими для здоров'я умовами праці, а також забезпечення щотижневого відпочинку, який би по можливості збігався з днем, що за традицією або звичаєм у відповідній країні чи регіоні визнається днем відпочинку [8]. Ці вимоги однаково стосуються як приватних компаній, так і органів публічної влади як роботодавців.

Окрема стаття Хартії присвячена праву на обмеження робочого часу. Згідно зі статтею 4 сторони зобов'язуються:

- 1) встановити розумну тривалість робочого дня та тижня і поступово скорочувати робочий тиждень настільки, наскільки дозволяє підвищення продуктивності праці та інші відповідні фактори;
- 2) встановити оплачувані святкові дні;
- 3) забезпечити щорічну оплачувану відпустку тривалістю не менше

чотирьох тижнів;

4) усунути ризики, властиві роботам з небезпечними або шкідливими для здоров'я умовами праці, а у випадках, коли такі ризики ще не усунуто або достатньо зменшено, забезпечити таким працівникам скорочену тривалість робочого часу або додаткові оплачувані відпустки;

5) забезпечити щотижневий відпочинок, який по можливості має збігатися з днем, що за традицією або звичаєм відповідної країни чи регіону визнається днем відпочинку;

6) забезпечити, щоб працівники були поінформовані у письмовій формі якнайскоріше і у будь-якому випадку не пізніше ніж через два місяці після дати початку виконання ними своїх службових обов'язків про основні аспекти договору чи трудових відносин;

7) забезпечити, щоб працівники, які виконують нічну роботу, користувалися заходами, що враховують особливий характер такої роботи [7].

Багато із цих стандартів уже втілено в законодавстві України про працю, в тому числі стосовно державних службовців. Але окремі аспекти, як-от письмове інформування працівників про умови праці чи спеціальні гарантії для працівників з шкідливими умовами, ще потребують додаткової регламентації.

На рівні Європейського Союзу ключовим документом щодо робочого часу є Директива 2003/88/ЄС Європейського Парламенту та Ради про деякі аспекти організації робочого часу. Вона встановлює мінімальні вимоги щодо безпеки та охорони здоров'я у сфері організації робочого часу. Зокрема, директива передбачає:

- максимальний робочий тиждень (включаючи надурочні) не більше 48 годин;
- мінімальний щоденний відпочинок тривалістю 11 послідовних годин на добу;
- право на перерву, якщо робочий день перевищує 6 годин;
- мінімальний безперервний відпочинок тривалістю 24 години на кожні сім днів на додачу до 11-годинного щоденного відпочинку;

- мінімальну річну оплачувану відпустку тривалістю 4 тижні на рік;
- максимально можливе обмеження нічної праці 8 годинами на добу [7].

Хоча директива містить окремі винятки і дозволяє державам-членам відступати від цих норм у певних випадках, вона встановлює базові рамки, які національні уряди не можуть ігнорувати. Цікаво, що спочатку з-під дії директиви були виведені деякі види публічної служби (поліція, збройні сили, цивільна оборона тощо), але згодом Суд ЄС визнав такі винятки неправомірними [38, с. 221]. Тож стандарти ЄС щодо робочого часу за загальним правилом поширюються і на публічний сектор.

Згадані міжнародні акти формують спільні стандарти, які виступають орієнтиром для національних урядів при регулюванні службово-трудових відносин. Водночас кожна країна має свої особливості, які відображають її правові традиції, рівень соціально-економічного розвитку, потреби й можливості суспільства. Спробуємо простежити, як регулюються питання робочого часу і часу відпочинку публічних службовців у зарубіжних країнах.

Насамперед варто відзначити, що в більшості держав правовий статус публічних службовців має суттєві відмінності порівняно зі статусом працівників приватного сектору. Ці відмінності стосуються як умов призначення на посаду, так і умов праці, включаючи робочий час і час відпочинку. Як правило, відповідні питання регламентуються не загальним трудовим законодавством, а спеціальними законами і підзаконними актами про публічну службу.

Наприклад, у Німеччині статус федеральних чиновників визначається спеціальним законом – Федеральним законом про чиновників (Bundesbeamtengesetz). Саме цей закон, а не Кодекс законів про працю (Arbeitsgesetzbuch), регулює питання призначення на посаду, проходження служби, робочого часу, відпусток, звільнення зі служби тощо. Аналогічні закони є на рівні федеральних земель для земельних чиновників. При цьому закони про чиновників у багатьох аспектах передбачають інші правила, ніж ті, що діють за трудовим законодавством [29, с. 117].

Подібна ситуація склалася і у Франції. Там умови праці службовців трьох гілок публічної адміністрації – державної служби, територіальної служби та госпітальної публічної служби – визначаються окремими законами (титулами) кодифікованого Закону про права та обов'язки службовців. Причому обсяг прав і гарантій французьких публічних службовців традиційно дещо ширший порівняно з працівниками приватних підприємств. Це розглядається як своєрідна компенсація за додаткові обов'язки та обмеження, що покладаються на службовців [43, с. 168].

В Італії основи правового статусу публічних службовців закладає Декрет № 165, більш відомий як «Testo unico del pubblico impiego», що встановлює єдині засади організації державної служби. Цей акт був прийнятий у рамках масштабної реформи, покликаної зблизити регулювання праці в публічному і приватному секторах. Проте і після реформи збереглися численні спеціальні норми щодо умов праці публічних службовців, зокрема стосовно режимів робочого часу, надання відпусток, можливості поєднання посад тощо [39, с. 89].

В англосаксонських країнах (Велика Британія, США, Канада, Австралія та ін.) немає єдиного законодавчого акта про публічну службу. Відповідні питання регламентуються численними законами, підзаконними актами, колективними угодами як на загальнонаціональному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Загальною тенденцією є поступове зближення правового регулювання праці публічних службовців із регулюванням праці у приватному секторі. Разом з тим зберігаються і певні особливості, пов'язані з характером виконуваних службовцями функцій.

Наприклад, у США Закон про справедливі трудові стандарти 1938 року (FLSA), який запровадив 40-годинний робочий тиждень і мінімальну оплату праці, спершу не поширювався на публічний сектор. Лише поправки 1974 року частково включили федеральних, штатних і місцевих урядовців до сфери дії закону з низкою винятків. Деякі категорії публічних службовців (наприклад, керівний склад) і досі не підпадають під дію FLSA і регулюються спеціальними нормами [46, с. 304].

Утім, для більшості американських службовців встановлено загальний стандарт 40-годинного робочого тижня з 8-годинним робочим днем, понаднормові години підлягають додатковій оплаті. При цьому можуть застосовуватись гнучкі режими робочого часу (flexible work schedules) як з фіксованим часом початку/закінчення роботи, так і зі змінними графіками [12]. Ці правила загалом аналогічні до тих, що діють у приватному секторі.

Що стосується часу відпочинку, то федеральне законодавство США не вимагає надання оплачуваних відпусток чи святкових днів. Це питання віднесено на розсуд роботодавців або колективних договорів. На рівні штатів і на локальному рівні можуть встановлюватись вимоги до мінімальної тривалості відпусток. Проте здебільшого роботодавці добровільно надають працівникам оплачувані відпустки, у тому числі публічним службовцям [45]. Середня тривалість основної щорічної відпустки американських службовців становить 13 днів після першого року служби, 20 днів після п'яти років служби, 26 днів після п'ятнадцяти років служби [18, с. 127]. Тобто зі збільшенням стажу тривалість відпочинку зростає.

У Великій Британії робочий час і час відпочинку службовців державного сектору регламентується доволі детально. Зокрема, у Кодексі про управління публічною службою (Civil Service Management Code) зазначено, що нормальний робочий час має становити 37 годин на тиждень у всіх відомствах. Понаднормові години, відпрацьовані у надзвичайних ситуаціях, можуть компенсуватися додатковим відпочинком. При цьому кожен департамент самостійно визначає, яка робота вважатиметься надзвичайною і вимагатиме компенсації. Графік робочого часу департаменту має бути організований таким чином, щоб забезпечувати ефективне обслуговування громадськості [36]. Що ж до відпусток, то усі публічні службовці мають право на оплачувану щорічну відпустку, що надається авансом на початку року. Мінімальна тривалість такої відпустки складає 25 днів (для неповного робочого дня пропорційно менше). Службовці, які мають 10 років стажу і більше, отримують додатково 5 днів відпустки на рік. При звільненні зі служби невикористана відпустка має бути компенсована.

Розглянемо також кілька прикладів з пострадянських країн. Так, в Естонії публічна служба регулюється окремим законом – Public Service Act. Згідно з цим актом, робочий час публічного службовця визначається на основі Закону про трудовий договір з урахуванням особливостей, передбачених законодавством про публічну службу. Загальне правило – 40-годинний робочий тиждень з 8-годинним робочим днем [23]. Оплачувана щорічна відпустка надається тривалістю не менше 35 календарних днів. Додатково передбачені учбові відпустки для підвищення кваліфікації, соціальні відпустки, за певних умов – неоплачувані відпустки [24, с. 233].

У Литві основним нормативним актом у цій сфері є Закон про публічну службу (*Valstybės tarnybos įstatymas*). Відповідно до статті 36 цього закону, тривалість робочого часу публічних службовців установлюється Урядом. Наразі вона складає 40 годин на тиждень. При цьому безпосередній керівник службовця може на прохання підлеглого встановлювати йому індивідуальний режим робочого часу (зміщення початку/закінчення роботи, дистанційна робота тощо), якщо це не впливає негативно на діяльність установи [42].

Щорічна відпустка литовських публічних службовців складається з основної та додаткової частин. Основна відпустка надається усім службовцям тривалістю 20 робочих днів (для неповного робочого часу – пропорційно). Додаткова відпустка надається залежно від стажу роботи в публічній службі: 1) за стаж від 5 до 10 років – 1 додатковий день; 2) від 10 до 15 років – 2 дні; 3) від 15 до 20 років – 3 дні; 4) від 20 до 25 років – 4 дні; 5) від 25 до 30 років – 5 днів; 6) від 30 до 35 років – 6 днів; 7) понад 35 років стажу – 7 днів. Передбачені також інші види відпусток: для навчання, творчі, для догляду за дитиною тощо [41].

Отже, регулювання робочого часу і часу відпочинку публічних службовців у зарубіжних країнах суттєво різниться залежно від національних традицій і моделі організації публічної служби. Хоча більшість держав визнає специфіку службово-трудових відносин порівняно із трудовими відносинами у приватному секторі, ця специфіка проявляється по-різному. Спробуємо узагальнити наш аналіз у таблиці 1.2.

Таблиця 1.2 – Узагальнення основних підходів, які є в зарубіжному досвіді регулювання робочого часу і часу відпочинку публічних службовців, за основними ознаками їх класифікації

Ознака	Основні підходи
Правове регулювання	Спеціальні закони/акти про публічну службу з урахуванням загальних трудових норм
Тривалість робочого часу	Переважно 40-годинний робочий тиждень, подекуди менше (37-38 годин)
Режими робочого часу	Можливість застосування гнучких режимів, індивідуальних графіків тощо
Тривалість щорічної відпустки	В середньому від 20 до 30 днів, у багатьох країнах збільшується зі стажем роботи
Інші види відпусток	Учбові, творчі, соціальні тощо – залежно від країни

**Джерело: розробка автора.*

На завершення можемо зробити висновок, що міжнародні стандарти і кращі зарубіжні практики регулювання робочого часу та часу відпочинку публічних службовців є надзвичайно цінним джерелом досвіду для України. Цей досвід показує, що навіть враховуючи специфіку службово-трудових відносин, основні підходи до регламентації робочого часу і часу відпочинку мають бути однаковими для публічного і приватного секторів. Завдяки послідовному втіленню принципу єдності та диференціації правового регулювання праці вдається, з одного боку, забезпечити рівність базових трудових прав і гарантій усіх працівників, а з іншого – врахувати особливості роботи на державній службі.

Водночас запозичення зарубіжного досвіду не повинно бути механічним. Кожна країна має свої правові традиції, рівень соціально-економічного розвитку, ментальність. Тому імплементація міжнародних стандартів і найкращих практик має здійснюватися з урахуванням українських реалій та інтересів нашого суспільства. Головне – забезпечити розумний баланс між ефективністю публічної служби та дотриманням законних прав публічних службовців як працівників.

Як висновок маємо, що зарубіжний досвід переконливо свідчить, що питання регламентації робочого часу і часу відпочинку публічних службовців не можуть вирішуватись ізольовано від загального контексту розвитку трудового

права. З одного боку, особливості публічної служби (як-от підвищена відповідальність, виконання завдань підвищеної складності, дотримання додаткових вимог і обмежень) зумовлюють потребу в спеціальному правовому регулюванні праці службовців. Однак з іншого боку, їхні основні трудові права і гарантії мають бути не меншими, ніж у працівників приватного сектору. Саме таким шляхом ідуть розвинені країни, забезпечуючи розумний баланс між ефективністю публічної служби та дотриманням соціально-трудова прав службовців. При цьому важливу роль відіграє імплементація міжнародних стандартів у сфері праці, які встановлюють базові «правила гри» для всіх категорій працівників, включаючи публічний сектор. Україні також варто орієнтуватися на ці стандарти, одночасно враховуючи власні правові традиції, соціально-економічні чинники та потреби розвитку вітчизняної публічної служби. У цьому контексті доцільно додатково проаналізувати генезис правового регулювання робочого часу і часу відпочинку публічних службовців в Україні та поміркувати над його подальшим удосконаленням.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ РОБОЧОГО ЧАСУ І ЧАСУ ВІДПОЧИНКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1 Нормативно-правове забезпечення регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану в Україні

Введення в Україні правового режиму воєнного стану у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації стало безпрецедентним викликом для вітчизняної правової системи. У надзвичайно стислі терміни довелося адаптувати законодавство до екстраординарних умов, забезпечити безперебійне функціонування державного апарату, діяльність якого спрямована на захист суверенітету, територіальної цілісності та незалежності України. Особливо гостро постали питання правової регламентації праці державних службовців, від злагодженої роботи яких значною мірою залежить ефективність дій держави в умовах війни [11, с. 11].

Запровадження воєнного стану неминуче вплинуло на всі аспекти проходження державної служби, включно з режимами робочого часу і часу відпочинку службовців. Адже органи державної влади мають діяти безперервно, оперативно реагуючи на загрози і виклики воєнного часу. Державні службовці змушені працювати з підвищеним навантаженням, нерідко понаднормово, в умовах зміненого чи ущільненого графіку роботи. Нагальні службові завдання часто доводиться виконувати у вихідні та святкові дні, без повноцінного відпочинку [19, с. 74]. Усе це вимагає внесення відповідних коректив до законодавства, яке регламентує службово-трудові відносини.

Основи правового режиму воєнного стану визначено в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року [22]. Саме цей

закон окреслює загальні рамки для нормативного регулювання усіх сфер суспільного життя, включно з публічним адмініструванням, на період дії особливого правового режиму. Зокрема, у статті 8 Закону міститься загальне застереження, що на період дії воєнного стану не застосовуються норми законодавства про працю у частині відносин, врегульованих цим Законом. Це, однак, не означає, що трудові права (включно з правом на відпочинок) втрачають чинність. Швидше йдеться про їх тимчасову модифікацію, зумовлену надзвичайними обставинами [16, с. 97].

Базові гарантії у сфері праці, які зберігають силу навіть під час війни, закріплено в Конституції України. Стаття 43 Основного Закону проголошує право кожного на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. При цьому наголошується, що використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан. Стаття 45 Конституції гарантує право кожного, хто працює, на відпочинок. Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час [15]. Ці конституційні норми, безперечно, поширюються і на державних службовців.

Однак спеціальні закони, прийняті для врегулювання правовідносин в умовах воєнного стану, дещо звужують обсяг відповідних прав і гарантій, надаючи роботодавцям ширші повноваження в організації праці. Так, Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15 березня 2022 року (далі – Закон № 2136) встановлює особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами, у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного

стану» [21].

Закон № 2136 надає роботодавцям право в односторонньому порядку встановлювати та змінювати істотні умови праці, зокрема щодо системи та розмірів оплати праці, режиму роботи, встановлення або скасування неповного робочого часу, надання та визначення тривалості щорічної відпустки. Про зміну істотних умов праці роботодавець повинен повідомити працівника не пізніше ніж за 7 днів. Працівник у свою чергу може звільнитись у зв'язку зі зміною істотних умов праці, письмово попередивши про це роботодавця за 7 днів [21].

Щодо режиму роботи, то ч. 2 ст. 6 Закону дозволяє роботодавцю на період дії воєнного стану встановлювати для працівників підприємства, установи чи організації максимальну тривалість робочого часу 60 годин на тиждень. П'ятиденний або шестиденний робочий тиждень встановлюється роботодавцем за рішенням військового командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення). При цьому тривалість щотижневого безперервного відпочинку може бути скорочена, але не може бути меншою ніж 24 години на тиждень. У разі залучення працівника до роботи на умовах внутрішнього сумісництва тривалість роботи за сумісництвом не може перевищувати 8 годин на добу [21].

Ці положення викликали неоднозначну реакцію в суспільстві. Адже 60-годинний робочий тиждень, навіть з урахуванням надзвичайного характеру воєнного часу, видається надмірним навантаженням. Це визнають і урядовці. Заступник міністра економіки Тетяна Бережна пояснила, що норма про 60-годинний робочий тиждень стосується насамперед критичної інфраструктури: «Це максимальний час, який може встановити роботодавець у тих сферах, де це необхідно, наприклад, в енергетиці, охороні здоров'я, транспорті, оборонно-промисловому комплексі тощо» [1]. Утім, прямої вказівки на це в тексті Закону № 2136 немає.

Натомість дія цього закону, відповідно до ч. 2 ст. 1, поширюється в тому числі на працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, а також інших органів, що здійснюють функції держави або місцевого

самоврядування [6]. Отже, 60-годинний робочий тиждень теоретично може застосовуватися і до державних службовців, хоча на практиці, звісно, усе залежить від конкретних потреб того чи іншого державного органу.

Слід зауважити, що Закон України «Про державну службу», який є базовим для регулювання службово-трудових відносин державних службовців, не оперує поняттям «воєнний стан» [20]. Натомість у Розділі X «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Патронатна служба» є глава 3, присвячена особливостям проходження державної служби під час дії особливого періоду. Поняття особливого періоду є ширшим за поняття воєнного стану і включає в себе період дії воєнного стану. За визначенням статті 1 Закону України «Про оборону України», особливий період – період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій.

Відповідно до статті 96 Закону «Про державну службу», під час дії особливого періоду, за потреби, державний службовець у межах його повноважень за рішенням керівника державної служби залучається до виконання завдань, спрямованих на забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави, із зупиненням виконання невідкладних завдань за займаною посадою та збереженням заробітної плати. Водночас частина друга цієї статті встановлює, що під час дії особливого періоду за державними службовцями, які проходять військову службу, зберігаються місце роботи та середня заробітна плата. Обов'язково до стажу державної служби зараховується час перебування державного службовця на військовій службі під час дії особливого періоду [20].

Таким чином, Закон «Про державну службу» не встановлює спеціальних правил щодо регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців на період воєнного стану. Очевидно, законодавець керувався тим, що ці питання мають вирішуватися в загальному порядку, передбаченому

законодавством про працю з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами про правовий режим воєнного стану та організацію трудових відносин у цей період.

Утім, навіть в умовах війни правове регулювання службово-трудова відносин не може повністю ігнорувати базові стандарти у сфері праці, закріплені в Конституції України та міжнародних договорах. Як слушно зауважує Н.Б. Болотіна, «за жодних обставин, навіть за умов воєнного або надзвичайного стану, не може бути скасована чи звужена дія конституційних норм про заборону примусової праці, право на відпочинок, на належні, безпечні і здорові умови праці» [3, с. 201]. Тож попри розширення дискреційних повноважень роботодавців, вони все одно зобов'язані дотримуватися фундаментальних трудових прав і гарантій працівників.

На це вказує і Міністерство економіки України у своїх роз'ясненнях щодо застосування трудового законодавства в умовах воєнного стану: «Незважаючи на можливості роботодавця в умовах воєнного стану в односторонньому порядку за потреби змінювати істотні умови праці – систему та розміри оплати праці, режим роботи, встановлювати або скасовувати неповний робочий час, надавати відпустку, звільняти працівників тощо, однак це не скасовує трудових прав та гарантій працівників» [24]. Міністерство також наголошує, що роботодавці повинні за можливості сприяти забезпеченню працівників роботою, дотримуватися вимог щодо оплати праці (у тому числі за роботу в надурочний час, у святкові та неробочі дні), надавати час відпочинку, забезпечувати належні умови праці.

У літературі висловлюється думка, що в період дії воєнного стану слід ширше використовувати локальний (договірний) метод регулювання службово-трудова відносин. Як зазначає О.В. Тищенко, «в умовах воєнного стану до джерел права України слід також віднести: спеціальні угоди, прийняті для врегулювання окремих питань проходження державної служби у зв'язку з уведенням воєнного стану; локальні нормативно-правові акти, колективні договори й угоди в частині, що стосується особливостей регулювання праці

державних службовців в умовах воєнного стану» [26, с. 79]. Справді, централізоване регулювання не завжди може врахувати специфічні потреби конкретного державного органу. І якщо роботодавець та працівники досягають взаємоприйнятної домовленості, то її доцільно формалізувати у вигляді локального акта чи колективної угоди.

Водночас перспективним напрямом видається більш системне врегулювання на законодавчому рівні особливостей проходження державної служби саме в умовах воєнного стану. Адже поняття «особливого періоду», яким зараз оперує Закон «Про державну службу», охоплює і відносно «мирні» ситуації, наприклад часткову мобілізацію у зв'язку з загостренням військово-політичної обстановки. Очевидно, що це вимагає дещо інших підходів порівняно з умовами повномасштабної війни.

Можна спрогнозувати, що відповідні зміни до Закону «Про державну службу» передбачатимуть, зокрема:

- 1) можливість встановлення для державних службовців на період дії воєнного стану особливого режиму робочого часу з урахуванням потреб забезпечення оборони, захисту безпеки населення та інтересів держави;
- 2) особливий порядок залучення державних службовців до роботи понад встановлену тривалість робочого часу, а також у вихідні, святкові та неробочі дні;
- 3) умови та порядок надання державним службовцям часу відпочинку, в тому числі щорічних основних та додаткових відпусток, з урахуванням інтересів державної служби в умовах воєнного стану;
- 4) збереження за державними службовцями, які у період дії воєнного стану були призвані на військову службу або залучені до виконання обов'язків щодо забезпечення оборони держави, місця роботи (посади) та середнього заробітку;
- 5) визначення особливостей притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків в умовах воєнного часу.

Поки ж відповідні зміни не внесені, регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану здійснюється на підставі загального законодавства про працю із застосуванням окремих спеціальних норм. Для наочності основні нормативно-правові акти у цій сфері можна згрупувати у таблиці 2.1.

Таблиця 2.1 – Основні нормативно-правові акти у сфері регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану в Україні

Нормативно-правовий акт	Основні положення
Кодекс законів про працю України	Загальні норми про робочий час, час відпочинку, відпустки
Закон України «Про державну службу»	Окремі особливості проходження державної служби в особливий період
Закон України «Про правовий режим воєнного стану»	Особливості дії законодавства у період воєнного стану
Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»	Спеціальні правила щодо істотних умов праці, у т.ч. робочого часу
Закон України «Про відпустки»	Види відпусток та порядок їх надання

**Джерело: розробка автора.*

Нинішня модель правового регулювання службово-трудова відносин в умовах воєнного стану не позбавлена недоліків. Попри ухвалення спеціальних законів, спрямованих на адаптацію трудового законодавства до умов війни, далеко не всі проблемні питання знайшли чітке нормативне вирішення. Зокрема, бракує визначеності щодо меж застосування надзвичайних повноважень роботодавця стосовно зміни істотних умов праці, відсутні чіткі критерії та процедури встановлення подовженого робочого часу чи залучення до понаднормових робіт. Закон «Про державну службу» взагалі не містить спеціальних норм щодо регулювання праці службовців саме в умовах воєнного стану. Усе це створює ризики довільного тлумачення й застосування правових норм, а відтак – порушення трудових прав працівників. Тому нагальним завданням є подальше вдосконалення законодавства у цій сфері, зокрема щодо

особливостей проходження державної служби під час війни. При цьому орієнтиром мають бути як потреби публічного адміністрування, так і базові соціально-трудові стандарти.

2.2 Режими робочого часу державних службовців і порядок надання їм часу відпочинку під час дії воєнного стану

Запровадження в Україні правового режиму воєнного стану суттєво вплинуло на всі сфери життєдіяльності суспільства і держави. Не стала винятком і система публічного адміністрування, функціонування якої в умовах війни набуло особливого значення. Адже саме на державний апарат покладається основний тягар щодо забезпечення обороноздатності країни, підтримання правопорядку, соціального захисту населення, безперебійної роботи об'єктів критичної інфраструктури. Виконання цих завдань вимагає екстраординарної мобілізації людських та організаційних ресурсів, гнучкості й адаптивності управлінських механізмів, готовності оперативно реагувати на виклики воєнного часу.

Цілком природно, що в таких умовах змінюються звичні режими роботи державних службовців. Багато хто з них змушений працювати по 12-14 годин на добу, без вихідних, з мінімальним часом на відпочинок і відновлення сил. Робота нерідко триває в умовах значного психоемоційного навантаження, стресу, а подекуди – й фізичної небезпеки. Усе це ставить на порядок денний питання про належне регулювання робочого часу та часу відпочинку службовців в екстремальних умовах воєнного стану.

Варто нагадати, що відповідно до статті 50 Кодексу законів про працю України нормальна тривалість робочого часу працівників не може перевищувати 40 годин на тиждень. Це правило знаходить своє відображення і в Законі України «Про державну службу». Частина перша статті 56 цього закону встановлює, що

тривалість робочого часу державного службовця становить 40 годин на тиждень. П'ятиденний або шестиденний робочий тиждень встановлюється правилами внутрішнього службового розпорядку державного органу [20]. Це загальний стандарт, який за нормальних умов визначає граничну межу тривалості робочого часу.

Проте закон передбачає і випадки, коли встановлена норма робочого часу може бути збільшена. В умовах воєнного стану це регулюється спеціальним Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Як уже зазначалося в попередньому параграфі, частина друга статті 6 цього закону надає роботодавцям право встановлювати для працівників на період дії воєнного стану тривалість робочого часу до 60 годин на тиждень [21]. Тобто в разі крайньої необхідності і за рішенням роботодавця звична 40-годинна норма може бути збільшена у півтора рази.

Очевидно, що ця надзвичайна опція має застосовуватися зважено і лише там, де це справді продиктовано гострими потребами забезпечення обороноздатності та життєдіяльності країни. Наприклад, українські залізничники, енергетики, медики, правоохоронці в найтяжчі періоди війни дійсно працювали і працюють на межі людських можливостей, безперервно, жертвуючи своїм правом на відпочинок заради безпеки та життя інших громадян [27]. Аналогічне навантаження лягло і на плечі багатьох державних службовців, насамперед тих, що забезпечують функціонування військових і безпекових інституцій, надають адміністративні послуги в прифронтових та окупованих районах тощо.

Утім, навіть у цих екстраординарних ситуаціях роботодавець не може діяти свавільно. Залучення державних службовців до роботи понад нормальну тривалість робочого часу має відбуватися виключно у випадках, визначених законодавством, і з дотриманням встановлених обмежень та гарантій. Зокрема, частина третя статті 6 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» передбачає, що залучення до роботи понад встановлену тривалість робочого часу не може перевищувати для кожного працівника

чотирьох годин протягом двох днів підряд і 120 годин на рік. При цьому оплата праці в надурочний час має здійснюватися у подвійному розмірі [21].

Ще одне принципове положення містить частина п'ята статті 6 цього закону: вона забороняє залучати працівників до надурочних робіт у нічний час (з 22 до 6 години), якщо це не обумовлено характером виробництва, не викликано суспільною необхідністю або не вимагається для запобігання або ліквідації наслідків надзвичайних обставин. Тобто робота в нічний час допускається лише в тих випадках, коли її неможливо перенести на денний період без шкоди для інтересів суспільства чи держави. Це важливе застереження, спрямоване на захист життя і здоров'я працівників та збереження їх працездатності.

При цьому варто наголосити, що 60-годинний робочий тиждень є максимально допустимим обмеженням і може встановлюватись лише за наявності об'єктивної необхідності. В інших випадках роботодавець повинен намагатися організувати роботу таким чином, щоб у міру можливості наблизити тривалість робочого часу до нормальної 40-годинної межі. У цьому контексті доречно згадати статтю 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», відповідно до якої в період дії воєнного стану не застосовуються норми законодавства про працю у частині відносин, врегульованих цим Законом [22]. Тож якщо та чи інша ситуація не підпадає під дію спеціальних воєнних законів, мають застосовуватися загальні правила.

З огляду на це на особливу увагу заслуговує частина друга статті 56 Закону України «Про державну службу». Вона передбачає, що для державних службовців установлюється п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями [20]. При цьому тривалість щоденної роботи (зміни) визначається правилами внутрішнього службового розпорядку або графіками змінності згідно із законодавством. Отже, навіть в умовах воєнного стану там, де це об'єктивно можливо, слід намагатися забезпечувати державним службовцям звичний режим роботи і відпочинку, адже це є важливою передумовою ефективного виконання ними своїх посадових обов'язків.

Водночас частина шоста статті 56 Закону дозволяє за згодою керівника державної служби встановлювати для державного службовця неповний робочий день або неповний робочий тиждень [20]. Це дає змогу гнучко підходити до питання організації робочого часу з урахуванням індивідуальних потреб і можливостей кожного службовця. Наприклад, якщо державний службовець має на утриманні неповнолітніх дітей чи непрацездатних батьків, він може просити про встановлення скороченого робочого часу, щоб мати змогу доглядати за ними. Але оскільки ця норма має диспозитивний характер, вирішення питання залежить від волі керівника та оперативних потреб відповідного державного органу.

Ще один механізм оптимізації тривалості та режимів робочого часу – це застосування підсумованого обліку робочого часу з обліковим періодом місяць або квартал. Зазвичай цей інструмент використовується для забезпечення безперервної роботи державних органів, які надають адміністративні послуги населенню в цілодобовому режимі, або для тих службовців, чия робота не вкладається у стандартні часові рамки робочого дня (сфери безпеки й оборони, митна і прикордонна служби тощо). При підсумованому обліку переробіток у певні дні компенсується недоробітком в інші, головне – щоб сумарна кількість відпрацьованих годин за обліковий період не перевищувала нормальну тривалість робочого часу. Ця модель дає змогу раціонально розподілити робочий час протягом облікового періоду, враховуючи специфіку конкретного органу чи підрозділу.

Окремої уваги заслуговує питання про роботу у вихідні, святкові та неробочі дні. За загальним правилом, встановленим статтею 71 КЗпП, робота у такі дні забороняється. Винятки можуть встановлюватися лише у випадках, передбачених законодавством [10]. Стаття 6 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» додатково наголошує, що робота у вихідні, святкові і неробочі дні компенсується в порядку і розмірах, визначених трудовим законодавством. Це означає, що за роботу в такі дні працівникам має надаватись інший день відпочинку або проводитись оплата в подвійному

розмірі (стаття 107 КЗпП). У виняткових випадках, коли надання іншого дня відпочинку неможливе, оплата має здійснюватися в потрібному розмірі.

Стаття 67 КЗпП встановлює також граничні норми залучення до надурочних робіт [10]. Так, надурочні роботи не повинні перевищувати для кожного працівника чотирьох годин протягом двох днів підряд і 120 годин на рік. Власник або уповноважений ним орган повинен вести облік надурочних робіт кожного працівника. Важливо, що ця норма поширюється і на державних службовців, адже будь-які винятки чи застереження для них у тексті статті відсутні.

Що ж стосується часу відпочинку, то його види і тривалість теж зазнають певних змін у період дії воєнного стану. Згаданий вище Закон № 2136 надає роботодавцям широкі повноваження щодо зміни істотних умов праці, у тому числі в частині надання і визначення тривалості відпусток [21]. Про зміну цих умов роботодавець повинен повідомити працівника не пізніше як за 7 днів. Водночас згідно з частиною третьою статті 10 Закону № 2136 на період дії воєнного стану щорічна основна відпустка надається працівникам тривалістю 24 календарних дні. Тобто законодавець фактично звузив право на основний щорічний відпочинок до мінімальної межі, передбаченої КЗпП.

Але навіть цей мінімум не завжди легко отримати. Як свідчить практика, в умовах воєнної дійсності багато керівників державних органів намагаються максимально обмежувати надання відпусток, мотивуючи це виробничою необхідністю. І хоча кожен службовець все ще має гарантоване право на щорічний відпочинок, йому часто доводиться доводити це право через тривалі перемовини, а то й конфлікти з керівництвом. До того ж реальною проблемою стала практична неможливість використати відпустку для відновлення сил через постійні повітряні тривоги, проблеми з логістикою, необхідність перебувати в місцях дислокації державного органу тощо.

Утім, навіть за таких екстремальних обставин завдання керівників – не позбавляти підлеглих права на відпочинок, а навпаки, допомогти їм його реалізувати в максимально безпечний і зручний спосіб. Це може бути надання

частини щорічної відпустки, відгулів за відпрацьовані надурочно години, «розривних» вихідних, коротких перепочинків протягом дня в обладнаних місцях для відпочинку чи психологічного розвантаження [25]. Адже від здоров'я і психоемоційного стану державних службовців прямо залежить якість виконання ними службових обов'язків, їх стійкість та вмотивованість. Не забуваймо і про те, що перевтома підвищує ризики професійних помилок і порушень, які в умовах війни можуть мати фатальні наслідки.

Ще одна важлива деталь – право на відпочинок включає в себе не лише відпустки, а й регулярний щоденний і щотижневий відпочинок. Статті 59 та 60 Закону України «Про державну службу» встановлюють тривалість щоденного та щотижневого відпочинку державних службовців. Так, тривалість перерв у роботі на день визначається правилами внутрішнього службового розпорядку та графіками змінності. Зазвичай це 45-60 хвилин на обідню перерву та 10-15 хвилин на додаткові перерви. Щотижневий безперервний відпочинок повинен тривати не менше 42 години [20]. Тобто за п'ятиденного робочого тижня вихідними є субота та неділя, а за шестиденного – лише неділя.

В умовах війни ці норми, на жаль, далеко не завжди виконуються. Реальністю для багатьох державних службовців стали робочі дні по 10-12 годин поспіль без нормальних перерв для відпочинку і харчування, а вихідними часто доводиться жертвувати заради термінової роботи [28]. І хоча закон дозволяє в екстрених ситуаціях відступати від звичного режиму, це не має бути повсякденною практикою. Роботодавець повинен створити такі графіки роботи, які б дали змогу службовцям належно відновлювати фізичні й психічні сили у періоди між робочими змінами. Інакше такий інтенсивний трудовий процес неминуче призведе до виснаження організму і втрати працездатності.

Дуже показовим у цьому сенсі є приклад роботи державних службовців у так званих військових адміністраціях, які за Законом України «Про правовий режим воєнного стану» створюються на території, де ведуться бойові дії, для забезпечення дії Конституції та законів України]. Так, в одній з обласних військових адміністрацій через гострий кадровий дефіцит на початку

російського вторгнення працівники структурних підрозділів були змушені працювати у три зміни по 8 годин кожна. Тобто повний робочий день одного службовця становив 24 години поспіль із короткими перервами лише на сон та харчування. Люди фактично жили на робочих місцях, адже через постійні бомбардування та комендантську годину дістатися додому в перервах між змінами було неможливо. Про будь-яке дотримання норм щодо тривалості щоденного чи щотижневого відпочинку навіть не йшлося. Така ненормована і виснажлива праця тривала близько місяця, доки ситуацію не вдалося стабілізувати завдяки додатковому залученню працівників інших органів і перебудові графіків змінності. Зрештою робочі зміни почали складати звичні 8 годин із повноцінними перервами для відпочинку. З'явилася змога повноцінно відпочивати вдома між робочими днями. І хоча періодична робота у вихідні все ще залишається поширеною практикою, принаймні у пікові навантаження якось компенсуються наданням вихідних в інші дні.

Цей красномовний кейс показує, що навіть в умовах війни право людини на відпочинок не може повністю ігноруватися. Звісно, працівникам доводиться миритися з тимчасовим звуженням цього права на користь невідкладних службових завдань. Але все одно раніше чи пізніше мають бути знайдені організаційно-правові механізми, які дозволять зберігати баланс між інтересами служби та приватними інтересами службовців, зокрема їх правом на безпечні та здорові умови праці. Узагальнити викладене можна у формі таблиці 2.2.

Таблиця 2.2 – Стисле узагальнення основних правових положень виділення режимів робочого часу державних службовців і порядок надання їм часу відпочинку під час дії воєнного стану

Характеристика робочого часу	Мирний час	Воєнний стан
Нормальна тривалість робочого тижня	40 год.	До 60 год.
Граничні надурочні роботи	4 год. протягом 2 днів і 120 год. на рік	За потреби, але з оплатою у подвійному розмірі

Продовження таблиці 2.2

Характеристика робочого часу	Мирний час	Воєнний стан
Робота у вихідні, святкові дні	Заборонена, крім випадків за законом	Дозволена у разі необхідності, компенсується відгулом або потрійною оплатою
Тривалість щорічної основної відпустки	30 календ. днів	24 календ. дні

**Джерело: розробка автора.*

Практичний досвід застосування нових правил засвідчує, що в умовах війни далеко не завжди вдається знайти оптимальний баланс між службовою необхідністю та приватними інтересами державних службовців. З одного боку, небачені безпекові виклики вимагають повної самовіддачі і жертвовності від усіх, хто служить державі. З іншого – хронічне недосипання, перевтома і стрес неминуче позначаються на працездатності та ефективності службовців. Тому керівники державних органів повинні відповідально підходити до планування робочого часу підлеглих, не допускати систематичного перевищення розумних меж робочого навантаження, за першої ж можливості надавати час для відновлення сил. Адже турбота про своїх працівників – це водночас і турбота про якість функціонування державного апарату в цілому. В екстремальних умовах важливий кожен, і оптимальний розподіл людських ресурсів може стати запорукою нашої загальної стійкості та зрештою – перемоги.

2.3 Виявлення і аналіз дисфункцій у системі публічного управління щодо питань виділення режимів робочого часу державних службовців під час дії воєнного стану

Дисфункція – це порушення або збій у нормальному функціонуванні системи, коли певний елемент чи процес починає працювати неналежним чином

або навіть шкодити досягненню основних цілей організації. На державній службі дисфункції проявляються як системні відхилення від оптимального виконання базових управлінських функцій. Особливість дисфункцій на державній службі полягає в їх самопідтримуючому характері. Наприклад, надмірна централізація призводить до уповільнення прийняття рішень. Це змушує керівників шукати неформальні шляхи вирішення термінових питань, що в свою чергу породжує ще більшу бюрократизацію як реакцію системи на «порушення процедур». Утворюється замкнене коло, де спроби виправити одні дисфункції породжують інші.

Важливо розуміти, що дисфункції – це не просто окремі недоліки чи помилки, а системні порушення, які вкорінюються в організаційній культурі та практиках роботи. Їх подолання вимагає комплексного переосмислення принципів роботи державної служби з фокусом на реальні результати для суспільства.

Запровадження правового режиму воєнного стану поставило перед системою публічного управління в Україні безпрецедентні виклики. В умовах екзистенційної загрози самому існуванню держави, необхідності оперативно реагувати на постійно виникаючі кризові ситуації, забезпечувати безперебійне функціонування критичної інфраструктури та надання базових публічних послуг населенню увесь державний апарат був змушений працювати у надзвичайно напруженому, майже авральному режимі. Ця напруга, цілком природно, позначилася і на умовах праці державних службовців, насамперед у частині регулювання їх робочого часу та часу відпочинку.

Не зважаючи на екстраординарність ситуації, держава не могла повністю проігнорувати базові трудові права та гарантії своїх службовців. Адже від їх фізичного здоров'я, психоемоційної стійкості та вмотивованості критично залежить ефективність роботи усього державного механізму. Та й Конституція України, міжнародні акти з прав людини встановлюють певні непорушні стандарти у сфері праці, які мають зберігати силу навіть під час війни. Тож законодавець мусив шукати розумний баланс між потребами воєнного часу та

правами людини, щоб створити прийнятні правові рамки функціонування публічної служби у цей найскладніший період.

Розглянемо, наскільки успішними виявилися ці спроби та які дисфункції вони породили у системі публічного управління з точки зору класичних функцій менеджменту (планування, організація, укомплектування штату, керівництво та контроль).

Почнемо з функції планування. Очевидно, що в умовах постійної зміни оперативної обстановки, непередбачуваності розвитку подій органам влади вкрай складно здійснювати довгострокове чи навіть середньострокове планування своєї діяльності, включно з питаннями організації праці службовців. Вони змушені діяти ситуативно, орієнтуючись на першочергові потреби моменту. Це породжує певну хаотичність і нерівномірність у розподілі трудового навантаження, коли одні працівники змушені працювати на межі можливостей, тоді як інші – недовантажені через тимчасове зменшення обсягів роботи.

Показовою у цьому плані є ситуація зі стратегічним плануванням діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Зазвичай вони зобов'язані формувати річні плани своєї роботи на основі середньострокових стратегій та програм діяльності Уряду. Однак в умовах воєнного стану ця робота по суті паралізована. Зокрема, досі не затверджено Програму діяльності Кабміну, що мала б визначати пріоритети публічної політики на період до 2024 року. Відповідно міністерства і ЦОВВ не мають орієнтирів для свого поточного планування. Хоча формально річні плани роботи затверджуються, але вони мають переважно декларативний характер і не можуть бути надійним дороговказом для організації роботи державного апарату.

Брак стратегічного бачення на найвищому рівні управління державою істотно ускладнює планування і на операційному рівні – у частині організації праці державних службовців. На практиці графіки роботи і відпочинку часто складаються стихійно, під тиском обставин, без належного балансування потреб і можливостей. Як наслідок, непоодинокими є випадки хронічних

понаднормових роботи, праці без вихідних, невчасного надання відпусток тощо. Формально закон дає керівникам державних органів досить широкі повноваження у визначенні режиму роботи підлеглих, аж до встановлення 60-годинного робочого тижня. Однак ці повноваження не завжди використовуються розумно і виважено. Подеколи рішення про збільшення тривалості робочого часу приймаються не стільки з огляду на реальну службову необхідність, скільки через брак елементарних навичок тайм-менеджменту і невміння правильно організувати роботу.

Частково причини згаданих дисфункцій криються у недосконалості самих правових положень, що регулюють питання робочого часу і часу відпочинку держслужбовців під час воєнного стану. Попри ухвалення спеціального закону «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», тут залишається чимало прогалин і неоднозначностей. Скажімо, закон говорить про можливість встановлення 60-годинного робочого тижня, але не містить чітких критеріїв і процедур для застосування цієї екстраординарної опції. Фактично це віддається на розсуд роботодавця, що створює ризики зловживань. Крім того, профільний закон «Про державну службу» взагалі не має спеціальних положень щодо організації роботи службовців саме під час війни, обмежуючись лише загальним поняттям «особливого періоду». Все це ускладнює планування і адміністрування робочого процесу.

Наступний блок проблем пов'язаний із функцією організації роботи. Через колосальне навантаження багато державних органів, особливо на місцях, працюють на межі можливостей. Співробітники виснажені фізично і емоційно, якість виконання ними завдань знижується. Класична ієрархічна модель бюрократії стає все менш ефективною, бо в турбулентних умовах війни потрібна максимальна гнучкість, адаптивність і швидкість реакцій. За свідченнями самих державних службовців, наразі дуже бракує нових організаційних підходів – децентралізації повноважень, розвитку горизонтальних зв'язків, автономних крос-функціональних проектних команд тощо. Надмірна централізація і забюрократизованість системи державної служби гальмує процеси, не дозволяє

оперативно маневрувати людськими ресурсами. А правові обмеження на мобільність держслужбовців між органами влади ще більше звужують простір для кадрового маневру.

Скажімо, якщо в одній області критично не вистачає працівників військової адміністрації через наближеність до лінії фронту, а в іншій є «зайві» руки через зменшення навантаження, то забрати частину людей туди, де вони потрібніші, дуже складно. Бо рішення про переведення держслужбовців з одного органу в інший має пройти довгий ланцюжок бюрократичних процедур. Навіть у межах одного державного органу керівникам часто бракує свободи переміщати підлеглих між підрозділами залежно від ситуативних потреб. У результаті маємо нерівномірний розподіл робочого навантаження, коли одні відділи працюють на знос, тоді як інші простоюють. А це позначається і на дотриманні стандартів щодо тривалості робочого часу та надання відпочинку.

Ще одна організаційна проблема – складнощі з налагодженням дистанційної роботи держслужбовців. Хоча закон і дає таку можливість, але на практиці багато держорганів виявилися не готовими до цього ні технічно, ні ментально. Часто люди змушені фізично перебувати в офісі навіть тоді, коли їхні завдання цілком можна виконувати віддалено. Це необґрунтовано збільшує тривалість їх робочого дня за рахунок витрат часу на дорогу, наражає на зайві ризики під час загострення безпекової ситуації. Та й загалом гнучкі форми зайнятості досі сприймаються керівниками держслужби з недовірою, хоча могли б істотно оптимізувати роботу державного апарату та збалансувати робочий і особистий час службовців.

Що стосується функції укомплектування кадрами, то тут дається взнаки загальний дефіцит людських ресурсів в умовах війни. Чимало держслужбовців пішло на фронт чи у територіальну оборону, хтось виїхав з небезпечних регіонів, був змушений евакуюватися. Залучити нових людей на їх місце дуже непросто через затягнутість конкурсних процедур, низький рівень зарплат та непривабливість роботи в стресових умовах. Як наслідок, наявні працівники часто змушені перебирати на себе додаткове функціональне навантаження,

працювати за двох-трьох. А це знову ж таки б'є по нормах робочого часу і режимам праці та відпочинку. Зрозуміло, що у воєнний час держава має обмежені можливості для матеріального заохочення службовців. Але навіть ті стимули, що є (надбавки, премії, comp-time), не завжди використовуються ефективно. Через брак коштів вони роздаються рідко і вибірково, що не додає вмотивованості. Преміювання часто відірване від реальних результатів роботи. А механізм компенсації понаднормової праці додатковим часом відпочинку (comp-time) узагалі майже не використовується, хоча міг би стати ефективним мотиваційним інструментом в умовах обмежених фінансових ресурсів.

Брак гнучкості спостерігається і в організації навчання та розвитку держслужбовців. Звісно, масштабні програми підвищення кваліфікації, тренінги, семінари зараз не на часі. Усі сили кинуті на виконання невідкладних завдань. Але певний мінімум навчальних заходів, особливо з кризового менеджменту, стресостійкості, має проводитися навіть у найскладніших умовах. Бо це інвестиції у здатність людей працювати ефективно і довго, не вигораючи. Однак поки що такі ініціативи мають спорадичний характер. Старі бюрократичні процедури планування і проведення навчань для держслужбовців виявилися негнучкими і часто не спрацьовують під час війни.

Ще одна больова точка – це контрольна функція. В умовах колосального навантаження і турбулентності державним органам дуже складно забезпечувати поточний контроль за дотриманням норм робочого часу та часу відпочинку. Табелювання, облік робочих годин і понаднормових ведеться абияк, часто формально. Керівники не завжди знають реальну картину того, скільки відпрацювали їх підлеглі. Через це страждає як дисципліна, так і соціальний захист службовців. Адже неправильно оформлені понаднормові години потім не можна компенсувати додатковими відгулами чи оплатою. І людина по суті втрачає частину свого легального часу відпочинку.

Контролюючі органи теж послабили увагу до дотримання трудових прав держслужбовців. Зрозуміло, що в умовах війни вони не розглядають ці питання як пріоритетні. Однак зовсім випускати цей аспект з поля зору неприпустимо.

Держава має показувати приклад відповідального ставлення до своїх працівників, особливо зараз. Бездіяльність наглядових інстанцій лише посилює ризики зловживань і порушень трудового законодавства.

Врешті-решт, дисфункції в організаційно-правовому забезпеченні роботи держслужбовців під час війни негативно позначаються і на виконанні державним апаратом своїх публічно-сервісних функцій. Перевантажені роботою, виснажені люди апріорі не здатні якісно виконувати свої обов'язки із надання адміністративних послуг населенню. Затримки з розглядом звернень громадян, неналежне мотивування адміністративних актів, помилки і прорахунки в роботі – це типові прояви перевантаженості і перевтоми персоналу.

Отже, у вигляді робочого висновку до цього параграфу маємо:

1. Щодо функції керівництва, тут спостерігаються системні прогалини в координації та комунікації між різними рівнями управління. Керівники часто не мають чітких інструкцій щодо застосування норм про особливі режими роботи, що призводить до різночитань та неузгодженості практик. Наприклад, в одних органах влади зберігають стандартний 40-годинний тиждень, в інших вводять подовжений без належного обґрунтування. Відсутні єдині методичні рекомендації щодо порядку оформлення змін робочого режиму, компенсації понаднормових годин, ведення обліку фактично відпрацьованого часу в умовах віддаленої роботи.

2. У сфері контролю критичною проблемою є відсутність дієвих механізмів моніторингу дотримання встановлених режимів праці та відпочинку. Служби управління персоналом часто не мають інструментів для відстеження реального навантаження на працівників, особливо при дистанційній роботі. Це ускладнює як нормування праці, так і забезпечення належного відпочинку. Також немає чітких критеріїв оцінки ефективності різних режимів роботи в особливих умовах.

3. Щодо організаційної функції, існуючі правові норми недостатньо враховують специфіку різних категорій держслужбовців та особливості їх функціональних обов'язків. Наприклад, для працівників, що забезпечують

безперервне функціонування критичної інфраструктури, потрібні спеціальні графіки змінності, які б дозволяли підтримувати їх працездатність у довгостроковій перспективі. Натомість чинне регулювання надто уніфіковане.

4. На рівні укомплектування штату проблемою є відсутність механізмів оперативного залучення тимчасових працівників для заміщення тих, хто потребує відпочинку чи реабілітації. Правові обмеження щодо строкових контрактів та сумісництва на держслужбі значно звужують можливості кадрового маневру в кризових умовах.

Як їх долати – ці дисфункції? Я думаю, що можна виділити єдиний магістральний напрям трансформації – перехід від традиційної бюрократичної моделі до гнучкої адаптивної системи публічного управління, побудованої на принципах цифровізації та мережевої взаємодії.

Думаю, що будь-які запропоновані ініціативи, напр, від електронної системи обліку робочого часу до платформи обміну практиками, по суті є елементами єдиної екосистеми, що дозволяє державним органам оперативно адаптуватися до мінливих умов та викликів. В її основі лежить синергія трьох ключових компонентів: цифрових технологій для автоматизації рутинних процесів та підвищення прозорості управлінських рішень; мережевих механізмів для швидкого перерозподілу ресурсів та обміну досвідом; та нової управлінської культури, орієнтованої на результат, а не на процедури.

Така трансформація дозволяє відійти від жорсткої вертикальної ієрархії на користь більш горизонтальних, матричних структур, де кадри, компетенції та робоче навантаження можуть гнучко переміщуватися залежно від ситуативних потреб. При цьому цифрові інструменти забезпечують необхідний рівень контролю та координації, а мережеві платформи підтримують постійний обмін знаннями та найкращими практиками між органами влади різних рівнів. Це створює передумови для формування по-справжньому адаптивної системи державної служби.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОБОЧОГО ЧАСУ І ЧАСУ ВІДПОЧИНКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

3.1 Зарубіжний досвід регламентації робочого часу і часу відпочинку публічних службовців в особливих умовах та можливості його імплементації в Україні

Війна кардинально змінює звичний устрій життя суспільства, ставить перед державним механізмом надзвичайні виклики. І хоча кожна країна реагує на ці виклики по-своєму з огляду на власний історичний досвід, правові традиції, соціально-економічний контекст, проте спільним знаменником завжди залишається необхідність адаптувати роботу публічної служби до умов воєнного часу. Це непросте завдання, що вимагає знаходити баланс між потребою в екстраординарній мобілізації людських ресурсів та вимогами щодо захисту базових прав працівників. На практиці досягти такого балансу вдається далеко не завжди і не одразу, але врешті-решт кожна країна намагається створити модель, яка б дозволила державному апарату ефективно виконувати свої функції без надмірної експлуатації публічних службовців.

Розглянемо, як ця проблема вирішується у США – країні з давніми традиціями регулювання державної служби. Інтерес до американської моделі зумовлений тим, що США неодноразово стикалися з необхідністю пристосовувати роботу федеральних відомств до умов війни чи інших кризових ситуацій. Відповідно там напрацьовано чималий досвід правового й управлінського реагування на такі виклики.

На сьогодні базові засади регулювання праці федеральних службовців визначаються розділом 5 Кодексу США (розділи 5542, 6101, 6121 та деякі інші).

У цих нормах встановлені стандартні правила щодо тривалості робочого часу (40-годинний робочий тиждень), понаднормових годин (не більше 8 годин на тиждень), надання компенсацій та відгулів за надурочну роботу тощо. Але поруч із цим Кодекс містить застереження, що дозволяють главам виконавчих департаментів і агентств відступати від звичайних норм у разі настання особливих обставин (розділ 5548), до яких належить і введення воєнного стану [12].

Ключовою інституцією, яка здійснює регуляторну й наглядову діяльність у цій сфері, є Управління з управління персоналом (Office of Personnel Management, OPM). Саме воно деталізує законодавчі норми у підзаконних актах, інструкціях, методичних рекомендаціях. Зокрема, OPM ухвалює спеціальні правила щодо режимів праці та відпочинку федеральних службовців на період надзвичайних ситуацій. Вони, як правило, передбачають можливість за рішенням керівника відомства тимчасово збільшувати тривалість робочого дня, залучати працівників до роботи у вихідні і святкові дні, скорочувати час на перерви і відпочинок. В окремих випадках допускається навіть призупинення надання щорічних відпусток, якщо цього критично вимагають інтереси служби [23].

Але навіть такі ліберальні норми не дають роботодавцю необмежену свободу розсуду. Рішення про зміну режиму робочого часу має бути вмотивованим і базуватися на ретельній оцінці оперативних потреб. Співробітників необхідно завчасно повідомляти про зміни в їх робочому графіку. Понаднормова праця обов'язково компенсується підвищеною оплатою або додатковим часом відпочинку. Призупинення відпусток розглядається як крайній захід, що має застосовуватися лише у виняткових ситуаціях. До того ж навіть у разі відкликання з відпустки службовець зберігає право використати її в повному обсязі після нормалізації ситуації [12].

Цікаво поглянути, як ці правила застосовувалися американськими відомствами у різні кризові періоди новітньої історії. Наприклад, під час війни у В'єтнамі (1955-1973) спеціальним указом президента для цивільного персоналу

Міністерства оборони робочий тиждень було подовжено з 40 до 48 годин. Понаднормові години оплачувалися за спеціальними підвищеними ставками. А для окремих категорій цивільних службовців, зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури, тривалість робочого тижня могла сягати 60 і навіть 72 годин. Щоправда, такий інтенсивний режим застосовувався лише протягом обмеженого часу і в чітко визначених місцевостях [35]. Тобто навіть у складних умовах тривалої війни держава намагалася обмежити практику понаднормових робіт, щоб не перевантажувати службовців.

Гнучкість і прагматизм в організації праці федеральних службовців США проявили і під час нещодавньої пандемії COVID-19. Коли більшість приватних компаній та державних установ перейшли на дистанційний режим роботи, ОРМ оперативно розробило рекомендації для федеральних агентств щодо впровадження гнучких графіків, надання службовцям додаткового оплачуваного часу для вирішення сімейних проблем, спрощення процедур оформлення лікарняних і відпусток. Завдяки цьому вдалося забезпечити безперервність роботи державних органів без надмірного навантаження на персонал. Хоча формально пандемія не є тотожною воєнному стану, але масштаб і гострота викликів, які вона створила для публічного адміністрування, цілком можуть бути порівняні з викликами війни.

Отже, американський підхід до регулювання робочого часу і часу відпочинку федеральних службовців в кризових умовах полягає у поєднанні трьох ключових компонентів: 1) встановлення базових законодавчих стандартів з можливістю відхилення від них у чітко визначених випадках; 2) надання керівникам відомств певної свободи дій в організації роботи персоналу залежно від поточних викликів; 3) забезпечення належних компенсаторних механізмів за надурочну працю та інші обмеження прав працівників. Звісно, цей підхід не позбавлений недоліків, його реалізація на практиці не завжди відбувається гладко, особливо на початкових етапах кризи. Однак у цілому він демонструє непогану ефективність, дозволяє державі продовжувати функціонувати навіть у найскладніших умовах.

Інший цікавий кейс – досвід Ізраїлю. На відміну від США, ця країна перебуває у стані практично перманентного збройного конфлікту від самого моменту свого виникнення, тож ізраїльська система публічного адміністрування давно адаптована до роботи в умовах, наближених до воєнних.

Базовим нормативним актом, що визначає статус цивільних службовців в Ізраїлі, є Закон про державну службу (Національний закон) від 1959 року. Саме цей закон регламентує питання тривалості та режимів робочого часу, умов та порядку надання відпусток тощо. Зокрема, нормальна тривалість робочого тижня становить 42 години. Робота у вихідні (п'ятниця-субота), святкові та неробочі дні за загальним правилом не дозволяється, але може здійснюватися у виняткових випадках за спеціальними дозволами. Понаднормові роботи мають характер імпліцитно добровільний і не можуть нав'язуватися службовцю без його згоди. Тривалість щорічної відпустки варіюється від 20 до 30 днів залежно від стажу служби та характеру роботи [17; 12].

Утім, в умовах кризових ситуацій ці загальні норми можуть коригуватися. Ізраїльське законодавство надає уряду досить широкі повноваження оперативно змінювати окремі умови праці в державному секторі з метою безперебійного надання критично важливих публічних послуг. Наприклад, може встановлюватися специфічний режим роботи для окремих відомств чи категорій службовців, вводиться обов'язкові понаднормові години, обмежуватися надання відпусток. Але всі ці заходи розглядаються саме як тимчасові, екстраординарні. Вони потребують належного обґрунтування, узгодження із профспілками та передбачають справедливую компенсацію працівникам.

Так, під час Шестиденної війни 1967 року ізраїльський уряд ухвалив низку надзвичайних постанов щодо роботи державних органів. Зокрема, для службовців оборонних і безпекових відомств було запроваджено 60-годинний робочий тиждень, практично скасовано вихідні та відпустки. Аналогічний режим застосовувався і для персоналу критичної інфраструктури – енергетики, транспорту, зв'язку, медицини. Службовці решти державних органів працювали у штатному режимі, але мали бути готовими до переходу на посилений графік у

разі потреби. Всі переробітки компенсувалися грошовими виплатами та додатковими днями відпочинку, що надавалися після завершення активної фази бойових дій.

Під час війни Судного дня 1973 року практикувався диференційований підхід до організації роботи різних категорій публічних службовців. Ті з них, чия діяльність була критично важливою для функціонування військової машини та підтримання життєдіяльності країни, працювали практично цілодобово, без вихідних і відпусток. Для інших застосовувалися більш помірні обмеження – подовжений робочий день, скасування частини вихідних, відтермінування планових відпусток. При цьому кожне міністерство розробляло власний план роботи в умовах воєнного часу, який потім затверджувався урядом.

Цікаво, що навіть під час регулярних загострень ізраїльсько-палестинського конфлікту, які супроводжуються обстрілами та терактами, державні органи продовжують працювати у звичайному режимі. Публічні службовці вважають своїм обов'язком забезпечувати стабільне надання адміністративних послуг населенню попри всі ризики та незручності. Винятком можуть бути лише екстрені ситуації прямої загрози життю, коли співробітники тимчасово переводяться на дистанційну роботу або евакуюються в безпечні місця. Цей приклад доводить, що належно вмотивований і підготовлений державний апарат здатен демонструвати справжні чудеса стійкості й відданості навіть у найскладніших безпекових умовах.

У Німеччині правове регулювання праці публічних службовців в умовах кризових ситуацій має свою специфіку, що пов'язана з федеративним устроєм країни та особливим статусом чиновництва. На національному рівні діє Федеральний закон про статус чиновників (Bundesbeamtengesetz), який встановлює уніфіковані стандарти проходження служби для всіх федеральних чиновників. Зокрема, розділ 3 цього закону присвячено регламентації робочого часу – визначено його нормальну тривалість (41 година на тиждень), можливості для скорочення чи подовження робочого часу, умови надання відпусток тощо. Окремі категорії чиновників (наприклад, співробітники поліції, митниці, служб

безпеки) мають власні галузеві регулювання [12].

Утім, базовий закон передбачає і можливості відхилень від цих загальних правил за певних обставин. Так, у разі тимчасової службової необхідності чиновник зобов'язаний працювати понад встановлену тривалість робочого часу. Гранична межа таких понаднормових годин становить 10 на тиждень. Якщо ж виняткові потреби служби вимагають довшої роботи, то вона можлива лише на добровільних засадах і має бути належним чином компенсована [12].

На земельному рівні діють аналогічні закони про регіональне чиновництво, які теж містять норми щодо організації праці службовців в екстраординарних ситуаціях. Хоча деталі можуть відрізнятися, загальна логіка скрізь однакова – гнучке поєднання стандартних правил із можливістю тимчасово відхилитися від них задля безперервності державного управління.

Під час об'єднання Німеччини на початку 1990-х років публічні службовці як на федеральному, так і на земельному рівнях зіткнулися з серйозним збільшенням навантаження, адже необхідно було в стислі терміни вибудувати єдину систему органів влади на колишній території НДР. Це спричинило тимчасове подовження робочого дня для багатьох категорій чиновників, відтермінування частини відпусток, обмеження вихідних днів. Проте ці заходи реалізовувалися максимально зважено і точково, намагаючись не допустити надмірної перевтоми службовців. Чимало уроків винесла Німеччина і з досвіду боротьби з пандемією COVID-19. Коли більшість державних установ була змушена перейти на дистанційний режим роботи, виявилось, що класичні методи регулювання робочого часу і контролю за його обліком не спрацьовують. Адже досить складно відстежити реальний час роботи службовця, який перебуває вдома. Тож довелося оперативно розробляти нові правила – більш гнучкі графіки роботи, індивідуальні робочі плани, орієнтовані на результат, а не на процес. Паралельно активізувалася дискусія щодо переваг і ризиків впровадження права на відключення (right to disconnect) для дистанційних працівників. Хоча ці новації зумовлені радше технологічним прогресом, ніж війною, вони цілком можуть стати в нагоді і в умовах воєнного стану.

Отже, як бачимо, німецька модель регулювання службово-трудоких відносин в особливих умовах також базується на ідеї розумного балансу. З одного боку, державні потреби мають пріоритет, що може виправдовувати тимчасові відхилення від стандартних правил. З іншого – права службовців теж не можна ігнорувати, надурочна праця допустима лише в розумних межах, із належною компенсацією і за можливості – на добровільних засадах.

Для повноти картини розгляньмо ще латвійський досвід. Ця балтійська держава, хоч і не має тривалої історії незалежності, проте встигла зіткнутися з чималими безпековими викликами, зокрема через сусідство з Росією. Відтак питання забезпечення дієздатності державного апарату в умовах криз завжди перебуває в центрі уваги.

Базовим актом, що визначає правовий статус державних службовців Латвії, є Закон «Про державну цивільну службу» (Valsts civildienesta likums). Саме цей закон регламентує питання тривалості робочого часу, понаднормових робіт, надання відпусток тощо. Стандартна тривалість робочого тижня становить 40 годин. Робота в надурочний час допускається лише у виняткових випадках і не може перевищувати 144 години на рік. Тривалість щорічної основної відпустки коливається від 4 до 5 тижнів залежно від стажу служби. Водночас закон наділяє Кабінет міністрів повноваженнями встановлювати особливості регулювання робочого часу для окремих категорій державних службовців. Це відкриває можливості для гнучкого реагування на кризові ситуації. Наприклад, може дозволятися понаднормова робота понад загальноновстановлений ліміт, призупинятися надання частини відпусток, змінюватися графіки змінності тощо.

На практиці ці повноваження активно використовувалися під час загострень латвійсько-російських відносин у 2014-2015 роках, спричинених агресією Росії проти України. Зокрема, робочий час для службовців силових відомств, причетних до зміцнення обороноздатності східних кордонів, було подовжено до 50-60 годин на тиждень. Це супроводжувалося відповідними доплатами та компенсаціями. Для решти державного апарату серйозних змін у режимі роботи не відбулося, хоча й активізувалася практика залучення до роботи

у вихідні та святкові дні [36].

Під час пандемії COVID-19 латвійський уряд ухвалив спеціальні правила роботи державних установ на час надзвичайної ситуації. Зокрема, було дозволено (а для деяких категорій навіть прямо приписано) переводити службовців на дистанційний режим роботи. Тим, хто продовжував працювати в офісах, мали забезпечуватися належні санітарно-гігієнічні умови та безпечна дистанція. За працівниками зберігалися всі трудові гарантії, включно з правом на відпустку та оплату тимчасової непрацездатності [40].

Також Латвія однією з перших у ЄС на законодавчому рівні закріпила право працівників на відключення (right to disconnect) поза робочим часом. Відповідні зміни до Трудового закону набули чинності саме під час пандемії – у січні 2021 року. Згідно з ними роботодавець не має права примушувати працівника бути на зв'язку чи виконувати посадові обов'язки у вільний від роботи час. Порухення цього правила тягне для роботодавця штрафні санкції [18].

Ця новація поки що напряду не стосується державних службовців, але цілком ймовірно, що невдовзі аналогічна норма з'явиться і в законі про держслужбу.

Підсумовуючи аналіз латвійського досвіду, можемо констатувати його схожість з підходами інших розглянутих країн.

Попри порівняно невеликі розміри держави та обмеженість ресурсів, Латвія змогла створити досить гнучку нормативну базу для адаптації роботи державного апарату до різноманітних кризових умов. Водночас ця гнучкість не переходить у свавілля – базові трудові права та гарантії службовців зберігають свою силу.

Для наочності звернемо увагу (таблиця 3.1.) на основні особливості регулювання робочого часу і часу відпочинку публічних службовців в умовах особливих правових режимів (воєнного/надзвичайного стану) у розглянутих країнах:

Таблиця 3.1 – Основні особливості регулювання робочого часу і часу відпочинку публічних службовців в умовах особливих правових режимів (воєнного/надзвичайного стану) у розглянутих країнах

Країна	Правова база	Робочий час	Час відпочинку
США	Кодекс США, розділ 5 Правила ОРМ	Стандарт 40 год/тиждень Можливість відхилень у разі потреби Обмеження понаднормових робіт	Компенсація надурочних Можливість відкликання з відпустки
Ізраїль	Закон про держслужбу	Стандарт 42 год/тиждень Можливість тимчасового подовження до 60-72 год. Заборона необґрунтованих понаднормових	Диференціація залежно від службових потреб Справедлива компенсація обмежень
Німеччина	Закон про статус чиновників Земельні закони	Стандарт 41 год/тиждень Надурочні до 10 год/тиждень Довша робота лише на добровільних засадах	Відхилення від стандартів лише тимчасово і в розумних межах
Латвія	Закон про держцивільну службу	Стандарт 40 год/тиждень Надурочні до 144 год/рік Урядові спецправила для окремих категорій службовців	Основна відпустка 4-5 тижнів Тимчасове призупинення частини відпусток Право на відключення

**Джерело: розробка автора.*

Отже, проведений огляд зарубіжного досвіду дає змогу зробити кілька важливих висновків:

1. Попри безсумнівну цінність проаналізованого зарубіжного досвіду, його не можна розглядати як готові рецепти для України. Кожна країна напрацьовувала власні підходи протягом тривалого часу з урахуванням національного контексту. Тож механічне запозичення окремих норм чи інститутів навряд чи дасть бажаний ефект. Натомість варто взяти на озброєння саму логіку правового регулювання – поєднання гнучкості та стабільності, балансування публічних і приватних інтересів.

2. Також корисними видаються деякі організаційно-правові інструменти – це диференціація режимів робочого часу для різних категорій

службовців, компенсація понаднормових робіт, колективно-договірні механізми узгодження умов праці тощо. Після відповідної адаптації ці елементи цілком можуть збагатити практику українського законодавця та правозастосувача.

3.2 Обґрунтування і розробка організаційно-правового механізму «кадрового резерву швидкого реагування» як особливої службової бази даних державних службовців та інституту «менторів кризового управління» в кожному державному органі

Попри намагання урядів оптимально розподілити наявний кадровий потенціал, на практиці це не завжди вдається. Причин тому багато – забюрократизовані процедури переведення держслужбовців з одного органу в інший, дефіцит кваліфікованих фахівців у окремих сферах, недосконалість системи матеріальних і кар'єрних стимулів, банальна неготовність багатьох працівників змінювати звичне місце роботи. Як наслідок, маємо доволі типову ситуацію: в одних підрозділах люди працюють на межі можливостей, без вихідних та відпусток, тоді як в інших – персонал недовантажений.

Розв'язати цю проблему можна лише шляхом запровадження нових, нестандартних організаційно-правових механізмів управління людськими ресурсами на державній службі. І тут в нагоді може стати аналіз кращих зарубіжних практик та адаптація їх до українських реалій. Власне, йдеться про два взаємопов'язані інструменти, які потенційно здатні суттєво підвищити адаптивність і стійкість вітчизняного державного апарату в екстремальних умовах. Це механізм «кадрового резерву швидкого реагування» та інститут «менторів кризового управління» в органах влади.

Ідея створення «кадрового резерву швидкого реагування» не є зовсім новою – подібні підходи застосовувалися в окремих країнах ще під час Другої світової війни, а також в період Холодної війни, коли гостро стояло питання

забезпечення неперервності функціонування держави в умовах можливого ядерного конфлікту [4]. Але в сучасних умовах ця концепція набуває нового звучання і потребує відповідної модернізації з урахуванням актуальних викликів.

По суті, кадровий резерв швидкого реагування – це спеціальна база даних державних службовців, які в разі потреби готові до термінових відряджень чи тимчасових переведень у ті державні органи, де виникає критична необхідність посилення кадрового складу. Формування такого резерву має відбуватися на добровільних засадах з числа працівників, які мають універсальні компетентності і здатні швидко адаптуватися до нових умов роботи. При цьому вкрай важливо забезпечити для них належні матеріальні стимули – підвищені відрядні, надбавки за мобільність і гнучкість, пріоритетне право на просування по службі тощо.

Зарахування до кадрового резерву може відбуватися шляхом проходження спеціального конкурсу, який включатиме оцінку професійних та особистісних якостей кандидата. Зокрема, доцільно перевіряти його стресостійкість, уміння працювати в команді, здатність швидко освоювати нові знання і навички. Не менш важливо оцінити і мотивацію службовця – чи дійсно він усвідомлює всі труднощі і ризики роботи в особливих умовах, чи готовий до них психологічно. Адже від цього критично залежатиме його надійність і ефективність на «передовій».

Цікаву модель формування такого кадрового резерву демонструє Ізраїль. Там підбором фахівців, здатних працювати в екстремальних безпекових умовах, займається спеціальний Відділ надзвичайного кадрового забезпечення в структурі Управління державної служби. Його працівники постійно відстежують ситуацію в різних державних органах, виявляють найбільш проблемні ділянки і потенційні «гарячі точки». На основі цього ведеться цілеспрямований рекрутинг перспективних кандидатів, які за своїм профілем могли б закрити кадрові прогалини. З ними проводяться співбесіди, тестування, за потреби – додаткове навчання. Відібрані фахівці зараховуються до загальнонаціональної бази даних

«оперативного кадрового резерву», звідки їх у разі потреби направляють на тимчасову роботу в той чи інший державний орган.

Безсумнівно, для України цей досвід є вельми повчальним і певною мірою може бути використаний. Щоправда, з огляду на масштаби нашої країни та кількість державних службовців, створення єдиного централізованого кадрового резерву навряд чи можливе. Більш реалістичним виглядає формування таких резервів на регіональному рівні – в межах кожної області чи великого міста. І вже звідти в разі потреби фахівці зможуть відряджатися у ті райони чи населені пункти, де виникла кадрова потреба.

Дуже важливо, щоб процедура оформлення таких переміщень була максимально простою і необтяжливою. Адже зазвичай регулярні механізми переведення держслужбовців з одного органу в інший є досить бюрократизованими і тривалими в часі. В умовах же воєнного стану, коли рішення треба приймати блискавично, такі підходи не спрацьовують. Тому переведення працівників з резерву має здійснюватися за спрощеною процедурою – на підставі спільного наказу керівників відповідних державних органів. У цьому наказі визначатимуться строки відрядження, функціональні обов'язки та умови оплати праці відрядженого службовця. По завершенні відрядження він повертається на своє постійне місце роботи без втрати безперервного стажу.

Ще один важливий момент – забезпечення ротації кадрів в межах самого резерву. Адже фахівці не можуть постійно перебувати у «гарячих точках», оскільки це призводить до їх швидкого професійного вигорання. Тому доцільно, щоб після кількох відряджень у складні регіони службовець міг повернутися до більш спокійної роботи у своєму «рідному» органі влади. А на його місце в резерві приходив би хтось інший – так би забезпечувалася ротація і стабільне «підживлення» резерву новими кадрами.

Зрозуміло, що ефективність використання кадрового резерву швидкого реагування великою мірою залежить від якості його підготовки. Ідеться не лише про професійні знання та навички службовців, а й про їхню психологічну готовність працювати у стресових і часто небезпечних умовах. Тому в програму

навчання резервістів обов'язково мають бути включені заняття з управління стресом, тайм-менеджменту, командної роботи тощо. Не менш важливо відпрацьовувати з ними сценарії дій у типових кризових ситуаціях – від масових заворушень до техногенних катастроф. Це дозволить виробити у службовців алгоритми швидкого реагування і правильної поведінки у разі виникнення відповідних загроз.

Саме тут в нагоді і стане другий інструмент – запровадження в органах влади інституту «менторів кризового управління». Ментори – це, по суті, досвідчені управлінці, які пройшли спеціальну підготовку щодо роботи в особливих умовах і тому можуть виступати своєрідними «тренерами» для інших державних службовців. Їхнє головне завдання – забезпечувати методичну підтримку і консультування керівників та працівників державних органів з питань організації ефективної роботи під час кризових періодів.

Насамперед ментори мають допомагати у розробці оптимальних алгоритмів дій на випадок настання тих чи інших надзвичайних ситуацій. Це включає планування заходів цивільного захисту, формування матеріальних резервів, визначення порядку взаємодії між різними державними інституціями тощо. Але не менш важливим є і «людський фактор» – як налагодити роботу колективів в умовах підвищених навантажень, як правильно розподіляти завдання між працівниками, як запобігати їх надмірній перевтомі та професійному вигоранню. Власне, цим теж мають опікуватися ментори.

За великим рахунком, менторство переслідує дві ключові цілі. Перша – сприяти максимальній мобілізації кадрового потенціалу державних органів для виконання критично важливих завдань в умовах кризи. І друга – забезпечити психологічну стійкість та профілактику емоційного вигорання управлінців і службовців, які змушені працювати на межі людських можливостей [31]. Останнє завдання особливо актуалізується під час тривалих кризових періодів, як-от воєнний стан.

Виконувати функції менторів можуть як штатні працівники відповідних держорганів, так і спеціально залучені фахівці на умовах сумісництва чи за

контрактом. У першому випадку доцільно покласти відповідні повноваження на керівників кадрових служб (HR-підрозділів), які і так займаються розвитком персоналу. Але зрозуміло, що вони потребуватимуть відповідної підготовки та методичного забезпечення. Тому на загальнодержавному рівні має бути створена спеціальна тренінгова програма для менторів, яка включатиме такі ключові блоки:

- основи кризового менеджменту в публічному секторі;
- особливості функціонування державних органів в умовах особливих правових режимів;
- психологічні аспекти роботи в екстремальних умовах;
- технології запобігання і подолання професійного стресу та вигорання;
- методики оцінки та розвитку стресостійкості персоналу;
- сучасні практики тайм-менеджменту і делегування повноважень.

По завершенні цієї програми ментори отримуватимуть відповідні сертифікати, що підтверджуватимуть їхню кваліфікацію. І в подальшому вони зможуть використовувати здобуті знання та навички для підвищення кризової готовності персоналу в своїх органах влади.

Звичайно, запровадження менторства не виключає і більш традиційних форм навчання держслужбовців. Ментори можуть виступати організаторами і модераторами постійно діючих семінарів, курсів, воркшопів з актуальної проблематики. До їх проведення варто залучати як досвідчених практиків публічного управління, так і експертів з бізнес-середовища, громадського сектору, науковців, іноземних фахівців. Це збагатить змістовну частину навчання і дозволить держслужбовцям перейняти найкращі надбання сучасного кризового менеджменту [11].

Окремий напрям роботи менторів – це індивідуальне консультування керівників та працівників з питань оптимізації робочих процесів, налагодження ефективної комунікації, попередження конфліктів в колективі. Часто буває так, що надмірне психоемоційне напруження та хронічна перевтома призводять до

загострення стосунків між працівниками, зникнення проблем в роботі. І тут важлива роль ментора як незалежного й авторитетного радника, який може допомогти сторонам порозумітися і знайти компроміс.

Загалом впровадження інституту менторства має бути максимально гнучким і органічним, без надмірної зарегульованості і формалізму. Кожен державний орган повинен сам визначати, хто і в якому форматі виконуватиме менторські функції, орієнтуючись на власні потреби і ресурси. Головне, щоб ментори мали належну кваліфікацію, довіру колег і дійсно могли стати «тренерами» та «наставниками» для інших службовців, особливо в кризові періоди.

Для практичного запровадження обох згаданих ініціатив необхідно здійснити низку першочергових заходів правового й організаційного характеру. Якщо брати за основу Харківську ОВА як пілотний регіон, то такими заходами можуть бути:

1. Внесення змін до Положення про апарат Харківської ОВА та посадових інструкцій його працівників у частині повноважень з формування кадрового резерву та організації менторської підтримки.

2. Розроблення і затвердження окремого Порядку формування та використання кадрового резерву швидкого реагування при Харківській ОВА. У ньому слід чітко прописати критерії відбору резервістів, процедуру їх зарахування і виключення з резерву, права й обов'язки, гарантії та компенсації.

3. Визначення в структурі кадрової служби апарату ОВА окремого працівника (або створення нової посади), відповідального за координацію роботи з резервом та менторами.

4. Проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної кампанії серед особового складу ОВА та її структурних підрозділів щодо умов і переваг участі в кадровому резерві.

5. Організація спеціального навчання для працівників, які виявили бажання увійти до резерву. Це можуть бути семінари, тренінги, курси з кризового управління, стресостійкості, роботи в команді тощо.

6. Укладення договорів про партнерство і співпрацю з профільними освітніми закладами, тренінговими центрами, HR-агентствами щодо підготовки резервістів та менторів.

7. Формування реєстру менторів з числа найбільш досвідчених і авторитетних фахівців ОВА та інших місцевих органів влади. Проведення для них серії навчальних заходів з основ наставництва та коучингу.

8. Розроблення методичних рекомендацій і посібників для менторів щодо специфіки роботи з персоналом під час кризових ситуацій.

9. Створення онлайн-платформи (на кшталт внутрішнього порталу) для оперативного інформування, навчання та комунікації учасників кадрового резерву і менторів.

10. Запровадження системи матеріальних та нематеріальних стимулів для резервістів і менторів – надбавок, премій, відомчих відзнак, можливостей для кар'єрного зростання.

Звичайно, це лише орієнтовний перелік першочергових кроків, який може уточнюватися і доповнюватися вже в процесі практичної реалізації ініціатив. Важливо, щоб робота над створенням кадрового резерву та менторської мережі не перетворилася на бюрократичну кампанію, а дійсно сприяла підвищенню адаптивності й ефективності держапарату в умовах воєнного стану.

Для наочності основні тези цього підрозділу можна представити у вигляді таблиці 3.2.

Таблиця 3.2 – Узагальнення суті основних авторських пропозицій щодо покращення існуючого організаційно-правового механізму з регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану

Ініціатива	Мета	Механізм реалізації	Очікувані результати
Кадровий резерв швидкого реагування	Оперативне посилення кадрового складу державних органів у зонах критичного навантаження	- Добір і спецпідготовка резервістів - Спрощений порядок їх відряджень і переведень - Система ротацій і матеріальних стимулів	- Усунення кадрового дефіциту на пріоритетних напрямках - Можливість для «прифронтових» службовців отримати перепочинок - Формування пулу універсальних фахівців

Продовження таблиці 3.2

Ініціатива	Мета	Механізм реалізації	Очікувані результати
Інститут менторів кризового управління	Методична підтримка керівників та працівників держорганів щодо роботи в кризових умовах	- Підбір менторів з числа досвідчених управлінців - Їх навчання за спецпрограмою (тренінги, семінари, посібники) - Індивідуальний коучинг і консультування	- Підвищення кризової готовності персоналу - Попередження професійного вигорання – Оптимізація робочих процесів з урахуванням специфіки воєнного часу

**Джерело: розробка автора.*

На моє переконання, практична реалізація ініціатив щодо кадрового резерву та менторства в державних органах потребує проведення низки першочергових заходів нормативно-проектного, організаційного, методичного характеру. Необхідно чітко визначити правовий статус та процедури роботи цих інститутів, забезпечити належне ресурсне і кадрове забезпечення, провести широку інформаційно-просвітницьку кампанію як всередині органів влади, так і назовні. Дуже важливо, щоб самі державні службовці повірили в ефективність і корисність нових інструментів, захотіли стати їх активними учасниками. Адже без підтримки і живого відгуку з боку персоналу будь-які, навіть найкращі управлінські новації приречені на невдачу. Тож успіх кадрового резерву та менторської мережі критично залежатиме від спроможності їх організаторів та лідерів мотивувати й надихати людей, культивувати довіру і партнерство, долати бюрократичні бар'єри та упередження.

3.3 Інші перспективні напрями оптимізації регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану

Безсумнівно, запропоновані у попередньому підрозділі ініціативи щодо створення кадрового резерву швидкого реагування та запровадження інституту

менторства можуть стати відчутним кроком уперед на шляху до більш гнучкого й адаптивного державного апарату. Разом з тим, було б помилковим обмежуватися лише цими новаціями. Адже виклики воєнного часу настільки різноманітні й непередбачувані, що вимагають комплексного, системного удосконалення всіх аспектів організації праці державних службовців.

Якщо проаналізувати досвід країн, які стикалися з тривалими кризовими ситуаціями, то можна виокремити ще кілька перспективних напрямів оптимізації регулювання робочого часу і часу відпочинку в публічному секторі. Спробуємо розглянути їх крізь призму українських реалій та потреб.

Насамперед варто звернути увагу на потенціал дистанційної та надомної роботи. В умовах активних бойових дій, руйнування інфраструктури, вимушеного переміщення населення традиційна модель офісної зайнятості з фіксованим робочим місцем часто стає неможливою або вкрай ризикованою. Натомість віддалена робота дозволяє держслужбовцям виконувати свої обов'язки у відносно безпечному середовищі, економити час на переїздах, оптимізувати витрати. Тому цілком природно, що з початком широкомасштабного російського вторгнення багато органів влади були змушені екстрено переводити частину персоналу «на віддалёнку». Але цей процес відбувався спонтанно, безсистемно, без належного нормативного та організаційного забезпечення.

Щоб віддалена робота стала повноцінним і зручним форматом, а не «кризовим» сурогатом, необхідно чітко врегулювати цілу низку питань. Зокрема, слід визначити категорії посад і службових завдань, які підлягають дистанціюванню, порядок їх обліку та контролю. Встановити критерії та індикатори для оцінки ефективності «віддалених» працівників. Запровадити справедливий і прозорий правила компенсації працівникам додаткових витрат на облаштування домашнього робочого місця, використання власної техніки та інтернету. Забезпечити належний рівень кібербезпеки і захисту інформації при віддаленому виконанні службових завдань.

Окрема увага має бути приділена графікам роботи і синхронізації робочого

часу дистанційних працівників. Адже їх некоординована діяльність у різні години доби може призвести до розбалансування всіх процесів. Тому доцільно нормативно закріпити вимогу, щоб принаймні частина робочого дня «віддалених» службовців збігалася з офіційними годинами роботи відповідного держоргану. А решту часу вони можуть розподіляти на свій розсуд з урахуванням індивідуальних біоритмів та життєвих обставин. Така модель успішно зарекомендувала себе, скажімо, у період пандемії COVID-19, коли завдяки гнучкому графіку люди могли поєднувати службові обов'язки з опікою над дітьми чи хворими родичами. І в умовах війни вона не втрачає актуальності.

Ще одна слушна новація – поширення практики job sharing, тобто виконання однієї посадової функції кількома працівниками, які діють у тісній кооперації. По суті, це перехід від індивідуальної до командної відповідальності за реалізацію певного блоку завдань. В екстремальній ситуації такий підхід дозволяє забезпечити безперервність і стійкість службової діяльності навіть у разі вибуття когось із членів команди. А для самих службовців це означає більш рівномірний розподіл навантаження та взаємну підстраховку на випадок форс-мажорів.

Звичайно, для практичного втілення цієї ідеї необхідно буде переглянути традиційні підходи до поділу посадових обов'язків та оцінки персоналу. Зокрема, в умовах job sharing ключовими стають не індивідуальні KPI, а показники загальної ефективності команди. Контроль і оцінювання здійснюється за принципом «багато очей» – враховується думка не лише безпосереднього керівника, а й колег по робочій групі, партнерів, клієнтів. Це потребує неабиякої психологічної перебудови та командного духу. Але, як показує досвід передових країн, в кризові періоди саме командні підходи виявляються найбільш результативними.

Окремо варто сказати і про оптимізацію режимів праці та відпочинку держслужбовців. Як уже зазначалося, в умовах підвищеного навантаження і дефіциту кадрів спокуса встановити жорсткі, ненормовані графіки роботи дуже велика. Але піддаватися їй не можна, адже це прямий шлях до виснаження людей

та зниження якості їх роботи. Натомість варто більш творчо і гнучко використовувати можливості законодавства.

Скажімо, практика свідчить, що традиційний режим 5-денного робочого тижня з 8-годинним робочим днем часто виявляється неефективним і навіть обтяжливим під час війни. Адже переважна частина активної фази доби припадає на світловий час, коли здійснюються найбільш важливі заходи. А в темну пору доби інтенсивність суттєво спадає. Тож змушувати людей сидіти в кабінетах допізна або приходити спозаранку не завжди доцільно. Натомість в окремих випадках цілком можливий перехід на «урізаний» 6-годинний робочий день або 4-денний робочий тиждень. Звісно, це стосується не всіх, а насамперед тих служб і підрозділів, характер роботи яких це дозволяє [7].

Разом з тим на період воєнного стану варто максимально лібералізувати процедури встановлення неповного робочого часу, надання додаткових відпусток, відгулів тощо. Зараз ці питання вирішуються дуже забюрократизовано, працівникам часто доводиться оббивати пороги кабінетів та збирати численні візи, щоб отримати кілька днів відпочинку. Натомість в умовах війни ці процедури мають бути гранично прості і швидкі. Рішення про надання часу відпочинку може ухвалювати безпосередній керівник службовця на основі усного звернення. А кадрова служба має оформити всі необхідні документи постфактум, не відволікаючи працівника від основних обов'язків.

Нарешті, слід більше уваги приділяти нематеріальним, соціально-психологічним аспектам мотивації персоналу. Адже коли люди працюють на межі людських можливостей, в екстремальних умовах, саме моральна підтримка та відчуття власної потрібності стають критично важливими. Тому керівникам усіх рівнів слід не жаліти добрих слів, відзначати навіть маленькі успіхи та здобутки підлеглих. В умовах обмежених фінансових ресурсів неабияке мотиваційне значення можуть мати різноманітні нефінансові винагороди – почесні звання і відзнаки, подяки та грамоти, публічне визнання заслуг.

Не менш важливо створювати психологічно комфортну і доброзичливу атмосферу в колективах. Командний дух, взаємна підтримка, відчуття «бойового

побратимства» допомагають людям долати найскладніші випробування. Тому цілком виправданою буде організація неформальних зустрічей та заходів, які зближують колег, дають їм змогу поділитися емоціями і переживаннями. Звісно, все це має відбуватися в розумних межах, без шкоди для службових справ. Але дружня бесіда за горнятком кави чи хвилини сміху від вдалого жарту інколи можуть зробити для продуктивності більше, ніж година понаднормової роботи.

Отже, як бачимо, простір для удосконалення регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців доволі широкий. Він не обмежується лише організаційно-правовими інструментами, а охоплює увесь спектр управлінських, соціально-психологічних, комунікативних підходів. Головне – виявляти гнучкість і креативність, вчасно реагувати на потреби і проблеми людей, дбати про збереження їх фізичного та душевного здоров'я. Лише за такого ставлення державний апарат зможе ефективно працювати навіть у найскладніших кризових умовах.

Проведене дослідження показує, що в умовах воєнного стану оптимізація регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців потребує комплексного, багатовимірного підходу. Окрім суто нормативних та організаційних інструментів, як-от введення гнучких графіків чи спрощення процедур надання відгулів, не менш важливими є соціально-психологічні та комунікативні аспекти. Адже коли люди працюють на межі можливостей, в екстремальних обставинах, саме моральна підтримка, відчуття команди і власної потрібності стають вирішальними факторами їх мотивації та стійкості. Тому керівникам усіх рівнів слід приділяти більше уваги нематеріальним чинникам – публічному визнанню здобутків підлеглих, створенню атмосфери довіри і взаємодопомоги в колективах, насиченню робочого процесу неформальним спілкуванням. Цілком можливо, що в кризові періоди саме «м'які» управлінські навички виявляться не менш затребуваними, ніж «тверді» професійні компетентності.

ВИСНОВКИ

Проведені вище дослідження дозволяють зробити такі агреговані висновки.

1. Робочий час і час відпочинку є важливими елементами правового статусу державного службовця. Оптимальне співвідношення між тривалістю та режимами роботи і часом для відновлення фізичних і психічних сил, а також задоволення особистих потреб службовця є необхідною передумовою ефективної діяльності державного апарату. На сьогодні в Україні створено належну законодавчу базу для регулювання цих питань. Водночас існує потреба в подальшому вдосконаленні правових механізмів забезпечення трудових прав службовців у сфері робочого часу і часу відпочинку, зокрема в частині гарантування права на відпочинок працівникам, які виконують завдання за особливих умов чи надурочно. Це завдання набуває особливої актуальності в контексті євроінтеграційних процесів, адже від якості регулювання службово-трудових відносин залежить ефективність і сталість функціонування всієї системи публічного адміністрування.

2. Проведений аналіз міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду регулювання робочого часу і часу відпочинку публічних службовців дозволяє зробити низку важливих висновків. По-перше, у більшості країн світу питання робочого часу і часу відпочинку публічних службовців регламентуються не загальним трудовим законодавством, а спеціальними законами і підзаконними актами про публічну службу. Це пояснюється специфікою службово-трудових відносин порівняно із трудовими відносинами у приватному секторі. По-друге, незважаючи на особливості правового статусу публічних службовців, спостерігається загальна тенденція до зближення підходів у регулюванні їхнього робочого часу і часу відпочинку із тими, що застосовуються до працівників приватного сектору. Це виявляється, зокрема, у поширенні на публічних службовців стандартів МОП щодо тривалості робочого тижня, надання

щотижневого безперервного відпочинку, мінімальної тривалості щорічних оплачуваних відпусток тощо. По-третє, у багатьох країнах передбачаються спеціальні норми щодо робочого часу і часу відпочинку публічних службовців, які враховують особливості їх праці. Наприклад, це стосується застосування гнучких режимів робочого часу, встановлення додаткових відпусток залежно від стажу служби, надання творчих відпусток тощо. Усі ці аспекти варто враховувати при подальшому вдосконаленні вітчизняного законодавства у цій сфері.

3. Проведений у параграфі 2.1. аналіз засвідчує, що правове регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану будується за принципом сполучення єдності та диференціації. З одного боку, зберігають чинність загальні конституційні гарантії у сфері праці, не можуть скасовуватись чи надмірно звужуватись фундаментальні трудові права, як-от право на відпочинок, заборона примусової праці тощо. З іншого – спеціальне законодавство, прийняте для врегулювання правовідносин у воєнний час, встановлює особливі правила, які дозволяють досягти розумного балансу між потребами воєнного часу та інтересами працівників. Зокрема, роботодавцям надано право у визначених законом межах збільшувати тривалість робочого часу, змінювати режими роботи, залучати працівників до роботи понад встановлену норму. Утім, навіть ці надзвичайні заходи не мають призводити до понаднормової експлуатації працівників чи створення загроз їхньому життю і здоров'ю. Тож застосовувати відповідні норми слід максимально зважено і лише у разі крайньої необхідності.

4. Проведене у параграфі 2.2. стисле критичне дослідження свідчить, що правове регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану зазнало суттєвих трансформацій порівняно з мирним часом. Чинне законодавство, зокрема Закони України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», наділяє роботодавців екстраординарними повноваженнями в частині збільшення тривалості робочого дня і тижня, залучення працівників до роботи

понад норму, у вихідні та святкові дні тощо. Водночас ці повноваження не є безмежними і мають реалізовуватися з дотриманням гарантій, передбачених Конституцією та КЗпП. Межа переробітку все ще становить 4 години протягом двох днів підряд і 120 годин на рік, а робота в нічний час допускається лише у виняткових випадках. Обмеження зазнала і тривалість щорічних відпусток – наразі вона не може бути меншою за 24 календарних дні. Утім, навіть такий мінімальний стандарт часто порушується на практиці під тиском невідкладних службових обставин.

5. Виявлені у параграфі 2.3. дисфункції у системі публічного управління щодо режимів праці держслужбовців під час воєнного стану мають системний характер і охоплюють усі базові управлінські функції. Їх першопричиною є неготовність традиційної бюрократичної моделі держслужби до роботи в турбулентних умовах та недосконалість правового регулювання особливих режимів праці. Це вимагає комплексного перегляду підходів до організації роботи держапарату в кризових ситуаціях, з акцентом на гнучкість, адаптивність та збалансування службової необхідності з базовими трудовими правами. При цьому критично важливо зберегти дієздатність системи публічного управління у довгостроковій перспективі, не допускаючи професійного вигорання кадрів через надмірні навантаження.

6. Правові механізми регулювання робочого часу і часу відпочинку публічних службовців в екстраординарних ситуаціях у більшості країн мають низку спільних рис. Передусім це стосується загального підходу, який передбачає гнучке поєднання стандартних норм із можливістю тимчасово відхилятися від них задля підтримання дієздатності державного апарату. Водночас жодна країна не дає роботодавцям повну свободу розсуду в цих питаннях. Будь-які обмеження прав працівників мають бути обґрунтованими, співмірними реальним потребам і супроводжуватися належними компенсаційними механізмами. Базові трудові гарантії зберігають силу навіть під час війни чи інших катаклізмів. Отож попри всю специфіку публічної служби, принцип балансу інтересів держави та службовців залишається

наріжним каменем в організації їх роботи.

7. У параграфі 3.2. були розроблені дві інноваційні ідеї щодо покращення організаційно-правового механізму, а саме – (1) «кадрового резерву швидкого реагування» як особливої службової бази даних державних службовців та (2) інституту «менторів кризового управління» в кожному державному органі. Запровадження механізму кадрового резерву швидкого реагування може стати дієвим інструментом гнучкого й оперативного маневру людськими ресурсами державних органів в умовах воєнного стану. Формування пулу універсальних фахівців, готових до термінових відряджень у зони критичного навантаження, дозволить усунути проблему нерівномірного розподілу кадрового потенціалу, коли в одних органах люди працюють на межі можливостей, а в інших – недовантажені. Разом з тим це сприятиме фізичному і ментальному відновленню службовців, які тривалий час перебувають у найбільш стресових точках. Важливо забезпечити ефективні стимули для учасників резерву, спростити процедури їх переміщень та організувати належну систему ротацій. Держава має продемонструвати, що високо цінує своїх працівників, готових іти на ризик і працювати з повною самовіддачею заради суспільного блага.

8. Інститут менторів кризового управління покликаний стати додатковим механізмом методичної та психологічної підтримки керівників і працівників державних органів. Особливо затребуваною менторська допомога є в умовах роботи під час війни, коли людям часто доводиться діяти в екстремальному режимі, в цейтноті й під величезним стресом. Наявність поруч досвідченого і авторитетного радника, який володіє специфічними знаннями та навичками антикризового менеджменту, може суттєво підвищити індивідуальну стресостійкість службовців та інституційну резилентність органів влади. Завдання менторів не контролювати, а допомагати – налаштовувати оптимальні робочі процеси, вчити справлятися з надмірними навантаженнями, мотивувати і надихати колег. Менторство не замінює, а органічно доповнює традиційні форми професійного навчання і розвитку держслужбовців.

9. Запропоновані у параграфі 3.3 напрями удосконалення правового регулювання робочого часу і часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану – поширення дистанційної роботи, практика job sharing, гнучкі режими праці, лібералізація відпусток тощо – потребують належного нормативного, організаційного, матеріально-технічного забезпечення. Зокрема, необхідно буде внести зміни до законодавства про державну службу, переглянути посадові інструкції та регламенти, розробити чіткі критерії та процедури застосування нових інструментів. Важливо також подбати про навчання персоналу, адже далеко не всі державні службовці мають достатні навички тайм-менеджменту, віддаленої роботи, використання цифрових технологій. Усе це вимагає значних інвестицій часу і ресурсів. Проте, як показує досвід передових країн, ці інвестиції повністю себе виправдовують, оскільки дозволяють сформувати по-справжньому стійкий, адаптивний та ефективний державний апарат, здатний гідно відповідати на виклики кризової доби.

ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ

1. Бережна Т. 60-годинний робочий тиждень на період воєнного стану: в Мінекономіки пояснили, для кого він може бути застосований. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/03/23/novyna/suspilstvo/60-hodynnyj-robochyj-tyzhden-period-voyennoho-stanu-minekonomiky-poyasnyly-koho-vin-mozhe-buty-zastosovanyj> (дата звернення: 04.12.2024).
2. Боднарчук О. Г. Робочий час та час відпочинку як елементи трудових правовідносин у сфері праці : монографія. Київ : Видавництво Людмила, 2021. 163 с.
3. Болотіна Н. Б. Трудове право України : підручник. 5-те вид., перероб. і доп. Київ : Знання, 2008. 860 с.
4. Болотіна Н. Б., Чанишева Г. І. Трудове право України : підручник. Київ : Знання, 2000. 359 с.
5. Бурак В. Я. Час відпочинку як важливий засіб забезпечення права працівника на відпочинок. *Соціальне право України*. 2019. № 2. С. 74-84.
6. Герасименко Л. П. Правове регулювання робочого часу і часу відпочинку : навч. посіб. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2020. 289 с.
7. Директива 2003/88/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 4 листопада 2003 року про деякі аспекти організації робочого часу. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/2003-88-es.pdf> (дата звернення: 04.12.2024).
8. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03.05.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062 (дата звернення: 04.12.2024).
9. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 04.12.2024).
10. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 04.12.2024).

11. Коломоець Т. О., Германюк М. О. Правове регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців в умовах воєнного стану. *Запоріжжя : Гельветика*, 2022. 112 с.
12. Колот А. М., Герасименко О. О. Гнучкі форми зайнятості: сутність, класифікація, світовий досвід. *Соціально-трудові відносини: теорія та практика*. 2018. № 1. С. 6-14.
13. Конвенція про оплачувані відпустки (переглянута в 1970 році) № 132. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_146 (дата звернення: 04.12.2024).
14. Конвенція про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень № 47 : Міжнародний документ від 22.06.1935. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_146 (дата звернення: 04.12.2024).
15. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 04.12.2024).
16. Костюк В. Л. Концептуальні засади права на працю в умовах воєнного стану. *Право України*. 2022. № 4. С. 93-113.
17. Кравчук О. І. Актуальні питання правового регулювання робочого часу і часу відпочинку в умовах пандемії COVID-19: зарубіжний досвід. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 14-18.
18. Кузьменко Г. І. Зарубіжний досвід організації робочого часу державних службовців. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7-8. С. 125-132.
19. Неленченко О. В. Деякі проблеми правового регулювання праці державних службовців в умовах воєнного стану. *Збірник наукових праць ЛОГОС*. 2022. С. 73-75.
20. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 04.12.2024).
21. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20> (дата звернення: 04.12.2024).

22. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 04.12.2024).
23. Пустовіт Ж. М., Битяк Ю. П., Матюхіна Н. П. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Харків : Право, 2017. 345 с.
24. Роз'яснення Мінекономіки щодо організації трудових відносин в умовах воєнного стану. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=a9ef08a2-18a1-48ec-8d14-e569b4c93f57> (дата звернення: 04.12.2024).
25. Серєда О. Г. Окремі аспекти співвідношення трудового і службового права. *Розвиток трудового права і права соціального забезпечення: теорія і практика* : матеріали VIII Всеукр. наук.-практ. конф. Харків : ХНУВС, 2018. С. 171-177.
26. Тищенко О. В. Правове регулювання державної служби в Україні в умовах дії правового режиму воєнного стану: науково-правова доктрина. *Вісник АПСВТ*. 2022. № 1-2. С. 76-83.
27. Шаповал Н. Як нам вдалося утримати червону лінію та не дати ворогові прорватися вглиб країни, або Робота залізничників під час війни. URL: https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/546395/ (дата звернення: 04.12.2024).
28. Ярошенко О. М. Правове регулювання робочого часу і часу відпочинку. *Трудове право : підручник / за заг. ред. М. І. Іншина*. Київ : ЦУЛ, 2022. С. 309-332.
29. Bundesbeamtenengesetz (BBG). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html (last accessed: 04.12.2024).
30. C001 – Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1). URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312146 (last accessed: 04.12.2024).
31. C030 – Hours of Work (Commerce and Offices) Convention, 1930 (No. 30). URL: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:>

12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312175:NO (last accessed: 04.12.2024).

32. C047 – Forty-Hour Week Convention, 1935 (No. 47). URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312192 (last accessed: 04.12.2024).

33. C106 – Weekly Rest (Commerce and Offices) Convention, 1957 (No. 106). URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312251 (last accessed: 04.12.2024).

34. C132 – Holidays with Pay Convention (Revised), 1970 (No. 132). URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312277 (last accessed: 04.12.2024).

35. C175 – Part-Time Work Convention, 1994 (No. 175). URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312320 (last accessed: 04.12.2024).

36. Civil Service Management Code. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions> (дата звернення: 04.12.2024).

37. Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers. URL: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/community-charter--en.pdf> (last accessed: 04.12.2024).

38. Davies A. C. L. EU Labour Law. Edward Elgar Publishing, 2012. 304 p.

39. Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche». URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165!vig=> (last accessed: 04.12.2024).

40. Henning J. Re-Regulating Working Time in the Digital Age: Challenges and Perspectives. *European Labour Law Journal*. 2021. Vol. 12(2). P. 12-32.

41. Lietuvos Respublikos Darbo kodeksas. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.191770/asr> (last accessed: 04.12.2024).

42. Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/a9b331f0b22f11eb9624b75b084fae15?jfwid=-hok3iqlu7> (last accessed: 04.12.2024).

43. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000504704/> (last accessed: 04.12.2024).

44. McMillan A. Employee Working Time. *Employment Law Handbook*. London: Routledge, 2022. P. 227-281.

45. McNicholas C., Poydock M. Who are essential workers? A comprehensive look at their wages, demographics, and unionization rates. URL: <https://www.epi.org/blog/who-are-essential-workers-a-comprehensive-look-at-their-wages-demographics-and-unionization-rates/> (last accessed: 04.12.2024).

46. Sherk J. The Fair Labor Standards Act: A Historical Sketch of the Overtime Pay Requirements of Section 13(a)(1). Washington : Heritage Foundation, 2016. 32 p.