

Лубінець Д. В.

orcid.org/0009-0009-8544-1561

ОСНОВНІ СИСТЕМНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЄВОСТІ МЕХАНІЗМУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Стаття присвячена розкриттю основних системних проблем забезпечення дієвості механізму соціального захисту працівників критичної інфраструктури. Обґрунтовується, що найбільш актуальними в сучасних умовах є проблеми нормативно-правового та фінансово-бюджетного забезпечення функціонування відповідного механізму в Україні. Неповнота й внутрішня неузгодженість нормативно-правової основи соціального захисту не зводяться до поодиноких «технічних» перешикод, а формують стійку сукупність недоліків правового регулювання, які ускладнюють реалізацію ряду суб'єктивних прав працівників і знижують практичну дієвість гарантій в сфері соціального захисту працівників критичної інфраструктури. Окремо зосереджується увага на проблемі недостатнього законодавчого визначення правового статусу працівників критичної інфраструктури та критеріїв віднесення до цієї категорії, що на практиці породжує спори щодо кола адресатів відповідних соціально-захисних заходів. Зазначена проблема найбільш показово проявилась, зокрема, під час застосування Закону України 2023 р. № 2980-IX, який запровадив одноразову грошову допомогу за шкоду життю та здоров'ю, завдану працівникам об'єктів критичної інфраструктури внаслідок збройної агресії РФ проти України. Доводиться, що фінансово-бюджетна вразливість соціального захисту працівників критичної інфраструктури посилюється в умовах воєнного часу, адже спостерігається зростання оборонних видатків і паралельно посилюється потреба у відновленні об'єктів критичної інфраструктури. Вказані обставини сукупно підвищують тиск на державний бюджет, унаслідок чого стабільність фінансування соціальних програм стає чутливою до регулярності та обсягів зовнішньої бюджетної підтримки. У висновках узагальнено, що хоча повномасштабне усунення фінансово-бюджетних ризиків істотно обмежене умовами триваючої війни, нормативні вади механізму соціального захисту працівників критичної інфраструктури можуть і мають усуватися поетапно скоординованими діями законодавця та Кабінету Міністрів України – з метою забезпечення юридичної визначеності та зміцнення правопорядку у відповідній сфері.

Ключові слова: критична інфраструктура, працівники критичної інфраструктури, реформа законодавства, соціальна безпека, соціальний захист, соціальні права, юридична визначеність.

Постановка проблеми. Європеїзація правової системи України, що триває досі попри повномасштабну війну, зумовила низку істотних реформ, які прямо чи опосередковано стосуються соціальної сфери [див., напр.: 1]. Поряд із тим, у межах цих реформ питання соціального захисту працівників нерідко або оминаються, або порушуються лише фрагментарно. Особливо виразно це проявляється щодо працівників критичної інфраструктури (далі – КІ), значення трудових результатів яких у воєнних умовах має визначальний характер. Крім того, відзначимо, що в науковій літературі з цього приводу висловлюється засте-

реження, що в Україні в цілому дедалі виразніше простежується перехід до неоліберальної моделі організації системи соціальної безпеки суспільства і держави, що створює ризики фактичного відступу від ідеї розбудови України як соціальної держави. За таких умов гуманістичний зміст сучасного трудового права звужується під впливом меркантицентричного підходу до нормативно-правового впорядкування соціальної сфери, й у підсумку трудове право може редукуватися до так званого «права ринку праці», у якому виробнича функція помітно домінує над соціальною, що є неприйнятним у сучасній правовій та соціальній



державі [див., напр.: 2, с. 171; 3, с. 278]. У цьому зв'язку Л.Ю. Малюга обґрунтовано зазначає, що найбільш гостро означена проблема виявляється саме у сфері соціального захисту працівників, передусім тих, хто: а) виконує службово-трудові завдання, без яких неможливе належне функціонування держави; б) має фрагментарно врегульовані заходи соціального захисту, які або залишаються декларативними, або є нееквівалентними соціально-правовій значимості їхньої трудової діяльності та соціальним ризикам і викликам, що виникають у зв'язку з виконанням відповідних службово-трудових завдань [4, с. 12]. У межах цієї проблематики особливо виокремлюється група працівників КІ, передусім з огляду на те, що система їх соціального захисту перебуває на етапі становлення та вже демонструє низку системних вад, які потребують концептуального уточнення як передумови подальшого належного вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Критичний аналіз наявної наукової літератури засвідчує, що досі основні системні проблеми соціального захисту працівників КІ України не були предметом комплексного наукового дослідження, хоча окремі аспекти цього питання розкривалися у працях низки українських учених і дослідників, серед яких: С.Я. Вавженчук, М.І. Іншин, Е.Л. Ковалюмнус, Л.Ю. Малюга, К.Ю. Мельник, В.В. Пузанова, І.С. Сахарук, Д.І. Сіроха, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та ін. Отже, наявна теоретична основа дає змогу сформувати цілісну наукову позицію щодо структури та змісту системних проблем соціального захисту працівників КІ, які мають місце в Україні та потребують комплексного вирішення, сприяючи при цьому забезпеченню соціальної безпеки держави та суспільства.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування основних системних проблем забезпечення дієвості механізму соціального захисту працівників КІ. Для досягнення цієї мети необхідно виконати такі завдання: 1) окреслити сутність основних системних проблем забезпечення дієвості механізму соціального захисту працівників КІ; 2) проаналізувати виокремлені проблеми; 3) узагальнити результати наукової розвідки.

Виклад основного матеріалу. Передусім слід підкреслити, що системні проблеми соціального захисту працівників КІ доцільно розуміти як стійкий комплекс взаємопов'язаних недоліків, аналізуючи сутнісний зміст яких, дозволяє дійти висновку, що до ключових актуальних проблем забезпечення дієвості механізму соціального

захисту працівників КІ насамперед належать проблеми нормативно-правового та фінансового забезпечення його ефективного функціонування.

При цьому проблему неповноти та внутрішньої неузгодженості нормативно-правової бази, на якій вибудовується сучасний механізм соціального захисту відповідної категорії працівників, слід розглядати як похідну від більш широкої проблеми, що виражається у загальній нормативно-правовій недостатності сфери соціального захисту в Україні щодо населення загалом і працівників зокрема. Зокрема, К.Ю. Мельник описує цю проблему через кілька типових її проявів: по-перше, законодавчі та підзаконні норми у цій сфері залишаються несистематизованими; по-друге, законодавство у сфері соціального захисту працівників загалом та окремих їх груп (приміром, працівників органів правопорядку) розпорошене у надмірній кількості різнорідних актів, у яких положення про соціальний захист фактично розчиняється у значному обсязі норм, які регулюють множину інших питань організації трудових (службових) відносин тощо; по-третє, частина норм і соціальних стандартів має недопустимо декларативний характер, оскільки щодо окремих соціально-захисних приписів досі не сформовано дієвих механізмів їх забезпечення та реалізації; по-четверте, досі в законодавстві (у частині соціального захисту працівників і суміжних питань) зберігаються істотні прогалини та інші правотворчі недоопрацювання. Додатково науковець підкреслює, що значна частина відповідних нормативно-правових актів ухвалювалася ще до прийняття Конституції України, а відтак – сутнісно не відповідає сучасним умовам життєдіяльності працівників [5, с. 98].

Отже, з огляду на це зауважимо, що системна проблематика неповноти та неузгодженості нормативно-правової бази механізму соціального захисту працівників не зводиться до поодиноких «технічних» перешкод його реалізації, а виявляється у стійкій сукупності недоліків правового регулювання (при чому, як загального, так і спеціального у сфері соціального захисту), які фактично унеможливають належне функціонування системи соціального захисту працівників КІ, а таким чином штучно звужують соціально-захисний потенціал держави в цьому напрямі реалізації нею її соціальної функції. При цьому значимість такої проблеми неможливо недооцінити, адже концепція сучасної соціальної держави передбачає, що така держава реалізує соціальні функції, а насамперед – функцію соціального забезпечення,

метою якої є забезпечення належного рівня соціальної захищеності громадян держави [6, с. 62], а саме шляхом створення належних умов, за яких способи досягнення мети соціального забезпечення, а також форми і методи забезпечення цієї безпеки можуть систематично сприяти досягненню соціально безпечного існування людини в Україні [7, с. 6].

Між тим, критично осмислюючи вказану проблему, відзначимо, що вона на практиці має кілька взаємопов'язаних складових, однак її основу становить саме неповнота нормативно-правової бази правового механізму соціального захисту працівників КІ. Так, хоча у нашій державі вже діє Закон України «Про КІ», який визначає правові особливості об'єктів КІ як значущих для економіки, національної безпеки й оборони, спеціального закону, що комплексно визначав би статус і соціальні гарантії працівників цієї сфери, досі немає. Така прогалина нормативно-правового упорядкування сфери соціального захисту відповідних працівників є принциповою, оскільки працівники КІ мають особливий правовий статус і зазнають особливих соціальних ризиків (головним чином, як у процесі виконання роботи, так і через сам факт належності до відповідної категорії працівників). Відповідно, механізм їх соціального захисту потребує окремого, цілеспрямованого нормативно-правового базису, здатного враховувати ці ризики та бути підставою для належного соціально-захисного реагування держави на такі ризики. Саме тому, можливість радикальної зміни цієї ситуації нами ще раніше пов'язувалась [див., напр.: 8, с. 453] із створенням і прийняттям Закону України «Про працівників КІ», необхідність в якому є очевидно, адже чинне законодавство об'єктивно не охоплює всі аспекти забезпечення соціальної безпеки цих працівників, й тому потребується відносно самостійна законодавча основа для функціонування системи їх соціального захисту та захисту членів їхніх сімей.

В якості прикладу проблеми відсутності пропонуваного Закону України «Про працівників КІ» можемо навести Закон України «Про одноразову грошову допомогу за шкоду життю та здоров'ю, завдану працівникам об'єктів КІ, державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування внаслідок військової агресії Російської Федерації проти України» (далі – Закону № 2980-ІХ). Із змісту цього законодавчого акту випливає, що правотворець, створюючи та приймаючи його, мав на меті посилити соціальний захист працівників, які під час збройної агресії проти України зазнали інвалідності внаслідок

поранення, каліцтва, контузії чи захворювання, пов'язаних із виконанням професійних обов'язків (а у разі загибелі – забезпечити відповідну підтримку членів їхніх сімей). Утім, у правозастосовній практиці Пенсійного фонду України, на який покладено призначення та виплату відповідної допомоги, спостерігались випадки відмов потерпілим, які звертались до Фонду з метою отримання гарантованої допомоги [9, с. 169]. Як убачається, зазначені відмови ставали можливими не лише через обмежувальне тлумачення окремих положень, а й через змістовні вади самого Закону № 2980-ІХ, насамперед у частині визначення статусу працівників КІ (власне, ця проблема була би нівельована, якщо статус відповідного кола працівників був окреслений у спеціальному законі про таких працівників або ж принаймні у Законі України «Про КІ»). Зокрема, науковцями з цього приводу справедливо підкреслюється, що ключова проблема вказаного Закону № 2980-ІХ полягала в тому, що він не встановлював, хто саме є працівником КІ, а від моменту його ухвалення не було визначено ні змісту відповідного правового статусу, ні перевірюваних критеріїв віднесення особи до працівників об'єктів КІ. Як наслідок, сфера дії цього акта залишалася фактично розмитою, що істотно ускладнювало реалізацію передбачених ним гарантій [див., напр.: 10]. Показово в цьому контексті є й те, що вказаний Закон фактично обмежився переліком загальних категорій (груп) адресатів соціально-захисного впливу (працівники об'єктів КІ, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування) без належної конкретизації таких переліків. Відтак, використання законодавцем такого підходу неминуче породило спори щодо кола осіб, які можуть претендувати на визначені законом соціально-захисні заходи та похідні соціально-правові гарантії. Особливо виразно ця колізійність проявилася щодо залізничників та енергетиків, адже за логікою галузевого розуміння КІ вони належать до відповідної групи працівників, однак відсутність їхніх підприємств в офіційному Реєстрі об'єктів КІ (при цьому слід констатувати, що Закон № 2980-ІХ почав діяти з 1 травня 2023 р., й в той же період було впроваджено такий Реєстр, хоча його необхідно було запровадити ще у березні 2022 р. [9, с. 169]) фактично ставила під сумнів сам статус таких осіб як працівників КІ, а відтак – й їхню можливість бути одержувачами гарантованої Законом № 2980-ІХ допомоги.

Окремою суттєвою системною проблемою соціального захисту працівників КІ в Україні є

фінансово-бюджетна вразливість соціального захисту таких працівників, що є суттєвою проблемою, адже в державі загального добробуту традиційно істотно увага приділяється саме матеріальному забезпеченню реалізації соціальної функції держави (тобто, існує високий рівень витрат держави на різні засоби забезпечення соціального захисту) [6, с. 62–63]. У цьому контексті відзначимо, що фінансовий контекст цієї проблеми в умовах сьогодення виразно проступає у коментарях Міністра фінансів України С.М. Марченка, зроблених під час зустрічі в Копенгагені у вересні 2025 р. з міністрами фінансів і економіки країн G7 та Європейського Союзу, а також представниками Європейської Комісії й Міжнародного валютного фонду. Серед іншого, було констатовано, що за останні роки повномасштабного вторгнення Україна залучила понад 145 млрд дол. США міжнародної фінансової допомоги, що дало змогу КМУ зберегти макрофінансову стабільність в умовах повномасштабної війни та профінансувати необхідні соціальні видатки. Разом із тим, триваюча війна зумовлює сталі системні ризики для національної фінансової системи, унаслідок чого безперервність зовнішньої підтримки набуває критичного значення в цілому та в контексті виконання соціальних обов'язків держави зокрема. Вказане пояснюється тим, що логіка бюджетних пріоритетів воєнного часу передбачає спрямування внутрішніх фінансових ресурсів насамперед на оборонні потреби, тоді як покриття соціальних видатків істотно залежить від допомоги міжнародних партнерів, й тому, у цьому зв'язку Уряд України підтримує активний діалог з МВФ, ЄС і країнами G7 щодо залучення такої підтримки [11]. Таким чином, на тлі зростання оборонних витрат і паралельної потреби у відновленні КІ, яку систематично руйнує держава-агресор, тиск на державний бюджет лише посилюється. За таких умов фінансування соціального захисту працівників КІ стає вразливим до регулярності та обсягів міжнародних надходжень до державного бюджету, що ускладнює прогнозованість і стабільність виконання відповідних соціальних програм.

Також в цьому контексті відзначимо й те, що працівники КІ й надалі мають труднощі з фактичною реалізацією права на достатній життєвий рівень через прострочення виплати заробітної плати. За даними Єдиного реєстру боржників, станом на початок 2026 р. зафіксовано 36 629 випадків заборгованості із заробітної плати (це на 6%

більше, ніж роком раніше), причому більшість (56%) стягнень, відкритих у 2025 р., залишилися непогашеними до початку 2026 р. Також симптоматичною є й сама структура боргів, адже у 2025 р. найчастіше не виплачували кошти працівникам підприємства, що виробляють хімічну продукцію – понад 2,6 тис. проваджень (29% від усіх), й майже співмірна частка припала на підприємства у сфері постачання електроенергії та газу (27% від загальної кількості боргів)

Висновки. Узагальнюючи викладене, зазначимо, що недостатність нормативно-правового забезпечення правового механізму соціального захисту працівників КІ, а також фінансово-бюджетна вразливість їх соціального захисту наразі постають системними проблемами, які безпосередньо позначаються на стані соціальної безпеки відповідного кола працівників й потенційно – на безпековій спроможності держави у сфері забезпечення національної безпеки та оборони. Так, проаналізовані у цій науковій розвідці проблеми утворюють стійкий комплекс взаємопов'язаних недоліків нормотворчого та ресурсного забезпечення, що тією чи іншою мірою перешкоджають повноцінній реалізації суб'єктивних прав у соціальній сфері, знижують дієвість соціальних гарантій і, зрештою, послаблюють рівень соціальної безпеки працівників (частково – і членів їхніх сімей). Як наслідок, актуалізується питання про спроможність держави, враховуючи актуальні напрямки соціальної політики [12, с. 22], оперативного та належного чином виконувати щодо таких працівників вимоги принципів сучасного соціального права, зокрема людиноцентризму, соціальної справедливості, соціальної відповідальності, адресності, забезпечення достатнього життєвого рівня тощо. Крім того, слід констатувати, що хоча фінансово-бюджетна вразливість соціального захисту працівників КІ в особливий період все ж є надзвичайно складною проблемою, повноцінне подолання якої істотно ускладнене умовами триваючої війни, нормативно-правовий аспект забезпечення дієвості відповідного механізму має інший горизонт розв'язання ряду системних проблем в цій сфері. Відтак, усунення ряду основних недоліків нормативної основи розглядуваного механізму вже сьогодні може здійснюватися поетапно шляхом скоординованих дій законодавця та КМУ, що дозволить забезпечити виконання вимог принципу юридичної визначеності та зміцнити правопорядок у розглядуваній сфері.

Список літератури:

1. Іншин М.І., Сіроха Д.І. Соціальний захист в Україні: сутність, проблеми та перспективи. *Актуальні проблеми соціального права*. 2016. Вип. 2. С. 14–18.
2. Ковалюмнус Е.Л. Правовий механізм захисту трудових та соціальних прав суддів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2021. 246 с.
3. Пузанова В.В. Вияв гуманізму у випадках припинення трудових правовідносин. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі: матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Житомир, 18 квітня 2019 р.)*. Житомир: ЖНАЕУ, 2019. С. 278–280.
4. Малюга Л.Ю. Проблеми та напрями вдосконалення правового регулювання соціального захисту працівників митних органів в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 4. С. 45–49. doi:10.15421/392178.
5. Мельник К.Ю. Проблеми соціального захисту працівників органів внутрішніх справ України. *Право і безпека*. 2002. № 2. С. 97–101.
6. Hladky V.V. The impact of welfare state policies on social security. *Creative Space*. 2023. № 11. P. 62–64. doi:10.5281/zenodo.7495112.
7. Belousov V.D. Content of forms and methods of providing social security of the state. *European Socio-Legal and Humanitarian Studies*. 2024. № 2. P. 5–12. doi:10.61345/2734-8873.2024.3.1.
8. Лубінець Д.В. Трудоправові принципи правового механізму соціального захисту прав працівників критичної інфраструктури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 80, Ч. 2. С. 449–453.
9. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році. Київ: Омбудсман України, 2025. 550 с.
10. Дудін В.М. Недоступний мільйон. *Охорона праці*. 2024. № 9. URL: <https://ohoronapraci.kiev.ua/article/protectio/nedostupnij-miljon> (дата звернення: 21.11.2024).
11. Міністр фінансів обговорив бюджетну підтримку України з партнерами у Копенгагені: у 2025 році Україна вже залучила понад \$30 млрд. *Міністерство фінансів України*, 20.09.2025. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/minister_of_finance_discussed_ukraines_budget_support_with_partners_in_copenhagen_in_2025_ukraine_has_already_raised_over_30_billion-5335 (дата звернення: 01.11.2025).
12. Іншин М.І. Соціальна політика як правова категорія. *Актуальні проблеми соціального права в Україні: зб. наук. праць. / за ред. М.І. Іншина, В.І. Щербини, С.Я. Вавженчука*. Харків: Юрайт, 2017. С. 7–22.

Lubinets D. V. THE PRINCIPAL SYSTEMIC PROBLEMS IN ENSURING THE EFFECTIVENESS OF THE SOCIAL-PROTECTION MECHANISM FOR CRITICAL-INFRASTRUCTURE WORKERS

The article examines the principal systemic problems that impede the effectiveness of the social-protection mechanism for critical-infrastructure workers in Ukraine. It argues that the most acute challenges concern regulatory as well as fiscal-and-budgetary support. The incompleteness and internal inconsistency of the social-protection framework are not reducible to isolated “technical” defects but constitute a persistent pattern of regulatory deficiencies that hinder the exercise of individual rights and weaken the practical force of guarantees for critical-infrastructure workers. Particular attention is drawn to the insufficient legislative definition of the legal status of such workers and the criteria for classifying persons within this category, which has generated disputes over eligibility for social-protection measures. This problem was especially visible in the application of the 2023 Law of Ukraine No. 2980-IX, which introduced one-off monetary assistance for harm to life or health suffered by critical-infrastructure workers as a result of the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine. This problem can be addressed most effectively by amending the Law of Ukraine “On Critical Infrastructure” to insert a section defining the legal status of the relevant employees – or, preferably, by drafting and adopting a dedicated Law of Ukraine “On Critical-Infrastructure Workers”. The case for such an Act is that the existing framework does not comprehensively regulate all aspects of these workers’ social security; a self-contained legislative basis is therefore required to govern the operation of their social-protection system and the protection of their family members. The article further shows that fiscal-and-budgetary vulnerability intensifies under wartime conditions: rising defence expenditure coincides with pressing needs to restore critical infrastructure, collectively heightening pressure on the State Budget and rendering the stability of financing for social programmes contingent on the timing and scale of external budget support. The conclusions emphasise that, while full mitigation of fiscal risks is constrained by the ongoing war, the regulatory shortcomings of the social-protection mechanism can (and should) be remedied progressively through co-ordinated action by the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine to ensure legal certainty and reinforce the rule of law in this domain.

Keywords: *critical infrastructure, critical-infrastructure workers, legal certainty, legislative reform, social protection, social rights, social security.*

Дата першого надходження статті до видання: 19.02.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.03.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 04.05.2026