

91
Судді
Конституційного Суду України
Вікторові ГОРОДОВЕНКУ

Шановний пане Вікторе!

У відділі попередніх висновків управління опрацювання конституційних подань та конституційних звернень Правового департаменту Секретаріату Конституційного Суду України підготовлено попередній висновок на конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів другого речення абзацу другого, абзацу третього частини першої статті 12, абзацу другого пункту 3 розділу „Прикінцеві положення“ Закону України „Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану“ (вх. № 05/219 від 13 червня 2024 року).

Додаток: на 7 арк. у 1 прим.

З повагою

заступник керівника
Правового департаменту

Микола ГРИЦЕНКО



ПОПЕРЕДНІЙ ВИСНОВОК

на конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів другого речення абзацу другого, абзацу третього частини першої статті 12, абзацу другого пункту 3 розділу „Прикінцеві положення“ Закону України „Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану“

1. Короткий зміст конституційного подання

Суб'єкт права на конституційне подання – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням¹ щодо перевірки на відповідність частині першій статті 8, частинам другій, третій статті 22, статтям 45, 64 Конституції України приписів другого речення абзацу другого, абзацу третього частини першої статті 12, абзацу другого пункту 3 розділу „Прикінцеві положення“ Закону України „Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану“ від 15 березня 2022 року № 2136–ІХ зі змінами (далі – Закон № 2136)².

Оспорюваними приписами Закону № 2136 встановлено, що:

– „За рішенням роботодавця невикористані дні такої [щорічної основної] відпустки можуть надаватися без збереження заробітної плати“ (друге речення абзацу другого частини першої статті 12);

– „У період дії воєнного стану надання працівнику будь-якого виду відпустки (крім відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами, відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та відпустки у зв'язку з усиновленням дитини) понад щорічну основну відпустку, передбачену абзацом першим цієї частини, за рішенням роботодавця може здійснюватися без збереження заробітної плати. Надання невикористаних днів такої відпустки переноситься на період після припинення або скасування воєнного стану. За рішенням роботодавця невикористані дні такої відпустки можуть надаватися без збереження заробітної плати“ (абзац третій частини першої статті 12);

– «3. Цей Закон діє у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України „Про правовий режим воєнного стану“, та втрачає чинність з дня припинення або скасування воєнного стану, крім:

другого речення абзацу другого частини першої та третього речення абзацу третього частини першої статті 12 цього Закону, які втрачають чинність з моменту використання днів відпусток, які були перенесені на період після припинення або скасування воєнного стану» (абзац другий пункту 3 розділу „Прикінцеві положення“).

Автор клопотання вказує, що, виходячи із буквального тлумачення наведених приписів Закону № 2136, роботодавець може: одноосібно обмежувати надання щорічної основної відпустки 24 календарними днями на поточний робочий рік; переносити на період після припинення або скасування

¹ Вх. № 05/219 від 13 червня 2024 року.

² Голос України від 23 березня 2022 року, № 64.



воєнного стану невикористані у період воєнного стану дні відпустки; надавати невикористані дні відпустки, що перевищують 24 календарні дні, без збереження заробітної плати; невикористані дні такої відпустки можуть надаватися без збереження заробітної плати після припинення або скасування воєнного стану – до моменту використання днів відпусток, які були перенесені; відмовити працівнику у наданні невикористаних днів щорічної відпустки у період дії воєнного стану.

З огляду на це суб'єкт права на конституційне подання вважає, що оспорювані приписи Закону № 2136, якими змінено порядок надання невикористаних днів щорічної основної відпустки на період дії, а також після припинення або скасування воєнного стану, є неконституційними.

На підтвердження своєї позиції Уповноважений Верховної Ради України з прав людини посилається, зокрема, на приписи Конституції України, Кодексу законів про працю України, Податкового кодексу України, законів України „Про відпустки“ від 15 листопада 1996 року № 504/96–ВР³ (далі – Закон № 504), „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889–VIII⁴ (далі – Закон № 889), „Про службу в органах місцевого самоврядування“ від 7 червня 2001 року № 2493–III⁵ (далі – Закон № 2493), „Про оплату праці“ від 24 березня 1995 року № 108/95–ВР⁶ (далі – Закон № 108), „Про правовий режим воєнного стану“ від 12 травня 2015 року № 389–VIII⁷ (далі – Закон № 389), Указу Президента України „Про введення воєнного стану в Україні“ від 24 лютого 2022 року № 64/2022 (затвердженого Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102–IX)⁸ (далі – Указ № 64); юридичні позиції Конституційного Суду України; низку міжнародних актів. Також до конституційного подання додано висновки навчальних закладів щодо порушених у ньому питань.

2. Аналіз матеріалів конституційного подання

2.1. За формою конституційне подання в цілому відповідає вимогам статей 50, 51 (крім, частково, частини третьої), 52, частині першій статті 74 Закону.

Так, клопотання є належним за предметом та суб'єктом, подане державною мовою у письмовій формі, підписане Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Також у ньому зазначені відомості про документи і матеріали, на які посилається суб'єкт права на конституційне подання, із зазначенням повного найменування, номера, дати ухвалення, джерел офіційного видання актів; переліку доданих документів і матеріалів.

Разом із тим слід зауважити, що згідно з частиною третьою статті 51 Закону у конституційному поданні щодо конституційності акта (його окремих

³ Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 2, ст. 4.

⁴ Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 4, ст. 43.

⁵ Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 33, ст. 175.

⁶ Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 17, ст. 121.

⁷ Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 28, ст. 250.

⁸ Голос України від 24 лютого 2022 року, № 37.

положень) зазначаються, зокрема, акт (його конкретні положення), що належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити акт (його окремі положення).

У прохальній частині конституційного подання його автор заявляє клопотання щодо перевірки приписів другого речення абзацу другого, абзацу третього частини першої статті 12, абзацу другого пункту 3 розділу „Прикінцеві положення“ Закону № 2136 на відповідність частині першій статті 8, частинам другій, третій статті 22, статтям 45, 64 Конституції України. Водночас у тексті конституційного подання фактично йдеться про невідповідність другого речення абзацу другого, абзацу третього частини першої статті 12 Закону № 2136 приписам частин другої, третьої статті 22, статті 45, частини другої статті 64 Конституції України; абзацу другого пункту 3 розділу „Прикінцеві положення“ Закону № 2136 – приписам частини першої статті 8, частин другої, третьої статті 22, частини другої статті 64 Конституції України.

Слід також зауважити, що у конституційному поданні стверджується про невідповідність оспорюваних приписів Закону № 2136 статтям 45 та 64 Конституції України без конкретизації приписів цих конституційних норм, тоді як кожна з них складається з декількох частин.

Таким чином, суб'єкт права на конституційне подання у цій частині не дотримав вимог частини третьої статті 51 Закону.

2.2. Стосовно зазначення суб'єктом права на конституційне подання обґрунтування тверджень щодо неконституційності оспорюваних приписів Закону № 2136

За частиною третьою статті 51 Закону у конституційному поданні зазначається, зокрема, обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень).

2.2.1. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини стверджує, що приписи другого речення абзацу другого, абзацу третього частини першої статті 12 Закону № 2136 є такими, що не відповідають статті 45 Конституції України (пункт 2 конституційного подання). Обґрунтовуючи вказані твердження, автор клопотання наводить приписи статей 1, 3, 9, 45 Основного Закону України, юридичні позиції щодо засадничих конституційних принципів, викладені у рішеннях Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року № 7-зп/1997, від 28 жовтня 2009 року № 28-рп/2009, від 15 жовтня 2013 року № 8-рп/2013, від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016, від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, від 22 червня 2022 року № 5-р(II)/2022, посилається на приписи міжнародних актів та договорів, якими визначено стандарти у сфері трудових прав: статті 291, 424 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони⁹, статтю 7(1) Конвенції

⁹ Ратифіковано із заявою Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII.

Міжнародної організації праці про оплачувані відпустки¹⁰ № 132, статтю 1 Конвенції Міжнародної організації праці про захист заробітної плати № 95, статтю 7 Директиви 2003/88/ЄС про деякі аспекти організації робочого часу від 4 листопада 2003 року, статтю 2(4) Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1966 року; частину першу статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція) щодо права мирного володіння майном; аналізує приписи Кодексу законів про працю України, Податкового кодексу України, Закону № 504, Закону № 889, Закону № 2493, Закону № 108, наказу Державного комітету статистики України „Про затвердження Інструкції зі статистики заробітної плати“ від 13 січня 2004 року № 5 зі змінами (далі – Наказ).

Суб’єкт права на конституційне подання зазначає, що тривалість щорічних (основної та додаткових) відпусток визначається законами, а виплати за них, виходячи з приписів статті 2 Закону № 108, Наказу, підпункту 14.1.48 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України, юридичної позиції, викладеної в абзаці восьмому підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 15 жовтня 2013 року № 8-рп/2013¹¹, є складовими заробітної плати. Він також звертає увагу на те, що з огляду на надання 23 червня 2022 року Європейською Радою Україні статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу дотримання нею міжнародних та європейських стандартів щодо захисту трудових прав, зокрема прав працівників на обов’язкові оплачувані щорічні (основну та додаткові) відпустки, є обов’язковим. На переконання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, оскільки відповідно до статті 45 Конституції України щорічні відпустки є оплачуваними та їх тривалість визначається законами, невикористані дні таких відпусток не можуть надаватись за рішенням роботодавця без збереження заробітної плати, а тому приписи другого речення абзацу другого, абзацу третього частини першої статті 12 Закону № 2136 є такими, що суперечать статті 45 Конституції України.

Вважаємо, що у даній частині автор клопотання навів обґрунтування тверджень щодо неконституційності оспорюваних приписів Закону № 2136.

2.2.2. На переконання суб’єкта права на конституційне подання, приписи другого речення абзацу другого, абзацу третього частини першої статті 12 Закону № 2136 не відповідають статті 64 Конституції України (пункт 3 конституційного подання) (фактично у даній частині клопотання йдеться про приписи частини другої вказаної норми). Обґрунтовуючи зазначене, автор клопотання вказує, що відповідно до приписів статті 64 Конституції України в умовах воєнного стану можуть встановлюватись окремі обмеження конституційних прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень, зокрема право на працю та оплату праці (стаття 43), право на оплачувані щорічні

¹⁰ Ратифіковано із заявою Законом України від 29 травня 2001 року № 2481–III.

¹¹ Рішення у справі за конституційним зверненням громадянки Присяжнюк Людмили Михайлівни щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 233 Кодексу законів про працю України, статей 1, 12 Закону України „Про оплату праці“.

відпустки (стаття 45). Стаття 6 Закону № 389, якою визначено механізм обмеження прав і свобод людини в умовах воєнного стану, встановлює, що в указі Президента України про введення воєнного стану зазначається вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку із введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Разом із тим Закон № 2136 та Указ № 64 не містять приписів щодо обмеження прав і свобод людини і громадянина, встановлених статтею 45 Конституції України.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини наводить юридичні позиції Конституційного Суду України щодо суті обмеження прав і свобод людини, викладені у рішеннях від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007, від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012, від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, а також посилається на приписи міжнародних актів щодо обмеження прав людини при надзвичайних ситуаціях [статтю 29(2) Загальної декларації прав людини 1948 року, статтю 4(1) Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року, статтю 15(1) Конвенції]. Він зазначає, що норми, які є предметом конституційного контролю, не обмежують, а фактично скасовують право працівників на щорічну відпустку повної тривалості та її оплату, а також замінюють її за рішенням роботодавця іншим видом відпустки – відпусткою без збереження заробітної плати. Суб'єкт права на конституційне подання вказує, що обмеження тривалості щорічної основної відпустки за рішенням роботодавця до 24 календарних днів в умовах воєнного стану може бути виправдане виходячи з небезпеки, яка виникла в державі у зв'язку з повномасштабним вторгненням, мобілізації всього суспільства, спрямованого на перемогу. Але заміна за рішенням роботодавця невикористаних днів щорічної відпустки відпусткою без збереження заробітної плати є неприпустимою, адже відповідно до статті 64 Конституції України допускається обмеження прав на період воєнного стану, а не їх скасування.

З огляду на наведене автор клопотання доходить висновку про невідповідність приписів другого речення абзацу другого, абзацу третього частини першої статті 12 Закону № 2136 статті 64 Конституції України.

Вважаємо, що у даній частині автор клопотання навів обґрунтування тверджень щодо невідповідності приписів другого речення абзацу другого, абзацу третього частини першої статті 12 Закону № 2136 частині другій статті 64 Конституції України.

2.2.3. У пункті 4 клопотання суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що абзацами першим, другим пункту 3 розділу „Прикінцеві положення“ Закону № 2136 визначено, що вказаний Закон діє у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону № 389, та втрачає чинність з дня припинення або скасування воєнного стану, крім другого речення абзацу другого частини першої та третього речення абзацу третього частини першої статті 12 Закону № 2136, які втрачають чинність з моменту використання днів

відпусток, які були перенесені на період після припинення або скасування воєнного стану. Наведене, на думку автора клопотання, означає, що вказані приписи втратять свою чинність з моменту використання днів відпусток, які були перенесені на період після припинення скасування воєнного стану.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини вважає, що вказані приписи не відповідають Конституції України, оскільки поширюють свою дію щодо обмеження конституційних прав і свобод на період після закінчення воєнного стану; позбавлені правової визначеності, не мають універсального характеру, адже втрачають чинність для кожної людини у різний час; не мають ознак передбачуваності (прогнозованості). Натомість строк дії обмежень, встановлених у зв'язку із воєнним станом, повинен бути визначений і передбачений законом, а не діями суб'єкта правовідносин.

На обґрунтування зазначеного автор клопотання наводить приписи першого речення частини другої статті 64 Конституції України, за яким в умовах воєнного стану допускаються окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень, а також юридичні позиції Конституційного Суду України щодо принципу правової визначеності та передбачуваності, викладені у його рішеннях від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017, від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017, від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018.

Вважаємо, що у даній частині автор клопотання навів обґрунтування тверджень щодо невідповідності приписів абзацу другого пункту 3 розділу „Прикінцеві положення“ Закону № 2136 частині першій статті 8, частині другій статті 64 Конституції України.

2.2.4. У пункті 5 клопотання суб'єкт права на конституційне подання наводить приписи частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 64 Конституції України, юридичну позицію Конституційного Суду України, за якою відповідно до частини третьої статті 22, статті 64 Конституції України право громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права можуть бути обмежені, у тому числі зупиненням дії законів (їх окремих положень), лише в умовах воєнного або надзвичайного стану на певний строк¹², та зазначає, що Верховна Рада України оспорюваними приписами Закону № 2136 фактично скасувала права громадян, гарантовані статтею 45 Основного Закону України, а тому приписи другого речення абзацу другого, абзацу третього частини першої статті 12, абзацу другого пункту 3 розділу „Прикінцеві положення“ Закону № 2136 не відповідають частинам другій, третій статті 22 Конституції України.

Вважаємо, що у даній частині клопотання його автором не наведено обґрунтування щодо неконституційності оспорюваних приписів, проте з огляду на аргументацію, викладену у пункті 3 конституційного подання, це питання може бути досліджене під час конституційного провадження.

¹² Звертаємо увагу, що зазначену юридичну позицію у тій редакції, яку наводить автор клопотання, викладено в Рішенні Конституційного Суду України у справі про соціальні гарантії громадян від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 (абзац шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що автором клопотання в цілому наведено обґрунтування тверджень щодо неконституційності оспорюваних приписів Закону № 2136.

ВИСНОВОК

Наявні підстави для відкриття конституційного провадження у справі за цим конституційним поданням.

Довідково:

Конституційний Суд України не ухвалював рішень та ухвал щодо відповідності Конституції України (конституційності) оспорюваних приписів Закону № 2136.

заступник керівника
Правового департаменту –
керівник управління
опрацювання конституційних
подань та конституційних звернень

Ольга ПОГРЕБНЯК

виконавець:

заступник завідувача
відділу попередніх висновків

Олександра СПІНЧЕВСЬКА
(тел. 14-70)