



СУДДЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

вул. Жилянська, 14, Київ, 01033

Прем'єр-міністру України

ШМИГАЛЮ Д. А.

Шановний Денисе Анатолійовичу!

У провадженні Конституційного Суду України перебуває справа за конституційним поданням 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“ від 15 березня 2022 року № 2136–ІХ зі змінами.

Відповідно до приписів частини четвертої статті 59 Закону України „Про Конституційний Суд України“ та для забезпечення повного й об'єктивного розгляду справи прошу Вас висловити позицію стосовно порушених у конституційному поданні питань.

Буду вдячний за відповідь, надану у стислий термін.

Додаток: копія конституційного подання на 7 арк.

З повагою

суддя-доповідач

Віктор ГОРОДОВЕНКО





КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

вул. Грушевського, 12/2, Київ, 01008, тел. (044) 256 7624, телефакс (044) 254 0584, www.kmu.gov.ua

20650/0/2-24 від 29.08.2024

Судді
Конституційного Суду України
В. В. ГОРОДОВЕНКУ

На № 357-005-07/2974
від 23.07.24

Шановний Вікторе Валентиновичу!

На Ваше звернення стосовно конституційного подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про відповідність Конституції України (конституційність) положень речення другого абзацу другого та абзацу третього частини першої статті 12, а також абзацу другого пункту 3 розділу “Прикінцеві положення” Закону України “Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану” від 15 березня 2022 р. № 2136-ІХ (далі — Закон № 2136-ІХ) із змінами повідомляємо.

Суб’єктом конституційного подання пропонується перевірити на відповідність частині першій статті 8, частинам другій, третій статті 22, статті 45 та статті 64 Конституції України положення другого речення абзацу другого, абзацу третього частини першої статті 12, абзацу другого пункту 3 розділу “Прикінцеві положення” Закону № 2136-ІХ, із змінами, внесеними Законом України від 22 листопада 2023 р. № 3494-ІХ “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування надання та використання відпусток, а також інших питань” (далі — Закон № 3494-ІХ), згідно з якими:

“Якщо тривалість щорічної основної відпустки працівника становить більше 24 календарних днів, надання не використаних у період дії воєнного стану 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” (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 третьої частини першої статті 12);

“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”).

Статтею 1 Конституції України визначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Згідно із статтею 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Конституційний Суд України у Рішенні від 23 січня 2020 р. № 1-р зазначив, що юридичну визначеність, що є однією з вимог принципу верховенства права, “слід розуміти через такі її складові елементи: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування)” (абзац п’ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

Юридичну визначеність в аспекті поняття правомірних (легітимних) очікувань слід розуміти не лише як право особи розраховувати на розумну та передбачувану стабільність приписів актів права, чітке розуміння юридичних наслідків застосування таких приписів, а також як право особи на розумні очікування щодо послідовності та цілісності законотворчої діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (абзац четвертий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 23 грудня 2022 р. № 3-р).

Стаття 3 Конституції України регламентує, що людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави.

За змістом зазначеної статті дотримання прав людини — фундаментальна конституційна засада, дія якої спрямовує всю сукупність суспільно-політичних відносин у державі.

При цьому як впливає із системного аналізу частини першої статті 22, пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України, права і

свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Визначення прав і свобод людини і громадянина, гарантії таких прав і свобод; основних обов'язків громадянина є предметом регулювання, окрім Конституції України, також законів України.

Взаємопов'язаними із зазначеними статтями є положення частин другої, третьої статті 22 Основного Закону, відповідно до яких конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

У зазначених приписах Конституція України торкається питань обмеження прав і свобод людини. Зазначені конституційні принципи є прикладом самообмеження держави у відносинах з громадянами у ході втілення нею в життя одного з принципів правової держави — верховенства права. Проте його реалізація не має абсолютний, безвинятковий характер. Сама Конституція України вже заклала можливість обмеження за допомогою закону багатьох прав людини за наявності певних підстав (наприклад, частина третя статті 34, частина друга статті 35, частина перша статті 36, статті 39, 41 тощо).

У контексті порушених у конституційному поданні питань зазначаємо, що станом на сьогодні в Україні діє воєнний стан, введений відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 “Про введення воєнного стану в Україні”, затвердженого Законом України від 24 лютого 2022 р. № 2102-ІХ (строк дії воєнного стану в Україні продовжувався Указами Президента України від 14 березня 2022 р. № 133, від 18 квітня 2022 р. № 259, від 17 травня 2022 р. № 341, від 12 серпня 2022 р. № 573, від 7 листопада 2022 р. № 757, від 6 лютого 2023 р. № 58, від 1 травня 2023 р. № 254, від 26 липня 2023 р. № 451, від 6 листопада 2023 р. № 734, від 5 лютого 2024 р. № 49, від 6 травня 2024 р. № 271 та від 23 липня 2024 р. № 469, затвердженими відповідними законами).

Статтею 64 Конституції України також регламентовано, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії таких обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України.

Зокрема, Конституцією України гарантується право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується (стаття 43) та право на відпочинок (стаття 45).

Статтею 45 Конституції України визначено, що кожен, хто працює, має право 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.

Максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки, вихідні та святкові дні, а також інші умови здійснення цього права визначаються законом.

Згідно із статтею 74 Кодексу законів про працю України громадянам, які перебувають у трудових відносинах з підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, а також працюють за трудовим договором у фізичної особи, надаються щорічні (основна та додаткові) відпустки із збереженням на їх період місця роботи (посади) і заробітної плати.

Проте статті 43, 45 Основного Закону України відсутні у визначеному статтею 64 Конституції України переліку статей, які передбачають права і свободи, що не можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану. З огляду на це Конституція України допускає унормування законом обмеження зазначених прав.

Так, 15 березня 2022 р. Верховною Радою України прийнято Закон України № 2136-ІХ “Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану”, який набрав чинності 24 березня 2022 року.

Цей Закон визначає особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, представництв іноземних суб’єктів господарської діяльності в Україні, а також осіб, які працюють за трудовим договором, укладеним з фізичними особами, у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України “Про правовий режим воєнного стану”.

Пунктом 2 розділу “Прикінцеві положення” Закону № 2136-ІХ главу ХІХ “Прикінцеві положення” Кодексу законів про працю України доповнено пунктом 2, згідно з яким під час дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України “Про правовий режим воєнного стану”, діють обмеження та особливості організації трудових відносин, встановлені Законом України “Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану”.

Законом № 2136-ІХ врегульовано окремі питання трудових відносин між працівником та роботодавцем в умовах воєнного стану з огляду на необхідність забезпечення збалансованості між скороченням видатків роботодавців на оплату відпусток, надурочних годин, годин роботи у святкові та вихідні дні тощо, створення умов для належного функціонування підприємств та установ в умовах воєнного часу та забезпеченням мінімально необхідних прав і гарантій працівників.

Звертаємо увагу, що питання обмеження прав і свобод людини і громадянина у різних сферах правовідносин було предметом неодноразового дослідження Конституційного Суду України.

У своїх рішеннях Конституційний Суд України констатував, зокрема: “відповідно до принципу верховенства права (правовладдя) законодавець може обмежувати конституційні права людини і громадянина за дотримання умов, визначених Конституцією України” (абзац другий підпункту 2.8 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 5 липня 2023 р. № 5-р(II));

“конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Основного Закону України). Конституційний Суд України наголошує, що встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним” (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп);

“Конституційний Суд України вважає, що під правомірним обмеженням конституційних прав і свобод людини і громадянина слід розуміти передбачену Конституцією України можливість втручання держави за допомогою юридичних засобів у зміст та обсяг конституційних прав і свобод людини і громадянина, яке відповідає вимогам верховенства права, потрібності, доцільності та пропорційності у демократичному суспільстві. Метою такого обмеження є охорона основоположних цінностей у суспільстві, до яких належать, зокрема, життя, свобода та гідність людини, здоров'я і моральність населення, національна безпека, громадський порядок” (абзац другий пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2019 р. № 5-р (I));

“на думку Конституційного Суду України, держава виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд. Тобто у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства” (абзац п'ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2018 р. № 5-рп);

“Конституційний Суд України наголошує, що обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом — актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні” (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 серпня 2020 р. № 10-р);

“Конституційний Суд України наголошує, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, їх установлюють виключно Конституція і закони

України, вони мають відповідати правомірній меті, бути обумовлені суспільною потребою досягнення цієї мети, домірними; у разі обмеження конституційного права (свободи) законодавець зобов'язаний запровадити таке нормативне регулювання, яке уможливить оптимальне досягнення правомірної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права (свободи) і не порушуватиме сутності такого права” (абзац перший підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 березня 2023 р. № 3-р);

“Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував, що обмеження прав і свобод людини і громадянина визнаються допустимими, якщо вони здійснені згідно з чинним законодавством і відповідають правилу “збереження основного змісту прав і свобод” (Рішення від 20 травня 1999 р. у справі “Реквенї проти Угорщини”, Рішення Великої палати від 13 лютого 2003 р. у справі “Партія добробуту та інші проти Туреччини”)” (абзац третій підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 12 червня 2007 р. № 2-рп);

“Конституційний Суд України виходить також із того, що держава Україна, як учасниця Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, визнає право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування, і може встановлювати тільки такі обмеження цього права, які визначаються законом, і лише остільки, оскільки це сумісно з природою зазначеного права, і виключно з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві. Конституційний Суд України бере до уваги рішення Європейського суду з прав людини. Так, у рішенні у справі “Stummer v. Austria” від 7 липня 2011 р. Європейський суд з прав людини зазначив, що “у подібний спосіб у рамках Конвенції держава має широкий простір оцінювання коли йдеться про загальні засоби економічної або соціальної стратегії. Через те, що національні органи влади безпосередньо обізнані стосовно їхнього суспільства та його потреб, в принципі ці органи перебувають в кращому становищі, ніж міжнародний суддя в питанні оцінювання того, в чому полягає суспільний інтерес стосовно соціального або економічного підґрунтя, і Суд загалом поважатиме здійснений законодавцем вибір, якщо тільки він “не позбавлений явно розумної основи” (§ 89). “Стаття 1 Першого протоколу до Конвенції також вимагає, щоб будь-яке втручання було виправдано пропорційним переслідуваній меті. Отже, втручання повинно забезпечити “справедливий баланс” між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи” (абзаци сьомий, восьмий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 червня 2019 р. № 2-р) тощо.

Таким чином, невідчужуваність, непорушність закріплених Конституцією прав і свобод людини і громадянина та неприпустимість їх звуження підтверджується вищезазначеними статтями Основного Закону України. Водночас, зважаючи на певні об'єктивні обставини, які можуть виникнути в державі, Конституція України допускає можливість

обмеження прав. При цьому Конституція України встановлює чіткі вимоги щодо таких обмежень: вони можуть встановлюватися лише в умовах воєнного або надзвичайного стану тимчасово на визначений строк; не можуть обмежуватися лише ті права і свободи, які перераховані в статті 64. Зазначене підтверджується також наведеними Рішеннями Конституційного Суду України.

Щодо позиції Європейського суду з прав людини з відповідних питань

Встановлене законом право працівників на виплати у зв'язку з трудовими відносинами, що є частиною їх майна, підпадає під сферу захисту статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція), згідно з якою:

“Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів”.

Європейський суд з прав людини (далі — Європейський суд) у багатьох справах повторював, що будь-яке втручання у право власності може бути виправданим у разі, коли буде доведений інтерес суспільства, та може здійснюватися на умовах, передбачених законом.

Зокрема, в ухвалі у справі “Koufaki and Adedy v. Greece” (від 5 липня 2013 р., заяви №№ 57665/12, 57657/12), в якій заявники стверджували, що зниження заробітної плати та пенсії законами, що запроваджували безперервні та постійні заходи, скасовували різдвяну та великодню допомогу і відпустку та зменшували розмір спеціальної допомоги на 20 відсотків, становили позбавлення майна, Європейський суд зазначив, що обмеження, запроваджені оскаржуваним законодавством, не слід розглядати як “позбавлення майна” (як стверджують заявники), а скоріше як втручання у право на мирне володіння майном для цілей першого речення першого абзацу статті 1 Першого протоколу до Конвенції.

Згідно з усталеною практикою Європейського суду держави-учасниці Конвенції користуються досить широкою свободою розсуду в регулюванні своєї соціальної політики. Оскільки рішення прийняти закони для збалансування державних витрат і доходів, як правило, включає розгляд політичних, економічних і соціальних питань, Європейський суд вважає, що національні органи влади мають кращі можливості, ніж міжнародний суддя, щоб вибрати найбільш відповідний засіб досягнення цього та буде поважати їх рішення, крім випадків, якщо воно явно не має достатнього обґрунтування.

Принципи, які застосовуються Європейським судом у справах, що стосуються статті 1 Першого протоколу, є однаково актуальними, коли

йдеться про заробітну плату чи соціальні виплати. Перша і найважливіша вимога статті 1 Першого протоколу полягає в тому, що будь-яке втручання державного органу в мирне володіння майном повинно бути законним і переслідувати законну мету “в суспільних інтересах”. Будь-яке втручання також має бути розумно пропорційним меті, яку потрібно досягти. У зв’язку з цим необхідно знайти справедливий баланс між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основних прав особи. Необхідний баланс не буде знайдено, якщо на відповідну особу буде покладено індивідуальний і надмірний тягар.

Крім того, статтю 1 Першого протоколу не можна тлумачити як таку, що надає особі право на пенсію або зарплату в певному розмірі.

У зазначеній справі Європейський суд зазначив, що втручання було передбачено законом, а запровадження оскаржуваних заходів виправдано існуванням надзвичайної кризи, яка не мала прецедентів у новітній історії Греції.

Європейський суд зазначив, що ступінь зменшення заробітної плати не був таким, щоб поставити під загрозу матеріальний стан заявниці такою мірою, щоб позбавити достатніх засобів для життя, і таким чином становити порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції.

Враховуючи викладене та особливий контекст кризи, в якому відбулося втручання, про яке йдеться, не можна стверджувати, що останнє наклало надмірний тягар на заявницю. Отже, Європейський суд визнав скаргу щодо статті 1 Першого протоколу до Конвенції явно необґрунтованою та відхилив її як неприйнятну.

З повагою

Прем’єр-міністр України'

Денис ШМИГАЛЬ

Онлайн сервіс створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

ПРОТОКОЛ
створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

Дата та час: 11:37:27 29.08.2024

Назва файлу з підписом: 20650_0_2-24.PDF.p7s
Розмір файлу з підписом: 8.9 КБ

Назва файлу без підпису: 20650_0_2-24.PDF
Розмір файлу без підпису: 3.8 МБ

Результат перевірки підпису: Підпис створено та перевірено успішно. Цілісність даних підтверджено

Електронна печатка: Секретаріат Кабінету Міністрів України, № 35/5

П.І.Б.:

Країна: Україна

Організація (установа): Секретаріат Кабінету Міністрів України

Час підпису (підтверджено кваліфікованою позначкою часу для підпису від Надавача): 10:05:05
29.08.2024

Сертифікат виданий: КНЕДП ДПС

Серійний номер: 3FAA9288358EC00304000000985036003643B600

Тип носія особистого ключа: ЗНКІ е.ключ ІІТ Алмаз-1К

Серійний номер носія особистого ключа: Не визначено

Алгоритм підпису: ДСТУ 4145

Тип підпису: Кваліфікований

Тип контейнера: Підпис та дані в окремих файлах (CADES detached)

Формат підпису: З повними даними для перевірки (CADES-X Long)

Сертифікат: Кваліфікований

Версія від: 2024.07.31 13:00