

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Совгирі О.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі 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“ (щодо права на відпустки)

Конституційний Суд України (далі – Суд) ухвалив Рішення у справі 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“ (щодо права на відпустки) від 19 травня 2026 року № 3-р/2026 (далі – Рішення), яким:

1) визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), приписи абзацу третього частини першої статті 12 Закону України „Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану“ від 15 березня 2022 року № 2136–ІХ зі змінами (далі – Закон);

2) визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

– припис другого речення абзацу другого частини першої статті 12 Закону в тім, що він не забезпечує надання особам віком до вісімнадцяти років та особам з інвалідністю оплачуваної щорічної основної відпустки, мінімальна тривалість якої більше 24 календарних днів;

– приписи абзацу другого пункту 3 розділу „Прикінцеві положення“ Закону.

Поділяючи прагнення Суду захистити гарантії конституційного права на відпочинок для вразливих категорій працівників, водночас не може погодитися із застосованою методологією та логікою обґрунтування Рішення. Тож

користуючись правом висловити окрему думку до рішення Суду, вважаю за потрібне звернути увагу на певні методологічні недоліки Рішення.

1. Предмет конституційного контролю у справі

Закон визначає особливості трудових відносин в умовах воєнного стану, зокрема стаття 12 встановлює нюанси реалізації права на відпустку. Абзац перший частини першої статті 12 Закону передбачає, що „у період дії воєнного стану надання працівнику щорічної основної відпустки за рішенням роботодавця може бути обмежено тривалістю 24 календарні дні за поточний робочий рік“, тобто це положення Закону уможливорює обмеження тривалості щорічної основної відпустки працівників. Абзац другий частини першої статті 12 Закону регулює лише порядок надання невикористаних днів такої відпустки: обов'язкове перенесення невикористаних днів щорічної основної відпустки на післявоєнний період (перше речення) та право роботодавця надати такі дні відпустки без збереження заробітної плати (друге речення).

Суд у Рішенні визнав неконституційним саме припис другого речення абзацу другого частини першої статті 12 Закону, згідно з яким „за рішенням роботодавця невикористані дні такої відпустки можуть надаватися без збереження заробітної плати“, утім, що він не забезпечує надання особам віком до вісімнадцяти років та особам з інвалідністю оплачуваної щорічної основної відпустки, мінімальна тривалість якої більше 24 календарних днів. Проте такий висновок Суду не узгоджується зі змістом положення Закону, що визнане неконституційним. Друге речення абзацу другого частини першої статті 12 Закону не регулює питання надання щорічної основної відпустки і не встановлює жодних обмежень її тривалості для будь-яких категорій працівників; установлює тільки право роботодавця надавати невикористані дні щорічної основної відпустки без збереження заробітної плати. Суд у Рішенні фактично дав оцінку абзацу першого частини першої статті 12 Закону, який уможливорює обмеження тривалості щорічної основної відпустки 24 календарними днями, але не є предметом конституційного контролю в цій справі. Суд зосередився на тому, що

особи з інвалідністю та неповнолітні особи мають право на збільшену тривалість відпочинку навіть під час воєнного стану з огляду на їхні фізіологічні потреби, але „прив’язав“ свій висновок до положення Закону, яке безпосередньо не регулює цього питання.

Як наслідок, намагання захистити право вразливих груп працівників на відпочинок спричинило юридичну невизначеність, адже, з одного боку, абзац перший частини першої статті 12 Закону так і залишається чинним, а отже, допускає обмеження тривалості щорічної основної відпустки працівників, зокрема неповнолітніх осіб та осіб з інвалідністю, 24 календарними днями, а з іншого – через специфічне формулювання резолютивної частини Рішення щодо другого речення абзацу другої частини першої статті 12 Закону роботодавець зобов’язаний забезпечити таким категоріям працівників повну оплачувану відпустку понад 24 календарні дні, тобто виникла ситуація, коли два суміжних абзаци однієї статті Закону по-різному регулюють те саме питання.

Поза увагою Суд залишив реальний зміст другого речення абзацу другої частини першої статті 12 Закону, тобто право роботодавця не оплачувати невикористаних днів щорічної основної відпустки, які були перенесені на період після припинення або скасування воєнного стану.

По-перше, перевіряючи зазначене положення Закону на конституційність, слід було звернути увагу на темпоральні межі дії наслідків обмежень конституційного права на відпочинок в аспекті їх поширення на післявоєнний час, адже в мирний час невикористані під час дії воєнного стану дні щорічної основної відпустки можуть бути надані без збереження заробітної плати за рішенням роботодавця. З огляду на те, що частина друга статті 64 Конституції України допускає обмеження окремих конституційних прав, зокрема права на відпустку, лише в умовах воєнного або надзвичайного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, Суд мав би дати відповідь на питання, чи можуть наслідки обмежень, запроваджених під час воєнного стану, продовжувати діяти після його скасування чи припинення.

По-друге, Суд досить поверхнево проаналізував питання пропорційності обмежень, запроваджених другим реченням абзацу другої частини першої статті 12 Закону. У Рішенні Суд зазначив, що мета, зокрема, вказаного положення Закону є легітимною (запобігання надмірному навантаженню на Державний бюджет України у разі фінансування з нього довготривалих відпусток, дестабілізації роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, державних інституцій) (абзац четвертий підпункту 6.2 пункту 6 мотивувальної частини), проте не проаналізував, чи обраний засіб (безоплатність частини основної щорічної відпустки) є найменш обтяжливим заходом, чи дотримано баланс між інтересами працівника і роботодавця.

По-третє, Суд не звернув уваги на один суттєвий нюанс другого речення абзацу другої частини першої статті 12 Закону – безмежну дискрецію роботодавця в питанні надання невикористаних днів щорічної основної відпустки зі збереженням заробітної плати чи без збереження. Законодавець не встановив жодних запобіжників, тому роботодавець може ухвалити рішення про надання невикористаних днів щорічної основної відпустки працівнику без збереження заробітної плати без фінансово-економічного обґрунтування, урахування соціального статусу працівника (наприклад, чи є він єдиним годувальником у сім'ї). Закон не пов'язав можливість надання невикористаних днів щорічної основної відпустки без збереження заробітної плати із реальними кризовими обставинами в конкретній ситуації, не обмежив дискреції роботодавця жодними критеріями, умовами чи обставинами, що може уможливлювати свавілля. Суд мав би перевірити друге речення абзацу другої частини першої статті 12 Закону на відповідність критерію якості закону, який є одним з індикаторів принципу юридичної визначеності.

Натомість Суд визнав неконституційним абзац другий пункту 3 розділу „Прикінцеві положення“ Закону, який передбачає, що друге речення абзацу другої частини першої та третє речення абзацу третьої частини першої статті 12 Закону втрачають чинність з моменту використання днів відпусток, які були перенесені на період після припинення або скасування воєнного стану,

зазначивши, що оскільки „втрата чинності приписами другого речення абзацу другого, третього речення абзацу третього частини першої статті 12 Закону, якими визначені обмеження права на відпустку, для кожного працівника відбувається в різний час і залежить від використання днів відпусток та їх надання“, то це „фактично індивідуалізує строк дії вказаних обмежень і ставить його у залежність від обставин реалізації права на відпустку, уможлиблюючи довільність та неоднаковість перебігу такого строку для працівників“, порушує принцип юридичної визначеності та повністю позбавляє передбачуваності застосування обмежень права на відпочинок (абзац п'ятий підпункту 6.5 пункту 6 мотивувальної частини Рішення). Проте такий висновок є дискусійним з огляду на таке.

У розділі „Прикінцеві положення“ Закону законодавець чітко окреслив темпоральні межі дії обмеження щодо тривалості відпусток, пов'язавши його лише з періодом дії правового режиму воєнного стану. Те, що фактична реалізація наслідків цього обмеження (використання днів відпустки без збереження заробітної плати) пролонгується у часі до моменту використання залишку днів відпусток (як щорічної основної, так і інших видів відпусток), є об'єктивним результатом динаміки трудових правовідносин і процесу накопичення невикористаних днів відпусток. Перебіг відповідного строку дії наслідків обмежень обумовлений суто юридичними фактами – наявністю невикористаних днів відпусток та волевиявленням самого працівника щодо їх використання. Суд дійшов хибного висновку, стверджуючи, що відсутність фіксованої календарної дати використання відпустки кожним конкретним працівником позбавляє передбачуваності застосування обмежень.

Положення абзацу другого пункту 3 розділу „Прикінцеві положення“ Закону, навпаки, спрямовані на забезпечення юридичної визначеності у правовідносинах між роботодавцем і працівником щодо порядку використання днів відпусток, не використаних у період воєнного стану і перенесених на період після завершення війни (можливість надання таких відпусток без збереження заробітної плати). Це пов'язано з тим, що за загальним правилом невикористані

дні відпусток надаються працівникові зі збереженням заробітної плати, а надання відпусток, не використаних у період воєнного стану і перенесених на період після завершення війни, за рішенням роботодавця допускається без збереження заробітної плати.

Суд, визнавши неконституційними положення абзацу другого пункту 3 розділу „Прикінцеві положення“ Закону, створив суперечність, адже, з одного боку, положення Закону передбачають перенесення невикористаних у період воєнного стану днів відпусток (як щорічної основної, так і інших видів відпусток) на мирний час і уможлиблюють їх надання за рішенням роботодавця без збереження заробітної плати, а з іншого – після ухвалення Рішення ці положення Закону втрачають чинність з дня припинення або скасування воєнного стану. Тобто Суд, замість того, щоб розв’язати проблему, штучно розірвав єдиний механізм регулювання, скасувавши порядок реалізації норми Закону, але залишивши чинною її матеріальну основу. Це поглибило стан юридичної невизначеності, що призведе до очевидного практичного колапсу при вирішенні питання надання невикористаних у період дії воєнного стану днів відпусток після його припинення чи скасування без збереження заробітної плати чи з її збереженням.

2. Сутність конституційного права на відпочинок

Згідно зі статтею 45 Конституції України право на відпочинок забезпечується, зокрема, наданням оплачуваної щорічної відпустки, мінімальна тривалість якої є однією з умов здійснення цього права та визначається законом.

Одразу два законодавчих акти – Кодекс законів про працю України (частина перша статті 75) і Закон України „Про відпустки“ (частина перша статті 6) – визначають, що „щорічна основна відпустка надається працівникам тривалістю не менш як 24 календарних дні за відпрацьований робочий рік, який відлічується з дня укладення трудового договору“. Очевидно, що 24 календарних дні – це внормована на національному рівні мінімальна тривалість оплачуваної щорічної основної відпустки для мирного часу.

Проте в умовах воєнного стану, коли Український народ консолідований навколо забезпечення обороноздатності держави та відсічі збройній агресії російської федерації, очевидно, що окремі соціально-економічні права, зокрема право, визначене статтею 45 Конституції України, можуть бути обмежені. Конституційне підґрунтя для уможливлення обмеження права на відпочинок становить стаття 64 Основного Закону України.

Спеціальним законодавчим актом, який визначив особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності у період дії воєнного стану, став Закон. У частині регулювання права на відпочинок Закон визначив, зокрема, що „у період дії воєнного стану надання працівнику щорічної основної відпустки за рішенням роботодавця може бути обмежено тривалістю 24 календарні дні за поточний робочий рік“ (абзац перший частини першої статті 12).

У Рішенні Суд виснував, що сутність права на відпочинок „полягає в гарантуванні кожному працівникові оплачуваної щорічної основної відпустки, тривалість якої становить 24 календарних дні“, а „держава у мирний час і в умовах воєнного стану може встановлювати обмеження щодо реалізації конституційного права на відпочинок, зокрема щодо надання та використання оплачуваної щорічної основної відпустки з визначенням її мінімальної тривалості та інших видів відпусток, що, однак, не допускає тимчасового зупинення мінімальних гарантій реалізації права на всі такі відпустки, зниження їх рівня чи скасування“ (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5, абзац шостий підпункту 6.3 пункту 6 мотивувальної частини).

По-перше, не можна визначати сутність права на відпочинок *a priori* за встановленим законодавцем мінімальним строком щорічної основної відпустки. Фактично єдиним аргументом щодо неконституційності другого речення абзацу другого частини першої статті 12 Закону є те, що держава не гарантує для неповнолітніх осіб та осіб з інвалідністю тривалості щорічних основних відпусток на рівні, установленому для них законом для мирного часу. Проте

тимчасове обмеження для відповідних категорій осіб мінімальної тривалості щорічних основних відпусток у період дії воєнного стану не означає, що для всіх інших працівників кількість гарантованих державою календарних днів щорічного відпочинку має бути пропорційно зменшена для того, щоб не порушувати сутності права, визначеного статтею 45 Конституції України. Навпаки, забезпечення для всіх працівників в умовах воєнного стану принаймні того рівня гарантій, які держава встановила для мирного часу, є індикатором мінімального втручання в конституційне право на відпочинок. Отже, оцінка конституційності оспорюваних положень Закону не має залежати від іншого закону, тому встановлену державою тривалість щорічної основної відпустки для різних категорій працівників не слід безумовно транспонувати у площину сутності конституційного права на відпочинок для відповідних категорій осіб.

По-друге, контроверсійним є твердження Суду про можливість обмеження конституційного права на відпочинок (у частині надання та використання щорічної основної відпустки) без можливості тимчасового зупинення встановлених законом „мінімальних гарантій реалізації права на всі такі відпустки, зниження їх рівня чи скасування“. Звісно ж, законодавець обґрунтовано виокремив окремі категорії осіб (зокрема, це особи з інвалідністю та неповнолітні особи), застосувавши диференційований підхід до визначення мінімальної тривалості відповідної відпустки для них. Проте підвищені гарантії права на відпочинок у частині надання більшої кількості календарних днів щорічної основної відпустки для певних категорій осіб не означають, що ця кількість не може бути обмежена в умовах екстраординарних правових режимів. Хоча навіть під час воєнного стану законодавець гарантував працівникам стандарт мінімальної тривалості щорічної основної відпустки, передбачений для мирного часу.

По-третє, обмеження конституційного права на відпочинок є лише тимчасовим заходом, за якого підвищені гарантії права на відпочинок для окремих категорій осіб (зокрема, неповнолітніх осіб та осіб з інвалідністю) не анулюються, оскільки невикористані під час дії воєнного стану дні щорічної

основної відпустки переносяться на період після припинення або скасування воєнного стану. Суд мав би зосередитися на питанні розсуду роботодавця щодо оплатності перенесених днів такої відпустки, а не на зменшенні її тривалості під час дії воєнного стану на 6 днів – для осіб з інвалідністю I та II груп, 2 дні – для осіб з інвалідністю III групи, 7 днів – для неповнолітніх осіб.

Крім того, Суд досить вибірково підійшов до питання захисту вразливих категорій працівників, виокремивши лише осіб з інвалідністю та неповнолітніх осіб для забезпечення принципу недискримінації. Аналізуючи абзац третій частини першої статті 12 Закону, який встановлює право роботодавця обмежувати надання додаткових відпусток під час воєнного стану, Суд безапеляційно назвав такі відпустки „додатковими соціальними благами, які мають факультативне функціональне призначення у забезпеченні соціально значущих обставин“, не з’ясувавши дійсного їх призначення. Наприклад, Закон України „Про відпустки“ передбачає надання додаткової відпустки тривалістю 10 календарних днів одинокій матері, батьку, який виховує дитину без матері, одному з батьків, які мають дитину з інвалідністю тощо. Ці гарантії є не просто „факультативним благом“, а способом забезпечення недискримінації, формою виконання державою її позитивного обов’язку щодо охорони дитинства, материнства і батьківства, закріпленого у статті 51 Конституції України. З одного боку, Суд визнає неконституційним обмеження тривалості щорічної основної відпустки для осіб з інвалідністю з огляду на їх фізіологічний стан, а з іншого – цілком припустимим визнає позбавлення додаткової відпустки жінки або чоловіка, що здійснює щоденний догляд за дитиною з інвалідністю. Це створює штучну й невиправдану диференціацію серед осіб, які перебувають у схожих складних життєвих обставинах. Отже, у Рішенні варто було б зосередитися не на формальному виді відпустки (основна чи додаткова), а на її значенні для вразливих категорій працівників.

3. Баланс інтересів роботодавця і працівника

У Рішенні Суд загалом правильно проаналізував юридичну природу права на відпочинок як похідного від права на працю; водночас декілька разів Суд

акцентував на тому, що право на відпочинок є, зокрема, автономним конституційним (засадничим) правом. Це призвело до того, що в межах „тесту на пропорційність“ Суд пішов методологічно хибним шляхом, досліджуючи баланс між професійною діяльністю людини (працею) та її особистим життям (*work-life balance*). У пошуках цього балансу Суд зосередився лише на одному суб'єктові трудових відносин – працівникові, оминувши увагою інтереси роботодавця.

Так, формулювання „кожен, хто працює“, закріплене в частині першій статті 45 Конституції України, охоплює не всіх людей, а саме працівників¹, тобто йдеться про відпочинок у межах трудових відносин² – час, коли особа звільняється від виконання своїх трудових обов'язків і може його використовувати на власний розсуд³. У цьому аспекті розподіл державою темпоральних меж робочого часу та часу відпочинку є механізмом і гарантією реалізації права на відпочинок саме тими, хто працює⁴. Водночас вступ у трудові відносини є обов'язковою умовою реалізації права, закріпленого у статті 45 Конституції України, у зв'язку з чим у науковій літературі прийнято визнавати похідний характер права на відпочинок від права на працю⁵.

Вочевидь праву працівника на відпочинок кореспондує обов'язок роботодавця звільнити працівника від виконання трудових обов'язків на певний час, зокрема на період гарантованої державою щорічної основної відпустки. Уважається, що саме на сприяння досягненню балансу інтересів працівника і роботодавця спрямовані державні гарантії у сфері праці, зокрема законодавче закріплення тривалості робочого часу у співвідношенні із часом відпочинку. Такі гарантії не лише захищають працівників від експлуатації, але й забезпечують

¹ Маланчук О. О. Конституційне закріплення права на відпочинок як державна гарантія його реалізації. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2019. Вип. 69. С. 112.

² Авескулов В. Д. Використання часу відпочинку у трудових правовідносинах. *Форум права*. 2015. № 2. С. 6.

³ Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 4 : Конституційне право / Національна академія правових наук України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2024. С. 680.

⁴ Черноус С. М. Право на відпочинок у системі прав людини. *Право та інновації*. 2016. № 4 (16). С. 135.

⁵ Пилипчук Н. П. Конституційне право громадян України на відпочинок : дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 „Право“ / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2021. С. 54-55.

стабільність трудових відносин і створюють умови, вигідні як для працівників і роботодавців, так і для держави та суспільства загалом⁶.

Тобто принцип соціальної держави передбачає визначення балансу інтересів у суспільстві між такими суб'єктами, як держава і громадяни, працівники і роботодавці, профспілки і роботодавці тощо. Якраз забезпечення такого балансу не може посягати на сутнісний зміст соціальних прав людини⁷. Недарма Суд, розглядаючи справи, дотичні до трудових відносин, досліджував відповідні конституційно значущі питання саме крізь призму балансу прав і законних інтересів працівників і роботодавців (рішення від 15 жовтня 2013 року № 9-рп/2013 і від 11 грудня 2025 року № 1-р/2025).

Отже, підхід, який застосував Суд у пошуках пропорційності обмеження права на відпочинок, не враховує сутності та природи трудових відносин, розгляд цієї справи мав відбуватися у площині „роботодавець – працівник“, що враховувало б інтереси всіх сторін трудових відносин.

Суд, ухваливши Рішення, на перший погляд, виконав благородну місію – захистив право вразливих категорій працівників на відпочинок. Водночас низка суттєвих методологічних помилок та внутрішніх суперечностей щодо: предмета конституційного контролю, визначення сутності права на відпочинок через законодавчо встановлений мінімум тривалості щорічної основної відпустки, аналізу пропорційності обмеження конституційного права на відпочинок лише через принцип балансу між працею та особистим життям людини, спричинили юридичну невизначеність, що значно ускладнить застосування учасниками трудових правовідносин частини першої статті 12 Закону.

Суддя
Конституційного Суду України



Ольга СОВГИРЯ

⁶ Костюченко О. Є. Розвиток договірної регуляції трудових відносин між працівником і роботодавцем. *Наукова концепція розвитку законодавства України: обґрунтування та прогнозування напрямів правотворчої діяльності* : монографія / за заг. ред. Р. О. Стефанчука та Н. С. Кузнецової. Київ : Юрінком Інтер, 2025. С. 863.

⁷ Різник С. В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні : монографія. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2020. С. 307.