



**СУДДЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

вул. Жилианська, 14, Київ, 01033

Голові  
Верховної Ради України

**СТЕФАНЧУКУ Р. О.**

*Шановний Руслане Олексійовичу!*

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 (далі – Закон).

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, а також дати відповідь на такі запитання:

– чи може право на відпочинок, яке гарантоване статтею 45 Конституції України, бути обмежене в умовах воєнного стану відповідно до частини другої статті 64 Конституції України; які вимоги конституцієдавець визначив щодо такого обмеження;

– які умови надання оплачуваної щорічної відпустки має визначати закон з огляду на приписи статті 45 Конституції України;

– яка правомірна мета приписів другого речення абзацу другого, абзацу третього частини першої статті 12, абзацу другого пункту 3 розділу „Прикінцеві положення“ Закону, що унормовують питання щодо відпусток, зважаючи на умови воєнного стану в Україні;

– як вказане унормування питань щодо відпусток впливає на конституційне право на відпочинок, ураховуючи вимоги приписів статей 22, 45, частини другої статті 64 Конституції України.

Буду вдячний за відповідь, надану у стислий термін.

Додаток: копія конституційного подання на 7 арк.

З повагою

суддя-доповідач

**Віктор ГОРОДОВЕНКО**



Конституційний Суд України

## ІНФОРМАЦІЯ

**стосовно конституційного 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»  
від 15 березня 2022 року № 2136-ІХ зі змінами**

На лист № 357-005-02/2975 від 23 липня 2024 року

У зв'язку з розглядом Конституційним Судом України справи 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 (далі – Закон № 2136-ІХ), зазначаємо таке.

Автор конституційного подання мотивує своє звернення тим, що зазначенні положення Закону № 2136-ІХ суперечать змісту статті 45 Конституції України в частині гарантування права на оплачувані щорічні відпустки, тривалість яких визначається законом, та положенням статті 64 Конституції України щодо відсутності строку дії окремих обмежень прав і свобод людини.

Суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що «норми, які є предметом конституційного контролю, не обмежують, а скасовують право працівників на щорічну відпустку повної тривалості та її оплату, а також заміняють їх за рішенням роботодавця іншим видом відпустки – відпусткою без збереження заробітної плати» (сторінка 9 конституційного подання).

Тобто, автор звернення вважає, що законодавцем скасовано право на щорічну відпустку та її оплату, що не відповідає статті 64 Конституції України в

аспекті скасування такого права, а не його обмеження. Також, як зазначено у поданні, строк дії обмежень у Законі щодо надання основних відпусток пов'язується із певними діями роботодавця (як суб'єкта правовідносин), що не відповідає статті 64 Основного Закону в частині визначення таких обмежень виключно на період дії воєнного стану, та статті 8 Конституції України щодо порушення принципу верховенства права в аспекті передбачуваності, визначеності та однозначності правовідносин й упевненості у законних (легітимних) очікувань в реалізації наданих прав.

У контексті окресленої в конституційному поданні правової проблематики, а також на підставі аналізу відповідних положень Конституції України, законів України, міжнародних нормативно-правових актів, ратифікованих Україною, та правових позицій Конституційного Суду України, вважаємо за доцільне висловити такі міркування.

Конституцією України визначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8). «Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України» (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Відповідно до частин другої і третьої статті 22 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина гарантуються і не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Законодавче врегулювання трудових відносин щодо реалізації права на відпочинок в частині оплачуваної щорічної відпустки та її максимальної тривалості передбачено статтею 45 Конституції України, а також Кодексом законів про працю України, Законом України «Про відпустки», Законом № 2136-ІХ та іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно до положень статей 43 та 45 Конституції України кожен має право на працю, гарантії рівних можливостей у виборі професії та роду трудової діяльності, а також право на відпочинок, що забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки.

Статтею 64 Конституції України визначено перелік прав і свобод, які не можуть бути обмежені навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (статті 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63). Однак ця норма не містить заборони обмежень прав і свобод людини і громадянина, передбачених статтею 45 Конституції України, а тому в умовах дії воєнного або надзвичайного стану можуть бути встановлені окремі обмеження прав і свобод,

передбачених статтею 45 Конституції України, із зазначенням строку дії цих обмежень.

Відповідно до статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19 жовтня 1973 року (далі – Пакт), кожен має право на справедливі і сприятливі умови праці, включаючи, зокрема, право на відпочинок, дозвілля і розумне обмеження робочого часу та оплачувану періодичну відпустку так само, як і винагороду за святкові дні.

Виходячи із приписів частини другої статті 22, статті 64 Конституції України, Конституційний Суд України зазначав, що «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права» (абзац 3 підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 01 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Відповідно до статті 4 Пакту держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають, що відносно користування тими правами, що їх та чи інша держава забезпечує відповідно до цього Пакту, дана держава може встановлювати тільки такі обмеження цих прав, які визначаються законом, і лише остільки, оскільки це є сумісним з природою зазначених прав, і виключно з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві.

Слід зазначити, що прийняття Закону України № 2136-IX обумовлено початком збройної агресії російської федерації проти України, введенням в Україні правового режиму воєнного стану та необхідністю врегулювання трудових відносин між роботодавцем та працівниками, зокрема щодо укладення та розірвання трудових договорів, зміни істотних умов праці, переведення на іншу роботу, надання відпусток, максимальної тривалості роботи протягом тижня та періоду відпочинку, оплати праці тощо.

Внаслідок збройної агресії російської федерації проти України багато підприємств мусили зупинити або скоротити свою діяльність, що призвело до значних економічних втрат. Крім того, війна суттєво вплинула на кадровий потенціал країни, спричинивши міграцію населення, втрату кваліфікованих кадрів, зміну в структурі зайнятості, зниження продуктивності праці, а також втрату робочої сили у зв'язку з мобілізацією.

Така ситуація створила серйозні виклики та труднощі для економіки і бізнесу, на які уряд і парламент мали негайно реагувати, аби врегулювати проблеми, що виникли з початком збройної агресії.

З метою врегулювання зазначених питань 14 березня 2022 року уряд подав на розгляд парламенту законопроект про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану (реєстр. № 7160), який Верховна Рада України 15 березня 2022 року прийняла, як Закон України «Про організацію трудових відносин в

умовах воєнного стану» № 2136-ІХ.

Верховна Рада України врегулювала в Законі № 2136-ІХ новий порядок надання відпусток та їх тривалість у зв'язку з особливостями, які виникають під час воєнного стану, передбачивши можливість скорочення тривалості щорічної відпустки (але її тривалість не може бути менше 24 календарних днів відповідно до Кодексу законів про працю України та Закону України «Про відпустки»), що дає змогу зберегти баланс між необхідністю відпочинку працівників і потребою в їх присутності на робочих місцях під час дії воєнного стану.

Таким чином, встановлені Законом № 2136-ІХ новий порядок надання відпусток та їх тривалість забезпечують баланс між необхідністю збереження ефективності роботи підприємств під час дії воєнного стану та збереження права працівників на відпочинок, адаптуючи трудові відносини до нових викликів, з метою спрямування раціональних зусиль на відбиття російської агресії проти України.

Звертаємо увагу Конституційного Суду України на те, що Закон № 2136-ІХ 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. Вважаємо, що положення речення другого абзацу другого та абзацу третього частини першої статті 12, а також абзацу другого пункту 3 розділу «Прикінцеві положення» Закону № 2136-ІХ в редакції Закону № 3494-ІХ не суперечить статті 64 Конституції України в частині того, що в умовах воєнного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод людини і громадянина із зазначенням строку дії цих обмежень.

Не можна залишити поза увагою той факт, що законодавство України формувалося у мирний час, а непереборні обставини, викликані збройною агресією російської федерації проти України, змусили країну переглянути правила ведення бізнесу та встановити певні обмежувальні рамки у житті громадян.

Зазначені норми повинні відповідати легітимній меті застосування обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, наприклад, за наявності інтересів національної безпеки, економічної безпеки та громадського порядку та інших явищ, щодо яких є потреба захисту (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 15 червня 2022 року № 4-р(ІІ)/2022).

Виходячи із зазначеного можна стверджувати, що гарантоване статтею 45 Конституції України право на відпочинок, у тому числі право на оплачувану щорічну відпустку, у контексті реалізації положень статті 64 Основного Закону не є абсолютним та може бути обмежено в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Оскаржувані положення Закону були ухвалені парламентом, виходячи з того, що «перебування держави у стані війни та діяльність працівників в умовах загрози ведення бойових дій вимагають суттєвого перегляду системи організації

трудових відносин в умовах воєнного стану», з метою «врегулювання окремих питань трудових відносин між працівником та роботодавцем в умовах воєнного часу, враховуючи необхідність забезпечення збалансованості між скороченням видатків роботодавців на оплату відпусток, надурочних годин, годин роботи у святкові та вихідні дні тощо, та забезпеченням мінімально необхідних прав та гарантій працівників» (пункти 1 і 2 пояснювальної записки до проекту Закону № 2136-ІХ).

Щодо змін до Закону № 2136-ІХ, які внесені Законом України № 3494-ІХ, зазначаємо, що їх метою визначено, зокрема, уточнення окремих норм законодавства, що регулюють питання надання та використання відпусток.

Крім того, Законом № 3494-ІХ було доповнено статтю 12 Закону № 2136-ІХ нормою, яка передбачає, що 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, тобто понад 24 календарних дні, за рішенням роботодавця може здійснюватися без збереження заробітної плати. А відповідно, надання невикористаних днів відпустки переноситься на період після припинення або скасування воєнного стану. За рішенням роботодавця невикористані дні такої відпустки можуть надаватися без збереження заробітної плати.

Положеннями статті 4 Закону України «Про відпустки» визначено види відпусток: щорічні, додаткові, творчі, соціальні, відпустки без збереження заробітної плати.

Також передбачено, що законодавством, колективним договором, угодою та трудовим договором можуть встановлюватися інші види відпусток.

Керуючись приписами частини третьої статті 45 Конституції України, Верховна Рада України у Законі № 2136-ІХ гарантувала в умовах війни мінімальну тривалість оплачуваної відпустки, що дає змогу зберегти баланс між необхідністю відпочинку працівників і потребою в їх присутності на робочих місцях, а також забезпечити баланс між необхідністю збереження ефективності роботи підприємств під час дії воєнного стану та збереження права працівників на відпочинок, адаптуючи трудові відносини до нових викликів та реалій.

Відповідно положеннями статті 12 Закону № 2136-ІХ передбачено право працівника на відпустку без збереження заробітної плати, без обмеження строку, встановленого частиною першою статті 26 Закону України «Про відпустки», без зарахування часу перебування у відпустці до стажу роботи, що дає право на щорічну основну відпустку, передбаченого пунктом 4 частини першої статті 9 Закону України «Про відпустки».

Щодо можливості надання невикористаних днів оплачуваної відпустки, які переносяться на період після припинення або скасування воєнного стану, треба сказати про дотримання принципу правової визначеності у правовідносинах, які виникли під час екстраординарних обставин.

У цьому аспекті слід звернути увагу на важливість дотримання принципу правової визначеності «legal certainty», який є одним із загальних принципів

права Європейського Союзу, згідно з яким для належного функціонування правової системи держави передбачуваність, несуперечливість та узгодженість формулювання норм є однією із обов'язкових умов для створення якісного та дієвого законодавства. Також принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, їх передбачуваності і стабільності.

Щодо застосування норм права (легітимні очікування) Венеційська Комісія Ради Європи вважає, що принцип легітимних очікувань є складовою загального принципу юридичної визначеності в праві Європейського Союзу. «Він так само виражає ідею, що органи публічної влади повинні не лише додержуватися приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених очікувань. Згідно з доктриною легітимних очікувань – ті, хто чинить добросовісно на підставі права, яким воно є, не повинні відчувати краху надій щодо своїх легітимних очікувань. Утім нові ситуації можуть бути достатньою підставою для законодавчих змін, які спричиняють виникнення відчуття краху легітимних очікувань» (Дослідження Венеційської Комісії “Мірило правовладдя”, CDL-AD(2016)007, пункт II.B.5.61.). Отже, принцип легітимних очікувань не заперечує можливості їх краху при зміні законодавства у нових ситуаціях, що, у свою чергу, не розглядається як порушення юридичної визначеності.

Вважаємо, що положення Закону №2136-IX, яким визначено можливість надання невикористаних днів такої відпустки, які переносяться на період після припинення або скасування воєнного стану, не суперечить статті 64 Конституції України в аспекті конкретного визначення дії обмежень (строків та умов) конституційних прав і свобод в період дії воєнного стану, оскільки йдеться не про продовження дії обмежень конституційного права на відпочинок після скасування чи припинення воєнного стану, а про компенсацію працівнику за такі обмеження під час воєнного стану.

Вважаємо, що під час розгляду в Конституційному Суді України питання про конституційність положень Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» № 2136-IX слід також врахувати міжнародні приклади. Так зокрема, під час російсько-грузинської війни 2008 року після введення в Грузії надзвичайного стану було звужено право на відпочинок для певних категорій працівників із можливістю скорочення або скасування відпусток, а в Ізраїлі, який часто стикається з військовими конфліктами і має добре розвинену систему правового регулювання під час воєнних дій, відповідно до законодавства під час конфліктів можуть бути запроваджені обмеження на тривалість відпусток у збройних силах та у певних цивільних секторах.

Під час воєнного стану держава змушена вдаватися до обмежень певних прав і свобод громадян, включаючи право на відпочинок. Таке обмеження спрямоване на ефективне забезпечення воєнних потреб і підтримання функціонування критично важливих секторів економіки.

Слід також зазначити, що попри виклики воєнного стану держава сприяє виконанню зобов'язання щодо забезпечення мінімальних соціальних гарантій для працівників. Зокрема, Верховна Рада України вживає заходів для збереження трудового потенціалу, забезпечення розвитку економіки нашої держави та

досягнення перемоги над ворогом, утримуючи баланс між правом працівників на відпочинок та потребою в їхній праці для підтримки економічної стабільності. Прийняті зміни до трудового законодавства на наш погляд відповідають міжнародним практикам і стандартам, які дозволяють тимчасово звужувати права з метою захисту національної безпеки. Зокрема, навіть у випадках скорочення тривалості відпусток працівникам гарантується мінімальний рівень соціального захисту, передбачений національним законодавством та міжнародними угодами, ратифікованими Україною.

Враховуючи те, що статтею 64 Конституції України прямо не заборонено можливість обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина передбачених статтею 45 Конституції України, в умовах дії воєнного стану можуть бути встановлені окремі обмеження прав і свобод, передбачених статтею 45 Конституції України, із зазначенням строку дії цих обмежень.

З огляду на викладене є підстави стверджувати, що, приймаючи оспорювані законодавчі положення, а саме приписи речення другого абзацу другого та абзацу третього частини першої статті 12, а також абзацу другого пункту 3 розділу «Прикінцеві положення» Закону № 2136-ІХ в редакції Закону № 3494-ІХ, Верховна Рада України діяла в межах своїх повноважень та у спосіб, що передбачено статтями 45, 64, 85, 92 Конституції України.

**Руслан СТЕФАНЧУК**

