

*Занфірова Т.А.*

*доктор юридичних наук,  
професор, кафедри трудового права  
та права соціального забезпечення  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)*

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ СВОБОДИ ПРАЦІ В УМОВАХ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ**

В статті розкрито стан забезпечення принципу свободи праці громадян в умовах антитерористичної ситуації. Звернено увагу на той факт, що забезпечення цього принципу залежить від того чи знаходиться громадянин на контрольованій Урядом території. Встановлено, що держава намагається мінімізувати виниклі в результаті АТО обмеження свободи праці

**Ключові слова:** антитерористична операція, право на працю, працівник, принцип, свобода праці, трудові правовідносини

Метою статті є визначення впливу умов воєнного стану на можливості реалізації громадянами свободи праці в Україні. Актуальність обраної теми є більш, ніж очевидно, зважаючи на те, що на сьогоднішній день в нашій державі, а саме на території Донбасу відбувається антитерористична операція (далі – АТО), наслідки якої зачепили законні інтереси мільйонів працівників. Разом із тим, до сьогоднішнього дня в теорії трудового права вченими не було проведено комплексних досліджень впливу правових та фактичних умов АТО на юридичний та фактичний стан забезпечення свободи праці осіб і трудових прав загалом. Такий теоретичний вакуум, безперечно, негативним чином впливає як на подальшу правотворчу діяльність органів влади (в частині врегулювання розглядуваного правового режиму), так і на правозастосовчу практику. Також, особливу стурбованість викликає правова невизначеність забезпечення та захисту свободи праці у таких умовах (саме на території проведення АТО й на прилеглих територіях). У зв'язку із тим, що тривалість цього правового режиму фактично не визначена чіткими термінами (можна припустити, що така буде тривати до моменту відновлення на відповідній території контролю Уряду), а також враховуючи цінність прав і свобод людини, а саме свободи праці, вважаємо, що правова невизначеність у питанні правового впливу режиму АТО на свободу праці має бути вирішена у короткостроковій перспективі. Результати, отримані в результаті комплексного аналізу питання поширення принципу свободи праці в умовах антитерористичної операції, мають допомогти в подальшому

розв'язанню означеної проблеми шляхом внесення відповідних змін в діюче законодавство України.

Досягненню поставленої мети в процесі наукового пошуку буде сприяти аналіз точок зору українських та зарубіжних фахівців і вчених, що вже раніше розглядали це питання (В.І. Анішина, К. Варбрік, М.А. Горелко, З.Н. Дадашов, Н. Драган, О.Я. Лаврів, М. О'Бойл, І.Д. Сліденко, Б.І. Сосна, О.В. Смирнов, Д. Харріс, Н.К. Шапгала, С.В. Шевчук, В.І. Шишкін та ін.), вивчення положень діючих нормативно-правових актів України, що характеризують свободу праці в умовах антитерористичної операції.

Умови проведення АТО є особливими антропними умовами, що прямо позначаються на можливостях реалізації особами, яких стосується ця операція, свободи праці. В нашій державі 14 квітня 2014 року Указом Президента України N 405/2014 було введено в дію таємне рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 13 квітня 2014 року, в результаті чого було розпочато АТО, що має тривати до дати набрання чинності Указом Президента України про завершення проведення антитерористичної операції або військових дій на території України.

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 2 вересня 2014 року N 1669-VII умови АТО поширені на територію її проведення, а саме на територію України, на якій розташовані населені пункти, визначені у затвердженому розпорядженням Уряду від 2 грудня 2015 року N 1275-р переліку, де проводилася АТО. Разом із тим, умови АТО також відображаються і на території, на якій не проводиться ця операція, що пов'язано із фактичним запровадженням певного близького до воєнного стану у державі (однак, без одного з його атрибутів – трудової повинності). Вказану обставину пояснює суддя КСУ І.Д. Сліденко в своїх Окремих думках від 27 січня 2016 року та від 2 лютого 2016 року. Головним чином, Суддя звертає увагу на очевидність того, що анексія Російською Федерацією АР Крим та військові дії в Донецькій та Луганській областях породили як нову правову реальність всередині правової системи України, так і нову міжнародно-правову реальність, оскільки діями РФ було брутально порушено цілий ряд міжнародних договорів та угод, зокрема Заключний акт Народи з безпеки і співробітництва в Європі 1975 року, Паризьку хартію для нової Європи 1990 року, Лісабонський протокол 1992 року, Масандрівські угоди 1993 року, Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1994 року, Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і РФ 1997 року, Договір між Україною і РФ про українсько-російський державний кордон 2003 року, Угоду між Україною і РФ з

питань перебування Чорноморського флоту РФ на території України 2010 року тощо [1, с. 183]. При цьому, що стосується правової реальності нашої держави, то в правовій системі України склалась ситуація, коли функціонує комплексне нормативне забезпечення певної групи правовідносин в зв'язку з умовами воєнного стану. На думку судді КСУ І.Д. Сліденка, наявність цієї групи нормативних актів різної юридичної сили дозволяє стверджувати, що в правовій системі України «функціонує комплексний масив нормативних актів системного характеру, поява яких стала наслідком зовнішньої агресії, що здійснюється Російською Федерацією та втратою частини території України, що регулюють суспільні відносини пов'язані з умовами воєнного стану» [1, с. 183]. В свою чергу суддя КСУ В.І. Шишкін в своїй Окремій думці доводить, що констатація зазначених відносин є очевидною, адже саме з наявністю умов воєнного стану, а не з прийняттям акта про його введення, пов'язане проголошення Верховною Радою України можливості тимчасового обмеження прав людини і громадянина в Україні. Зважаючи на факт збройної агресії Росії проти України за участю регулярних Збройних Сил РФ, а також незаконних збройних формувань, керованих, контрольованих і фінансованих РФ, парламент України Постановою від 21 травня 2015 року № 462-VIII зробив безпрецедентну Заяву про вимушений в умовах зовнішньої агресії певний відступ від зобов'язань, взятих Україною як державою-учасницею, стосовно приписів ст.ст. 5, 6, 8, 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Такі дії українського парламенту у мирний для України час, як зазначає Суддя, були б скоріш за все підставою для зупинення або навіть припинення членства України в Раді Європи у зв'язку з недотриманням взятих зобов'язань (оскільки, загально визнаним є те, що боротьба з тероризмом не є достатньою підставою для виправдання відступу від зобов'язань за Конвенцією про права людини 1950 року [2, р. 563]). Однак, вказаний акт законодавчого органу держави було прийнято не у зв'язку з введенням актом Президента України воєнного стану, а з наявністю умов воєнного стану, що відповідає положенням частини другої ст. 64 Конституції України, за якими саме за таких умов можна встановлювати окремі обмеження прав і свобод людини [3].

Тобто, умови, що зумовили триваючу до сьогодні АТО, викликані тими ж умовами, що можуть на підставі Основного Закону України зумовити введення воєнного стану. Більш того, фактичні наслідкові умови АТО є схожими на наслідкові умови воєнного стану, серед іншого, в частині вибіркового обмеження прав людини, хоча й не є їм тотожними, оскільки, їх запровадження в повній мірі означало би порушення Конституції. На цій підставі слід погодитись із суддею КСУ С.В. Шевчуком, який звертає увагу на очевидність того, що питання про запровадження воєнного стану лежить у площині політичної доцільності

відповідно до якої діє Президент, однак немає ніякого відношення до фактичних обставин та до вимог ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Суддя наголошує на тому, що «немає сумніву в наявності всіх наведених підстав для введення воєнного стану». При цьому С.В. Шевчук допускає, що «умови воєнного стану виникатимуть після його офіційного запровадження, але під час ведення прихованих або гібридних війн ці умови можуть існувати фактично без запровадження воєнного стану». Незапровадження воєнного стану тоді, коли є всі умови для його запровадження, диктуються тим, що ці умови самостійно або сукупно «приводять до економічних та політичних потрясінь, зростання соціальної напруженості тощо. У цих умовах збільшується кількість фрустраційних ситуацій, внаслідок чого багато людей перестають критично мислити, а тому підтримують авторитарні способи та методи управління державними справами» [4, с. 132]. З цього випливає, що Президент України як Гарант конституційних прав і свобод громадян проводить АТО, створюючи умови в державі, що є схожими на умови воєнного стану, в тій мірі, в якій цього потребує безпека держави і суспільства, і, в той же час, уникає введення воєнного стану саме для збереження безпеки суспільства та нормального функціонування громадян, наскільки це є можливим. В результаті таких дій Голови держави, в рамках проведення АТО не застосовується і не може застосовуватись трудова повинність, а самі умови АТО лише частково стосуються питання поширення дії принципу свободи праці на усіх громадян України. При цьому вказані обмеження свободи праці стосуються лише військовозобов'язаних осіб, що були мобілізовані (це є прямим наслідком проведення АТО), а також осіб, що знаходяться на тимчасово непідконтрольній Україні території, на якій відбувається АТО (такі обмеження не обумовленні АТО, а прямо зумовлені терористичною та сепаратистською діяльністю терористичних організацій, що підтримуються Російською Федерацією).

Обмеження свободи праці осіб, що проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території України, та тих осіб, що були вимушені переселитись з зони проведення АТО, є більш ніж очевидним. Зокрема, лише станом на 1 січня 2015 року з початку конфлікту, за різними оцінками, більш ніж 1,5 мільйони осіб стали вимушеними переселенцями (з них 80 тис. – інваліди), а близько 320 тис. інвалідів (з них близько 20 тис. дітей-інвалідів), що проживали на території Донецької та Луганської областей, виявились безпосередньо в зоні воєнного конфлікту [5, с. 4]. Таким чином, хоча умови АТО не стосувались свободи праці немобілізованих осіб, однак, умови, що зумовили проведення цієї операції, прямо вплинули на цих осіб, створивши нові категорії громадян: ті, що були вимушені переселитись з зони проведення бойових дій та ті, що залишились в зоні бойових дій. При цьому, якщо свобода праці вимушених

переселенців й далі забезпечується державою, то ця ж свобода осіб, що залишились на непідконтрольних Україні територіях, не забезпечується нашою державою, у силу об'єктивної неможливості такого забезпечення (хоча права цих осіб уточнюються). На цій підставі державою були нормативно визначені та забезпеченні права вимушених переселенців, що також охоплюють і свободу праці цих осіб в частині права на працю, а також уточнені права осіб, які проживають на тимчасово неконтрольованій території.

Загалом, забезпечення прав та допомога внутрішньо переміщеним особам здійснюються відповідно до законів України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року N 1207-VII та «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року N 1706-VII. Аналізуючи ці законодавчі акти, доходимо висновку, що принцип свободи праці щодо цих осіб в існуючих квазівоєнних умовах характеризується такими особливостями: після залишення тимчасово окупованої території громадянами нашої держави, їм гарантується дотримання у повному обсязі їхніх прав і свобод, передбачених Конституцією України, у тому числі трудових прав (ч. 1 ст. 18 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»). Це зокрема означає, що Уряд гарантує та забезпечує, у відповідності до обов'язку підп. «в» п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», працевлаштування громадян України, які виїхали з тимчасово окупованої території на іншу територію України. У зв'язку із цим, приміром, Центральний орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин забезпечує інформування внутрішньо переміщених осіб про можливості працевлаштування у відповідних населених пунктах, а також сприяє у працевлаштуванні внутрішньо переміщеним особам, які отримали статус безробітного, організовує підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації таких осіб. При цьому, виконання такої гарантії відбувається лише після проходження внутрішнім переселенцем реєстрації (в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб), в результаті чого така особа стає на облік і їй видається відповідна безстрокова довідка, яка посвідчує його як переселенця.

Якщо внутрішньо переміщена особа звільнилася з роботи на території, що тимчасово непідконтрольна Україні, а також не має документів, що підтверджують факт звільнення, періоди трудової діяльності та страхового стажу, може зареєструватись як безробітна та

отримувати допомогу по безробіттю, соціальні та інші послуги за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття відповідно до законодавства. У тому ж разі, якщо внутрішньо переміщена особа не звільнилася з роботи і не має можливості продовжувати роботу за попереднім місцем проживання, то така особа, відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», може припинити трудові відносини, надіславши письмову заяву про припинення працівником трудових відносин рекомендованим листом (з описом вкладеної до нього такої заяви) роботодавцю. У разі припинення приймання поштових відправлень на/з території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення у зв'язку з відповідними обставинами, така заява подається до відповідного районного, міськрайонного, міського, районного у місті центру зайнятості за місцем проживання внутрішньо переміщеної особи.

Таким чином, уточнення законодавцем поширення дії принципу свободи праці на внутрішньо переміщених осіб спрямовані на захист цієї категорії осіб, адже в умовах АТО, які їх напругу стосуються (такі особи були змушені покинути своє постійне місце проживання та, відповідно, звільнитись з місць роботи, якщо вони перебували в трудових відносинах і не мають змоги їх продовжити), ця група громадян є більшою мірою мало захищеною, що в рамках своїх можливостей мінімізує держава.

### Література:

1. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України: Окрема думка від 02.02.2016 р. // Вісн. КСУ. – 2016. – N 2-3. – С. 183
2. Harris D. Law of the European Convention on Human Rights. / D. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick; 2nd edit. – New York: Oxford University Press, 2009. – 902 p.
3. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України: Окрема думка від 23.06.2015 р. // Офіц. вісн. України. – 2015. – N 53. – Ст. 1725.

4. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя вимогам статей 157 і 158 Конституції України: Окрема думка від 27.01.2016 р. // Вісн. КСУ. – 2016. – N 2-3. – С. 132.
5. Альтернативний доклад о состоянии выполнения Конвенции ООН о правах инвалидов. // Уполномоч. Верх. Рады Украины по правам человека. – К., 2015. – 38 с.