

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проєкту Закону України «Про статус учасників забезпечення
життєдіяльності на територіях активних бойових дій, гарантії їх
соціального захисту»

1. Обґрунтування необхідності прийняття акта

З 24 лютого 2022 року в Україні діє правовий режим воєнного стану, введений Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та затверджений Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ. Указом Президента України № 64/2022 воєнний стан було введено з 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року, а Закон України № 2102-ІХ затвердив відповідний Указ Президента України.

В умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України значна кількість осіб продовжує фактично та особисто виконувати трудові, службові, управлінські, рятувальні, правоохоронні, судові, адміністративні, технічні, експлуатаційні, комунальні, медичні, соціальні, освітні, транспортні, енергетичні, цифрові та інші суспільно необхідні функції на територіях активних бойових дій.

Йдеться, зокрема, про працівників підприємств, установ та організацій, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників об'єктів критичної інфраструктури, медичних працівників, працівників житлово-комунального господарства, енергетики, транспорту, зв'язку, рятувальних служб, а також осіб, які забезпечують функціонування державних електронних інформаційних ресурсів.

Саме ці особи забезпечують роботу лікарень, евакуаційних служб, соціальних служб, водопостачання, електропостачання, теплопостачання, зв'язку, транспорту, адміністративних послуг, місцевого управління, державних реєстрів та інших систем, без яких неможливе мінімальне функціонування держави, територіальних громад і забезпечення базових потреб цивільного населення.

Виконання таких функцій на територіях активних бойових дій пов'язане з підвищеною небезпекою для життя і здоров'я, ризиками обстрілів, евакуації, втрати житла, пошкодження майна, тривалої втрати працездатності, психологічного виснаження, неможливості безпечного прибуття до місця роботи або виконання службових завдань.

Водночас чинне законодавство не містить цілісного правового механізму визначення статусу таких осіб, підтвердження факту їх фактичного та особистого виконання функцій на відповідних територіях, а також надання їм строкових, адресних і фінансово обґрунтованих гарантій.

Окремою проблемою є необхідність відмежування осіб, які реально перебувають на територіях активних бойових дій і виконують там суспільно необхідні функції, від осіб, які працюють дистанційно з інших територій, виконують окремі разові завдання без фактичного перебування на відповідній

території або лише формально перебувають у трудових чи службових правовідносинах.

Міжнародне гуманітарне право також виходить з того, що в умовах збройного конфлікту важливим є не лише захист цивільного населення як такого, а й підтримання функціонування систем, необхідних для його виживання. Стаття 61 Додаткового протоколу I до Женевських конвенцій відносить до завдань цивільної оборони, зокрема, оповіщення, евакуацію, медичні служби, рятувальні роботи, пожежогашіння, термінове відновлення необхідних комунальних служб та інші невідкладні заходи, спрямовані на захист цивільного населення від небезпек воєнних дій.

Законопроект відповідає загальній логіці міжнародних трудових стандартів, згідно з якими безпека працівника має забезпечуватися не лише шляхом виплати компенсацій після настання шкоди, а насамперед через превентивну організацію праці, управління ризиками, інформування, забезпечення засобами захисту, евакуацію та належне страхування.

Конвенція МОП № 155 про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище закріплює зобов'язання держави забезпечувати безпечне і здорове робоче середовище для всіх.

Рекомендація МОП № 205 «Зайнятість і гідна праця задля миру та стійкості» прямо стосується ситуацій криз, спричинених конфліктами і катастрофами, та пропонує державам орієнтири щодо зайнятості, гідної праці, відновлення, стійкості та соціального захисту в таких умовах. Такий підхід є релевантним для України, оскільки значна частина працівників і службовців забезпечує базові функції держави та громад у безпосередній близькості до бойових дій.

Європейське право також виходить з того, що безпека і здоров'я працівників є базовою умовою організації праці. Рамкова Директива Ради 89/391/ЄЕС визначає обов'язок роботодавця забезпечувати безпеку і здоров'я працівників у всіх аспектах, пов'язаних із роботою, включаючи запобігання професійним ризикам, інформування, навчання, організацію та надання необхідних засобів.

З огляду на це законопроект побудований не як механізм абстрактного пільгового статусу, а як комплексна модель захисту осіб, які працюють або служать у зоні підвищеної небезпеки. Така модель включає: підтвердження фактичного виконання функцій, строкові гарантії, спеціальну оплату праці, контракт, вахтовий метод, страхування, евакуацію, тимчасове житло, постконтрактний захист, реабілітацію та захист від необґрунтованого притягнення до відповідальності.

З огляду на це законопроект має не лише соціально-трудове, а й гуманітарне значення. Він спрямований на забезпечення сталості життєво необхідних послуг для населення в умовах активних бойових дій шляхом створення правового механізму захисту осіб, які фактично та особисто виконують такі функції.

2. Цілі і завдання прийняття акта

Метою законопроекту є створення спеціального правового механізму визнання, захисту та належного забезпечення осіб, які в умовах воєнного стану фактично та особисто виконують суспільно необхідні функції на територіях активних бойових дій, забезпечуючи життєдіяльність населення, сталість роботи держави, територіальних громад, об'єктів критичної інфраструктури та державних електронних інформаційних ресурсів.

Необхідність такого механізму зумовлена тим, що чинне законодавство не розмежовує належним чином осіб, які реально перебувають у зоні підвищеної небезпеки та виконують там роботу чи службові повноваження, від осіб, які здійснюють відповідні функції дистанційно, з інших територій або лише формально перебувають у трудових чи службових правовідносинах. Унаслідок цього держава не має єдиного правового інструменту для адресного підтвердження такого внеску, надання строкових гарантій, організації безпечної роботи, страхування, евакуації, тимчасового проживання, належної оплати праці та постконтрактного відновлення таких осіб.

Законопроект спрямований не на створення чергової загальної пільгової категорії, а на формування практичної моделі захисту осіб, без яких у громадах, що перебувають під безпосереднім впливом бойових дій, неможливе забезпечення водопостачання, електропостачання, медичної допомоги, соціальних послуг, адміністративного управління, транспорту, зв'язку, аварійно-відновлювальних робіт, функціонування реєстрів та інших життєво необхідних систем.

Для досягнення зазначеної мети законопроектом передбачається:

визначення спеціального статусу учасника забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій як правового підтвердження факту особистого та фактичного виконання суспільно необхідних функцій на відповідних територіях;

запровадження чітких критеріїв набуття статусу, що унеможливають його формальне або необґрунтоване надання особам, які не перебували на відповідних територіях, виконували роботу дистанційно чи надомно з інших місцевостей або виконували лише окремі разові завдання без фактичного залучення до забезпечення життєдіяльності на таких територіях;

встановлення строкового характеру гарантій, за якого пільги, компенсації, податкові та інші переваги не є пожиттєвими, а застосовуються виключно за періоди фактичного виконання функцій або протягом визначених законом строків після завершення такого виконання;

створення спеціальної моделі організації праці та служби на територіях активних бойових дій, зокрема через контрактну форму залучення, вахтовий метод, чергування, ротацію, документальне підтвердження періодів виконання функцій, визначення істотних умов контракту, режиму праці, відпочинку, транспортування, проживання, евакуації та безпечного припинення виконання функцій у разі загрози життю чи здоров'ю;

забезпечення належної матеріальної мотивації та компенсації підвищених ризиків, зокрема шляхом запровадження спеціального режиму оплати праці, обов'язкових і додаткових надбавок, компенсаційних,

гарантійних та заохочувальних виплат, а також заборони зменшення основної оплати праці у зв'язку із застосуванням податкових, страхових або інших гарантій;

формування системи безпеки та превентивного захисту, яка передбачає оповіщення про загрозу, доступ до укриттів, забезпечення засобами зв'язку та індивідуального захисту, визначення маршрутів евакуації, місць збору, відповідальних осіб, первинного медичного реагування та порядку дій у разі обстрілів, руйнування робочого місця, втрати зв'язку або інших обставин воєнного характеру;

запровадження обов'язкового страхування життя, здоров'я та ризику тривалої втрати працездатності осіб, які виконують функції на відповідних територіях, з недопущенням покладення витрат на таке страхування на саму особу або зменшення її заробітної плати;

врегулювання постконтрактного захисту, включаючи медичний огляд, психологічну підтримку, реабілітацію, гарантії зайнятості, захист від необґрунтованого звільнення, а також врахування наслідків поранення, травми, захворювання, психологічного виснаження чи тривалої втрати працездатності;

визначення особливостей відповідальності за майно, надане для виконання функцій на територіях активних бойових дій, із урахуванням обставин воєнного стану, бойової обстановки, евакуації, обстрілів, руйнування об'єктів, втрати зв'язку та фактичної можливості особи впливати на збереження такого майна;

створення правових підстав для тимчасового житлового забезпечення осіб, які виконують відповідні функції, через гуртожитки та фонди житла для тимчасового проживання на строк фактичного виконання функцій або строк дії контракту;

запровадження податкової гарантії щодо доходів, отриманих у зв'язку з фактичним та особистим виконанням функцій на відповідних територіях, із одночасним встановленням запобіжників проти її застосування до дистанційної, надомної, формальної або разової роботи з інших територій;

недопущення неконтрольованого бюджетного навантаження, зокрема шляхом встановлення, що надання статусу за минулі періоди підтверджує юридичний факт виконання функцій, але саме по собі не створює автоматичного права на перерахунок заробітної плати, повернення податку на доходи фізичних осіб, нарахування надбавок, компенсацій, страхових платежів чи інших виплат за минулі бюджетні періоди.

Таким чином, законопроект має на меті поєднати визнання особливого внеску осіб, які забезпечують життєдіяльність населення та функціонування держави на територіях активних бойових дій, із чіткою, адресною, строковою та фінансово відповідальною системою гарантій. Він не створює невизначено широкої пільгової категорії, а встановлює правовий механізм для тих осіб, чия праця або служба фактично здійснюється в умовах підвищеної небезпеки та має безпосереднє значення для стійкості держави і захисту цивільного населення.

3. Загальна характеристика і основні положення проєкту акта

Законопроєктом пропонується визначити один базовий статус - учасник забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій.

Такий статус надаватиметься особам, які починаючи з 24 лютого 2022 року у період дії воєнного стану фактично та особисто виконували або виконують суспільно необхідні функції на територіях активних бойових дій, а також на територіях активних бойових дій, на яких функціонують державні електронні інформаційні ресурси, включених до відповідного переліку територій у порядку, встановленому законодавством.

Законопроєкт принципово відмежовує реальне виконання функцій на відповідній території від дистанційної роботи, надомної роботи з іншої території, виконання окремих разових завдань без фактичного перебування на відповідній території або лише формального перебування у трудових чи службових правовідносинах.

Водночас виконання функцій вахтовим методом, чергуванням, ротацією або іншим визначеним режимом роботи не є підставою для відмови у наданні статусу, якщо у відповідні періоди особа фактично та особисто перебувала на відповідній території і виконувала там трудові, службові або інші суспільно необхідні функції.

Законопроєкт не створює окремого статусу для членів сімей таких осіб або для осіб, які зазнали ушкодження здоров'я. Водночас випадки загибелі, смерті, зникнення безвісти, захоплення в полон, поранення, травми, тривалої втрати працездатності чи інвалідності враховуються як підстави для застосування страхових, реабілітаційних, інформаційних, соціальних або постконтрактних механізмів.

Пільги, гарантії, компенсації, податкові та інші переваги, передбачені законопроєктом, не є пожиттєвими. Вони застосовуються лише у межах строків, умов і порядку, визначених законом.

Окремо встановлюється, що надання статусу за періоди, які передували введенню закону в дію, підтверджує юридичний факт фактичного та особистого виконання особою відповідних функцій, але саме по собі не створює автоматичного права на перерахунок заробітної плати, повернення податку на доходи фізичних осіб, нарахування надбавок, компенсацій, страхових платежів чи інших виплат за минулі бюджетні періоди.

Законопроєктом передбачається внесення змін до Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», Закону України «Про оплату праці», Закону України «Про державну службу», Податкового кодексу України, Бюджетного кодексу України та Житлового кодексу України.

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

У відповідній сфері правового регулювання діють Конституція України, Кодекс законів про працю України, Закон України «Про організацію трудових

відносин в умовах воєнного стану», Закон України «Про оплату праці», Закон України «Про державну службу», Податковий кодекс України, Бюджетний кодекс України, Житловий кодекс України та інші нормативно-правові акти.

Разом із тим чинне законодавство не містить єдиного комплексного механізму визначення статусу осіб, які фактично та особисто забезпечують життєдіяльність населення, функціонування держави, критичної інфраструктури та державних електронних інформаційних ресурсів на територіях активних бойових дій.

Прийняття законопроекту дозволить усунути цю прогалину та системно врегулювати питання статусу, підтвердження факту виконання функцій, строкових гарантій, страхування, оплати праці, житлового забезпечення, евакуації, постконтрактного захисту та відповідальності.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація законопроекту матиме фінансово-економічний вплив на державний бюджет, місцеві бюджети та роботодавців, проте такий вплив не є постійним, безумовним або таким, що виникає автоматично з факту набуття особою статусу.

Видатки за законопроектом залежатимуть від фактичної кількості осіб, яким буде підтверджено статус учасника забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій, тривалості їх фактичного та особистого виконання функцій на відповідних територіях, характеру виконуваних робіт, потреби у страхуванні, тимчасовому житлі, евакуації, медичній, психологічній та реабілітаційній підтримці, а також від фінансової спроможності державного та місцевих бюджетів у відповідному бюджетному періоді.

Основні витрати можуть бути пов'язані з оплатою праці, обов'язковими та додатковими надбавками, компенсаційними і заохочувальними виплатами, страхуванням життя, здоров'я та ризику тривалої втрати працездатності, забезпеченням безпекових та евакуаційних заходів, а також тимчасовим житловим розміщенням у гуртожитках або житлі з фондів житла для тимчасового проживання.

Фінансування таких гарантій здійснюватиметься диференційовано: щодо працівників бюджетної сфери, державних органів та органів місцевого самоврядування - за рахунок відповідних бюджетів у межах бюджетних призначень; щодо працівників підприємств, установ та організацій недержавної форми власності - за рахунок роботодавців, якщо інше не передбачено законом, договором або окремою програмою підтримки.

Законопроект містить запобіжники від неконтрольованого бюджетного навантаження: гарантії не є пожиттєвими, застосовуються лише за періоди фактичного та особистого виконання функцій або у визначені законом строки, не поширюються на дистанційну, надомну, формальну чи разову роботу з інших територій, а надання статусу за минулі періоди саме по собі не створює права на автоматичний перерахунок виплат або повернення податку на доходи фізичних осіб.

Остаточний обсяг видатків визначатиметься Кабінетом Міністрів України під час підготовки відповідних підзаконних актів та бюджетних пропозицій з урахуванням фактичної потреби, кількості осіб, періоду виконання ними функцій та фінансової спроможності держави і територіальних громад.

Відтак необхідні фінансові розрахунки для реалізації цього Закону мають бути надані Урядом.

Разом з тим, очікувані витрати є обґрунтованими та виправданими з огляду на необхідність забезпечення соціального захисту осіб, які працюють або служать у зоні підвищеної небезпеки.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акта

Прийняття законопроекту матиме позитивний соціально-економічний та правовий вплив, оскільки створить цілісний механізм визнання і захисту осіб, які фактично та особисто забезпечують життєдіяльність населення, функціонування держави, органів місцевого самоврядування, критичної інфраструктури та державних електронних інформаційних ресурсів на територіях активних бойових дій.

Очікується, що реалізація законопроекту сприятиме підвищенню кадрової стійкості громад, державних органів, підприємств, установ та організацій, які працюють у складних безпекових умовах. Запровадження статусу, спеціальних гарантій оплати праці, страхування, евакуаційних механізмів, тимчасового житлового забезпечення та постконтрактного захисту створить додаткову мотивацію для залучення і збереження працівників та службовців, необхідних для безперервного надання життєво важливих послуг населенню.

Соціальний ефект законопроекту полягатиме у посиленні захисту осіб, які виконують суспільно необхідні функції в умовах підвищеного ризику для життя і здоров'я. Законопроект забезпечує не декларативне визнання їх внеску, а практичні гарантії: належну оплату праці, компенсацію підвищених ризиків, страхування, безпечні умови виконання функцій, евакуацію, медичний огляд, психологічну підтримку, реабілітацію та захист від необґрунтованого звільнення або погіршення умов праці.

Економічний ефект законопроекту полягатиме у зменшенні ризиків зупинки критичних послуг, втрати кваліфікованого персоналу, неконтрольованої евакуації працівників, несвоєчасного аварійного реагування та збільшення витрат на відновлення пошкодженої інфраструктури. Підтримка осіб, які забезпечують роботу комунальних, медичних, соціальних, енергетичних, транспортних, адміністративних і цифрових сервісів, є передумовою стабільності територіальних громад та безперервності базових послуг для цивільного населення.

Правовим наслідком прийняття акта стане усунення прогалини у законодавстві щодо осіб, які фактично працюють або проходять службу на

територіях активних бойових дій, але не належать до категорій ветеранів війни чи учасників бойових дій. Законопроект встановлює окремий, чітко визначений і строковий правовий режим, який не підміняє ветеранські статуси та не створює пожиттєвих пільг.

Водночас законопроект містить запобіжники від надмірного бюджетного навантаження та необґрунтованого поширення гарантій. Пільги і компенсації застосовуються лише за періоди фактичного та особистого виконання функцій або у визначені законом строки, не поширюються на дистанційну, надомну, формальну чи разову роботу з інших територій, а надання статусу за минулі періоди саме по собі не створює автоматичного права на перерахунок виплат чи повернення податку на доходи фізичних осіб.

Загалом прийняття законопроекту сприятиме підвищенню стійкості держави і територіальних громад в умовах збройної агресії, забезпеченню безперервності життєво необхідних послуг, збереженню кадрового потенціалу та формуванню справедливої, адресної і фінансово збалансованої системи захисту осіб, які працюють у найскладніших безпекових умовах.

Народні депутати України

