

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо організації трудових відносин на територіях ведення бойових дій та тимчасово окупованих територіях»

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну 24 лютого 2022 року та запровадження воєнного стану кардинально змінили умови функціонування суб'єктів господарювання, особливо тих, що розташовані у зонах бойових дій та на тимчасово окупованих територіях. Це створило безпрецедентні виклики для роботодавців у дотриманні довоєнних правових норм, зокрема щодо трудового законодавства, охорони праці та військового обліку.

З початку повномасштабного вторгнення, законодавство України було частково адаптоване до нових реалій. Проте, чинні законодавчі адаптації, хоча й вирішують деякі нагальні питання, часто не надають практичних рішень для підприємств, які опинилися на території активних бойових дій або тимчасово окупованих територіях.

Така ситуація призводить до правової невизначеності, потенційних юридичних ризиків та демотивує економічну діяльність у постраждалих регіонах та гальмує відновлення діяльності підприємствами з тимчасово окупованих територій.

Отже, наразі існує нагальна потреба в перегляді законодавства у сфері трудових відносин, що враховуватиме ці реалії на територіях ведення активних бойових дій та тимчасово окупованих територіях, забезпечуватиме баланс інтересів роботодавців і працівників та сприятиме стійкості української економіки з таких нижченаведених питань.

1) Щодо організації роботодавцем робочого місця та атестації робочих місць.

КЗпП України покладає на роботодавця обов'язок правильно організувати працю працівників, забезпечити їх необхідними для роботи засобами, проінструкувати з питань техніки безпеки та визначити робоче місце.

В умовах бойових дій та окупації дотримання цих вимог стає неможливим або надзвичайно складним. Приміщення підприємств, обладнання та інфраструктура можуть бути повністю або частково зруйновані чи пошкоджені внаслідок обстрілів. У таких випадках фізичне робоче місце просто перестає існувати.

При цьому працівники можуть бути не в змозі фізично дістатися до робочого місця через постійні обстріли, заблоковані дороги або окупацію

території. Навіть якщо підприємство не зруйноване, доступ до нього може бути небезпечним або неможливим, а також існує неможливість забезпечити необхідні інструменти, обладнання або комунікації (електроенергія, вода, інтернет). Без цих базових умов виконання трудових обов'язків стає неможливим.

Хоча дистанційна робота стала законною адаптацією в умовах воєнного стану, вона вимагає наявності належного матеріально-технічного забезпечення та доступу до інформаційно-комунікаційних систем. Для працівників у зонах бойових дій це може бути неможливим через відсутність електроенергії, інтернету або через необхідність постійно переховуватися в укриттях, що унеможлиблює безперервне виконання роботи.

Також варто враховувати, що на тимчасово окупованих територіях роботодавець втрачає контроль над своїм майном, активами та персоналом. Це унеможлиблює управління трудовими відносинами та, відповідно, виконання згаданих норм закону.

2) Щодо режиму робочого часу та часу відпочинку.

Законодавство України про працю встановлює чіткі норми щодо тривалості робочого часу, часу відпочинку, вихідних та святкових днів. Ці норми спрямовані на захист прав працівників та забезпечення їхнього належного відпочинку.

У зонах бойових дій та на окупованих територіях дотримання норм може бути неможливим або вкрай ускладненим, оскільки існує необхідність пріоритетувати життя та здоров'я над робочими графіками. Роботодавець не може змусити працівника працювати під час обстрілу або під час перебування в небезпечній зоні. Та навпаки, той проміжок часу, коли відсутні загрози життю та здоров'ю працівників, наприклад через тимчасову відсутність загрози ураження дронами при збиранні врожаю, необхідно повністю використовувати по факту виявлення такої можливості, не дивлячись на можливі перевищення дозволеної тривалості робочого часу.

Крім того, відсутність електроенергії, інтернету, опалення або водопостачання може унеможливити виконання роботи, незалежно від встановленої тривалості робочого часу.

3) Щодо дотримання строків виплати заробітної плати.

Згідно з законодавством про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану звільнення роботодавця від відповідальності за порушення строків виплати заробітної плати не відбувається автоматично і вимагає від роботодавця отримання сертифікату від Торгово-промислової палати України та доведення причинно-наслідкового зв'язку між бойовими діями та об'єктивною неможливістю виплатити заробітну плату.

Однак, таке доведення є недоцільним та необґрунтованим у разі якщо роботодавець знаходиться на тимчасово окупованій Російською Федерацією

території. Адже сам факт його розташування на такій території вже є беззаперечним доказом того, що він знаходиться в умовах форс-мажору, спричиненого війною.

Крім того, вимога доводити очевидні обставини створює додатковий бюрократичний і фінансовий тягар для бізнесу, який і так потерпає від війни. При цьому також варто взяти до уваги, що чинна судова практика показує, що такий сертифікат не завжди є безумовною підставою для звільнення від усіх зобов'язань.

4) Щодо охорони праці та безпечних умов праці.

В умовах бойових дій та окупації дотримання всіх вимог з охорони праці стає об'єктивно неможливим або надзвичайно складним, оскільки існує пряма загроза від обстрілів, бомбардувань, активних бойових дій, що унеможлиблює гарантування безпеки працівників.

Деякі приписи щодо техніки безпеки, навпаки, наражають на підвищений ризик життю та здоров'ю працівників, наприклад, рух транспортних засобів в межах дозволеного швидкісного режиму та використання ременів безпеки на ділянках доріг із загрозою дронів атак, де треба рухатись з максимальною можливою швидкістю та забезпечити можливість максимально швидкого залишення транспортного засобу.

Робочі приміщення можуть бути зруйновані або пошкоджені, а інфраструктура виведена з ладу. У таких умовах роботодавець фізично не може забезпечити безпечне робоче середовище, оскільки зовнішні фактори, що загрожують життю, знаходяться поза його контролем.

При цьому динамічний та непередбачуваний характер загроз робить традиційну оцінку ризиків (виявлення, оцінка, контроль небезпек) неможливою. Постійно виникають нові небезпеки, такі як нерозірвані боєприпаси, пошкоджені конструкції, відсутність комунікацій. Це унеможлиблює розробку ефективних превентивних заходів та постійний моніторинг безпеки.

Плани евакуації, наявність захисних споруд (сховищ, укриттів) та систем оповіщення про повітряну небезпеку є критично важливими. Однак їх ефективність може бути серйозно підірвана або їх реалізація неможлива через зруйновану інфраструктуру, заблоковані маршрути або безперервні обстріли. Навіть якщо роботодавець розробив і впровадив такі плани, зовнішні обставини можуть зробити їх марними.

Основна проблема полягає у фундаментальному протиріччі – законодавство про охорону праці передбачає стабільне та контрольоване середовище, тоді як війна за своєю суттю створює нестабільне та небезпечне середовище. Роботодавець не може контролювати зовнішні, смертельно небезпечні фактори.

Що стосується роботодавців з тимчасово окупованих територій, то такий роботодавець взагалі не може гарантувати безпечні та нешкідливі умови праці, оскільки зазвичай знаходиться поза межами окупованої території. В нього відсутній фізичний доступ для виконання вимог законодавства про охорону праці. Більш того, він не може вести господарську діяльність на тимчасово окупованих територіях, та відповідно відповідати за те, що відбувається на належних йому потужностях, в приміщеннях, чи з використанням обладнання, бо він їх фізично не контролює.

5) Щодо ведення кадрової документації та документації з охорони праці.

Існують складнощі з веденням, зберіганням та відновленням кадрової документації та документації з охорони праці у зв'язку з руйнуванням адміністративних приміщень, а також евакуацією відповідальних осіб. На територіях активних бойових дій, неможливо забезпечити безпечні умови праці як такі. Непередбачувані загрози роблять робоче місце об'єктивно небезпечним. Ведення документації, що засвідчує безпечні умови праці, в таких умовах втрачає свій зміст, оскільки сам предмет документування — безпека — є фактично відсутнім.

У великої частки роботодавців з тимчасово окупованих територій документація залишилася на окупованих територіях, разом з персоналом, що відповідав за її ведення та зберігання. Причому в багатьох випадках зв'язок з відповідними працівниками був втрачений і досі не відновився. Все це фактично унеможлиблює її ведення, зберігання та відновлення.

Навіть якщо підприємство має електронні копії, вони не можуть відображати реальний стан справ, оскільки фізичні умови охорони праці не можуть бути дотримані.

Це створює юридичний глухий кут, де роботодавець є порушником через відсутність документів, але не має можливості їх відновлення.

6) Щодо розслідування та обліку нещасних випадків.

Незважаючи на законодавчі адаптації, зберігається неможливість повного дотримання процедур щодо розслідування та обліку нещасних випадків.

Збір доказів, опитування свідків та точне встановлення причин нещасного випадку в умовах активних бойових дій та окупації є надзвичайно складним завданням. Об'єктивність та повнота розслідування можуть бути скомпрометовані.

Навіть за наявності спрощених процедур, роботодавець може бути не в змозі провести повноцінне розслідування, що впливає на визначення причин, винних осіб та подальші заходи із їх запобігання.

7) Щодо працевлаштування та створення спеціальних умов для осіб з інвалідністю.

Виконання нормативів щодо працевлаштування осіб з інвалідністю вимагає не лише формального оформлення, а й створення спеціалізованих умов праці.

Однак в умовах ведення активних бойових дій та окупації ця вимога вступає в пряме протиріччя з об'єктивною реальністю. Території, де ведуться активні бойові дії, є смертельно небезпечними для будь-кого. Масштабні руйнування інфраструктури, зокрема доріг та будівель, а також повсюдна мінна небезпека унеможливають створення безпечного середовища. В умовах, коли фізична безпека не може бути гарантована навіть для здорових працівників, виконання обов'язку зі створення спеціалізованих та безпечних умов для осіб з інвалідністю стає нездійсненним. Таким чином, виконання зобов'язання щодо працевлаштування інвалідів та створення спеціальних умов для їх праці стає об'єктивно неможливим, оскільки це створить ще більшу загрозу для їхнього життя.

Крім того, підприємства, що працюють на територіях активних бойових дій постійно стикаються з неможливістю знайти всіх необхідних працівників, через відсутність бажаючих працювати на відповідній території. Відповідно знайти необхідну кількість інвалідів, які мають бажання працювати у відповідних умовах, в переважній кількості випадків абсолютно неможливо.

8) Щодо здійснення заходів державного нагляду (контролю) за дотримання законодавства про працю.

Органи Держпраці мають право здійснювати планові та позапланові заходи державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю. Однак, здійснення таких заходів контролю стосовно роботодавців з територій, на яких ведуться активні бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією, до моменту виключення території з переліку територій, на яких ведуться активні бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією або до моменту зміни адреси роботодавця на іншу територію України, є обтяжливим і недоцільним. Це, з одного боку, наражає на небезпеку самих перевіряючих, а з іншого не має практичного сенсу через неактуальність багатьох норм, що підлягають контролю.

9) Щодо ведення військового обліку

Чинна правова база для військового обліку ґрунтується на припущенні про функціонуючий державний апарат та стабільні канали зв'язку. На тимчасово окупованих територіях ці припущення є недійсними. Підприємства з окупованих територій часто втрачають, пошкоджують або повністю знищують первинні документи, включаючи кадрові та військово-облікові записи, через неможливість їх вивезти або ризик їх захоплення ворогом. Як вже згадувалось, втрачається фізичний зв'язок з військовозобов'язаними працівниками, а сама господарська діяльність до моменту перереєстрації на контрольованій території припиняється. Юридичний обов'язок вести облік та взаємодіяти з ТЦК стає об'єктивно неможливим, проте штрафи за недотримання вимог законодавства залишаються.

10) Щодо необхідності запровадження спрощення звільнення працівників роботодавцями з тимчасово окупованих територій

На тимчасово окупованих територіях роботодавці повністю втрачають контроль над своїми підприємствами, включаючи доступ до приміщень, обладнання та кадрової документації. Зв'язок з працівниками стає неможливим через зруйновану інфраструктуру або навмисне придушення окупаційною владою. Підтримка трудових відносин з працівниками, робоче місце яких знаходиться на тимчасово окупованих територіях, коли підприємство не функціонує з точки зору українського законодавства та є недоступним, створює значні юридичні та фінансові ризики для роботодавців. Вони залишаються формально відповідальними за працівників, якими не можуть керувати.

Юридична фікція триваючих трудових відносин, коли роботодавець не може надавати роботу, а працівник не може її виконувати через окупацію, створює нежиттєздатне навантаження.

Тому є доцільним надати роботодавцям право звільнювати працівників, робоче місце яких знаходиться на тимчасово окупованих територіях, з дня, що є наступним за днем включення відповідної території до переліку тимчасово окупованих Російською Федерацією територій. Такий крок дозволить привести юридичний статус працівника та роботодавця у відповідність до реального стану.

11) Щодо необхідності запровадження призупинення трудових відносин роботодавцями з території активних бойових дій у спрощеному порядку

Основною умовою для призупинення дії трудового договору є об'єктивна неможливість роботодавця надавати роботу, а працівника – її виконувати.

Якщо територія, де розташований роботодавець, віднесена до території активних бойових дій або тимчасово окупованих, то необхідність додаткового доведення неможливості надавати роботу стає недоцільною та надмірно обтяжливою.

Призупинення трудових відносин в умовах війни на території активних бойових дій та тимчасово окупованій території є наслідком об'єктивних, а не суб'єктивних обставин. Воно не залежить від волі роботодавця чи працівника.

При цьому, оскільки підставою для призупинення є загальновідомий та об'єктивний факт війни на певній території, а не дискримінаційні дії роботодавця, механізм оскарження такого рішення працівником стає недоцільним з юридичної точки зору, якщо роботодавець дотримався встановленої законом процедури призупинення трудових відносин.

12) Щодо доцільності звільнення від юридичної відповідальності роботодавців з територій активних бойових або тимчасово окупованих Російською Федерацією за невиконання обов'язків, звільнення від яких передбачено попередніми пунктами.

З огляду на попередні обґрунтування щодо доцільності звільнення роботодавців з територій активних бойових дій або тимчасово окупованих територій від виконання окремих обов'язків у сфері трудових відносин, охорони праці та військового обліку, видається за доцільне звільнити таких роботодавців від притягнення до будь-якої юридичної відповідальності за невиконання таких обов'язків. Крім того, притягнення їх до відповідальності за недотримання норм, які об'єктивно неможливо виконати, погіршує їхнє фінансове становище, призводить до закриття та подальшої втрати робочих місць або блокує відновлення їх діяльності на підконтрольних територіях. Це підриває зусилля держави щодо підтримки економічної активності та забезпечення зайнятості у постраждалих регіонах та відновлення економіки країни. Чинна правова база, накладаючи відповідальність за неминуче недотримання, створює демотивуючий фактор для підприємств, які намагаються працювати в зонах конфлікту або відновити свою діяльність. Це призводить до порочного кола: підприємства закриваються або навіть не намагаються перереєструватися на підконтрольній території - економічна активність знижується - безробіття зростає - соціальне навантаження збільшується - здатність держави підтримувати відновлення зменшується.

При цьому також варто враховувати, що при внесенні змін до законодавства щодо приведення у відповідність до реалій можливості виконання суб'єктами господарювання дотримання вимог законодавства з зазначених вище питань, правовий статус території є визначальним для застосування специфічних норм воєнного часу. Міністерство розвитку громад та територій України Наказом №376 від 28 лютого 2025 року затвердило оновлений перелік територій, де ведуться або велися бойові дії, а також тимчасово окупованих Російською Федерацією. Документ містить перелік територій, які класифікуються за рівнем безпекової ситуації та станом контролю з боку української влади.

Тому запропоновані законодавчі зміни щодо трудових відносин, охорони праці та ведення військового обліку чітко посилаються на ці офіційні класифікації, щоб забезпечити правову визначеність та запобігти довільному застосуванню.

2. Мета і завдання законопроекту

Метою проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо організації трудових відносин на територіях ведення бойових дій та тимчасово окупованих територіях» є спрощення та адаптація трудових відносин, охорони праці та ведення військового обліку в умовах воєнного стану. Цей законопроект спрямований на те, щоб врахувати специфічні виклики, з якими стикаються роботодавці та працівники на територіях, де ведуться активні бойові дії або які перебувають під тимчасовою окупацією.

3. Загальна характеристика і основні положення законопроекту

Законопроектом пропонується внести такі зміни:

1) доповнити Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» № 2136-IX від 15 березня 2022 року новою статтею 17, у якій унормувати особливості регулювання трудових відносин та охорони праці на територіях ведення активних бойових дій та окупованих територіях, а також внести пов'язані зміни до інших статей цього Закону та зміни до інших профільних законодавчих актів, з метою уникнення колізій у застосуванні положень, передбачених зазначеною новою статтею 17 цього закону.

Норми цієї статті передбачають:

за весь період з моменту включення території до переліку територій, на яких ведуться активні бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією та до моменту виключення території з переліку або перереєстрації бізнесу на підконтрольній території, роботодавець звільняється від обов'язку дотримуватися вимог законодавства про працю та охорону праці щодо режиму робочого часу та часу відпочинку, розслідування та обліку нещасних випадків, про охорону праці, в тому числі щодо забезпечення безпечних та нешкідливих умов праці, виробничої санітарії, гігієни праці, ведення документації з охорони праці, проведення атестації робочих місць, обов'язкових медичних оглядів працівників, законодавства про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю, в тому числі щодо працевлаштування та створення спеціальних умов для осіб з інвалідністю;

надати роботодавцю право на звільнення працівників, робоче місце яких знаходиться на тимчасово окупованій території, у разі окупації території з дня, що є наступним за днем включення відповідної території до переліку тимчасово окупованих Російською Федерацією територій, в тому числі заднім числом;

запровадити безумовне право роботодавця на призупинення дії трудового договору з працівниками на підставі наказу, яке буде ґрунтуватиметься на самому статусі території як території, на якій ведуться активні бойові дії або тимчасово окупованій Російською Федерацією;

звільнити роботодавців з території, на якій ведуться активні бойові дії або тимчасово окупованій Російською Федерацією від обов'язку дотримуватися вимог законодавства про працю щодо обміну документами, організації кадрового діловодства та архівного зберігання кадрових документів, та встановити, що роботодавець повинен забезпечити достовірне відновлення відсутніх кадрових документів не пізніше ніж протягом шести місяців після зміни статусу відповідної території (крім випадків, коли таке відновлення є неможливим, зокрема через їх втрату (знищення чи зіпсуття) або неможливістю фактичного вивезення);

звільнити роботодавця та його посадових осіб, що знаходяться в окупації, від усіх видів юридичної відповідальності (адміністративної, фінансової,

кримінальної) за невивплату заробітної плати, нарахованої до моменту звільнення або призупинення трудових відносин, а також звільнити роботодавців з території активних бойових дій та з окупованих територій від усіх видів юридичної відповідальності за невиконання обов'язків, звільненнях від яких передбачено попередніми нормами цього законопроекту, що виникли в період включення території до переліку територій, на яких ведуться активні бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією до моменту припинення активних бойових дій чи деокупації або до моменту переєстрації роботодавця на контрольовану територію;

передбачити, що планові та позапланові заходи державного нагляду (контролю) стосовно роботодавців, зареєстрованих на територіях активних бойових дій чи тимчасово окупованих територіях, не здійснюються (а фактично розпочаті державного нагляду (контролю) заходи – призупиняються) з дати початку активних бойових дій на відповідній території або початку тимчасової окупації такої території до дати завершення активних бойових дій або завершення тимчасової окупації, а в разі зміни роботодавцем місцезнаходження на іншу територію України - до дати проведення державної реєстрації зміни місцезнаходження.

2) внести зміни до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», якими передбачити, що підприємства, установи, організації та заклади освіти незалежно від підпорядкування і форми власності, які знаходяться на тимчасово окупованій території, не зобов'язані дотримуватися вимог цієї статті до моменту зміни їхньої адреси на підконтрольну територію України чи деокупації відповідної території.

4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання.

Основними законодавчими актами у даній сфері правового регулювання є:

Кодексу законів про працю України;

Закону України «Про охорону праці»;

Закону України «Про зайнятість населення»;

Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»;

Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні»;

Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу».

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Законодавча пропозиція не передбачає збільшення загального обсягу видатків державного бюджету.

При цьому положення законопроекту є критично важливими для збереження економічної стабільності в умовах воєнного стану. Вони спрямовані на створення спеціального правового та фінансового режиму для роботодавців, що знаходяться на територіях активних бойових дій або в тимчасовій окупації, з метою запобігання повному колапсу бізнесу та збереження майбутнього потенціалу країни. Найважливіший економічний ефект від впровадження законопроекту полягає в запобіганні ліквідації підприємств та зняття бар'єрів для перереєстрації підприємств з тимчасово окупованих територій на підконтрольних територіях та відновлення їх господарської діяльності.

Надаючи роботодавцям правовий захист та звільняючи від надмірних зобов'язань, держава стимулює їх зберігати юридичний статус та активи. Це гарантує, що після деокупації чи стабілізації ситуації бізнес зможе швидко відновити роботу і, відповідно, відновити сплату податків та інших обов'язкових платежів до державного бюджету.

6. Прогноз результатів

Впровадження законопроекту призведе до зменшення адміністративного тиску на підприємства, що знаходяться в зоні ризику (території ведення активних бойових дій та тимчасово окуповані території) та чіткого правового регулювання відносин між роботодавцем та працівниками таких підприємств.

Такі заходи дозволять запобігти банкрутству та ліквідації підприємств. Легально існуючі підприємства зможуть швидше відновити діяльність, що стане рушійною силою економічного відродження на деокупованих територіях.

Створення справедливого правового режиму для бізнесу в умовах війни сприятиме підвищенню стійкості економіки України в цілому.

Народні депутати України

