

КОНЦЕПТУАЛЬНО-СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

У статті досліджено потенціал концептуально-стратегічного напрямку удосконалення правового механізму соціального захисту працівників критичної інфраструктури. Обґрунтовано, що в умовах повномасштабної війни соціальний захист цієї категорії працівників набуває значення не лише окремого напрямку соціальної політики, а й передумови стійкості критичної інфраструктури, соціальної безпеки працівника та належного виконання державою її соціальної функції. Доведено, що відповідна сфера не може бути належно врегульована шляхом фрагментарних змін до окремих нормативно-правових актів, оскільки має виразно міжгалузевий характер і охоплює трудове право, право соціального забезпечення, цивільний захист, ветеранську політику, правові режими воєнного й надзвичайного станів, а також законодавство про критичну інфраструктуру. Особливу увагу приділено доцільності розроблення Концепції забезпечення соціального захисту працівників критичної інфраструктури як підзаконного концептуально-стратегічного акта, спрямованого на визначення мети, засад, напрямів та очікуваних результатів державної політики у цій сфері. Розкрито ключові проблеми, які мають бути враховані під час підготовки такої Концепції: юридичну «невидимість» працівника критичної інфраструктури, фрагментарність нормативно-правової основи соціального захисту, недостатню узгодженість приватних і публічних інтересів, недостатнє врахування воєнного ризику у сфері праці, переважання компенсаційної логіки соціального захисту над превентивною та відновлювальною, нерівномірність гарантій для працівників різних секторів, а також недостатню диференціацію соціального захисту вразливих підгруп працівників критичної інфраструктури. Зроблено висновок про необхідність переходу від об'єктно-операторського підходу до функціонально-персоніфікованої моделі соціального захисту, у межах якої вирішальне значення має фактичне виконання працівником критично значущої трудової функції, а не лише формальна належність роботодавця чи об'єкта до сфери критичної інфраструктури.

Ключові слова: державна політика, правовий механізм, працівники критичної інфраструктури, соціальна безпека, соціальний захист, трудові гарантії.

Постановка проблеми. У сучасних умовах критична інфраструктура (далі – КІ) дедалі частіше осмислюється як особлива сфера суспільної взаємодії, пов'язана з реалізацією соціальної функції держави. Саме у сфері КІ реалізуються трудові права працівників, від діяльності яких залежить безперервність надання життєво важливих для суспільства послуг. Разом із тим досвід пандемії коронавірусної хвороби, а також подальше згортання окремих соціально-захисних заходів щодо таких працівників у державах-членах Європейського Союзу і в Сполучених Штатах Америки після завершення пандемії засвідчили, що розвиток відповідного підходу не має послі-

довного й незворотного характеру. Крім того, слід констатувати, що в практиці розвитку законодавства у сфері соціального захисту (далі – СЗ) зарубіжних держав досі не сформувалася стала тенденція до закріплення спеціального соціально-правового режиму захисту працівників КІ. Проте необхідно наголосити, що сама по собі відсутність такої усталеної тенденції не може розглядатися як аргумент проти формування відповідного режиму в Україні, адже в нашій державі повномасштабна війна істотно змінила умови виникнення, реалізації та припинення трудових відносин, а також виконання трудових функцій у сфері КІ. За цих обставин соціальні ризики для працівників від-

повідної сфери суттєво зросли, а їхній СЗ представити лише питанням надання окремих пільг, компенсацій чи додаткових гарантій в сфері соціального забезпечення працюючих громадян. Як убачається, за таких обставин СЗ працівників КІ набув значення однієї з передумов забезпечення стійкості КІ, соціальної безпеки працівника та належного виконання державою її соціальної функції. З огляду на це виникає потреба у формуванні спільного концептуально-стратегічного розуміння подальшого вдосконалення правового механізму СЗ працівників КІ, що має знайти окремий вираз на підзаконному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогоднішній день можемо констатувати відсутність наукових досліджень вітчизняних учених, спрямованих на розкриття практичного потенціалу концептуально-стратегічного напрямку вдосконалення правового механізму СЗ прав працівників КІ. Поряд із тим, вказана проблема може бути вирішена з урахуванням наукових досліджень учених, в яких окреслювалась проблематика СЗ в Україні та зарубіжних країнах у цілому (серед яких В. Д. Белоусов [1], З. С. Варналії [2], О. І. Кадикало [3], Ю. В. Пасічник [4], Д. В. Татаренко [5] та ін.), а також проблемні питання СЗ у сфері праці та зайнятості зокрема (М. А. Барсук [6], О. В. Гоц-Яковлєвою [7], Р. І. Коваленком [8], Л. І. Мазуренко [9], В. М. Шкодою [10, с. 166–193]).

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування потенціалу концептуально-стратегічного напрямку вдосконалення правового механізму СЗ прав працівників КІ. Досягнення цієї мети передбачає виконання таких завдань: 1) розкрити зміст концептуально-стратегічного напрямку удосконалення правового механізму СЗ працівників КІ; 2) обґрунтувати доцільність розроблення Концепції забезпечення СЗ таких працівників; 3) визначити її мету, структуру та функціональне призначення; 4) окреслити ключові проблеми, що мають бути враховані під час її підготовки.

Виклад основного матеріалу. Розкриваючи концептуально-стратегічний напрям удосконалення правового механізму СЗ працівників КІ, передусім необхідно виходити з того, що він має забезпечити формування цілісного програмного підходу до становлення та подальшого розвитку державної політики у відповідній сфері. Потреба в такому підході зумовлена тим, що проблематика СЗ працівників КІ в цілому не може бути належно розв'язана шляхом фрагментарних змін до окремих нормативно-правових актів чи практики правозастосовної діяльності суб'єктів СЗ таких

працівників. Вказане можемо пояснити тим, що в практичній дійсності СЗ цієї категорії працівників має виразно міжгалузевий характер, охоплюючи питання трудового права, права соціального забезпечення, цивільного захисту, ветеранської політики, правових режимів воєнного й надзвичайного станів, а також захисту об'єктів КІ.

З огляду на вказане, можемо дійти висновку, що: по-перше, першочергового значення набуває врахування вимог принципу науковості удосконалення чинного законодавства, який передбачає попереднє визначення правової логіки майбутніх законодавчих змін, принципів, мети, завдань і належної послідовності реформування законодавства у відповідній сфері правового регулювання; по-друге, в межах концептуально-стратегічного напрямку вдосконалення правового механізму СЗ прав працівників КІ доцільним є розроблення і затвердження Концепції забезпечення СЗ працівників КІ. Як убачається, така Концепція має окреслювати ключові проблеми забезпечення права на СЗ відповідної категорії працівників, визначати основні напрями й завдання державної політики в цій сфері, а також установлювати засади розвитку системи запобігання соціальним ризикам, протидії їм і компенсації їхніх наслідків. При цьому призначення такого підзаконного концептуально-стратегічного акта не повинно зводитися до безпосереднього закріплення всього комплексу суб'єктивних прав працівників і юридичних обов'язків відповідних суб'єктів, оскільки такі положення мають визначатися на рівні закону. Це дає підстави визначити мету пропонуваної Концепції як забезпечення узгодженої, послідовної та ефективної реалізації державної політики у сфері СЗ працівників КІ. При цьому така політика має охоплювати умови мирного часу, особливий період, правові режими надзвичайного чи воєнного стану, а також етапи післявоєнного відновлення об'єктів і послуг КІ. Відтак можемо дійти висновку, що: по-перше, зміст Концепції повинен бути спрямований на формування загальнодержавної системи СЗ відповідного кола працівників, здатної забезпечувати запобігання соціальним ризикам, зменшення їхніх негативних наслідків, компенсацію заподіяної шкоди тощо; по-друге, одним із ключових орієнтирів розбудови цієї системи має стати збереження кадрового потенціалу КІ, адже саме він є необхідною передумовою стійкості відповідної сфери та підтримання належного рівня національної безпеки в мирний час та особливо в умовах повномасштабної війни.

За своєю структурою Концепція забезпечення СЗ працівників КІ може охоплювати такі розділи: «Загальні положення»; «Проблеми, які потребують розв'язання»; «Мета, засади та напрями реалізації Концепції»; «Шляхи і способи розв'язання проблем»; «Міжнародне співробітництво»; «Очікувані результати»; «Фінансове забезпечення реалізації Концепції». Між тим особливе значення в цій структурі має розділ «Проблеми, які потребують розв'язання», адже саме від коректного визначення цих проблем залежить формування мети, принципів, завдань, засобів і очікуваних результатів Концепції. Саме тому в цьому розділі необхідно не лише констатувати недоліки правового регулювання та правореалізації, а й показати їх системний характер, міжгалузеву зумовленість і вплив на реальну здатність працівників КІ користуватися правом на СЗ.

Так, урахуванням наукових напрацювань у сфері СЗ загалом [див., напр.: 1–5], а також СЗ у сфері праці та зайнятості зокрема [див., напр.: 6–9; 10, с. 166–193], можна дійти висновку, що однією з ключових проблем у цій сфері є юридична «невидимість» або неоднозначність розуміння поняття «працівник КІ». Зазначимо, що чинне законодавство у сфері функціонування КІ переважно зосереджується на регулюванні статусу об'єктів, операторів, правил і стандартів забезпечення безпеки та безперервності надання критично важливих послуг, що в цілому є дещо обґрунтованим підходом з огляду на мету й завдання захисту КІ як системи, однак не є достатнім зокрема з урахуванням потреби належного СЗ осіб, праця яких безпосередньо забезпечує функціонування КІ, її охорону та відновлення. При цьому практичний зміст цієї проблеми виявляється насамперед у тому, що за відсутності законодавчого визначення поняття «працівник КІ» залишається нечітким коло осіб, на яких мають поширюватися спеціальні соціально-захисні гарантії у сфері функціонування КІ. Крім того, подальше ігнорування вимоги юридичної визначеності в цій частині може спричинити нерівний рівень захисту працівників залежно від їх формальної належності до певного роботодавця, організаційної структури чи складової сфери функціонування КІ.

Отже, можемо дійти висновку, що пропонувана нами Концепція має передбачати відхід від суто формального, об'єктно-операторського підходу та перехід до функціонально-персоніфікованої моделі СЗ. У межах такої моделі вирішальне значення повинна мати не стільки належність роботодавця до сфери КІ (об'єкта до сфери КІ),

скільки фактичне виконання працівником критично значущої трудової функції або вплив цієї функції на безперервність, захист, відновлення чи підтримання КІ. Відтак, для забезпечення нормативно-правового закріплення такого підходу доцільно доповнити ст. 1 Закону України «Про КІ» визначеннями низки понять у сфері СЗ відповідного кола працівників (зокрема таких понять як «працівник КІ», «соціальна стійкість персоналу КІ» тощо [див., напр.: 11; 12]), що сприятиме виконанню вимог принципу юридичної визначеності.

Наступною істотною проблемою, яка має бути відображена в Концепції, є фрагментарність нормативно-правової основи СЗ працівників КІ. Зміст цієї проблеми зумовлений тим, що СЗ розглядуваної категорії працівників має міжгалузевий характер і формується на перетині трудового права, права соціального забезпечення та адміністративно-правового регулювання. Разом із тим, слід зробити застереження, що сама по собі наявність значної кількості нормативних джерел не є недоліком, якщо між ними забезпечено належний функціональний зв'язок, що утворює правовий режим. Тобто, проблема в цьому контексті виникає тоді, коли така множинність норм не складається в узгоджену систему, а призводить до невиправданої розпорошеності законодавства, дублювання норм, прогалин і суперечностей у регулюванні СЗ відповідного кола працівників. Відтак, у цьому аспекті передусім слід констатувати недостатню узгодженість положень КЗпП України, законодавства про зайнятість населення, охорону праці, соціальне страхування, реабілітацію, статус ветеранів війни, СЗ осіб з інвалідністю та захист КІ. Зазначені акти врегульовують окремі елементи правового становища працівника, однак не утворюють єдиного механізму, здатного комплексно реагувати на його соціально-захисні потреби. Унаслідок цього особа, котра в дійсності виконує трудову функцію підвищеного суспільного значення в умовах професійного ризику, посиленого іншими обставинами, що можуть зумовити складні життєві обставини (зокрема, воєнна небезпека, посилене навантаження або інші кризові обставини, що виникають в особливий період), може формально підпадати під дію кількох правових режимів, але жоден із них повною мірою не відображатиме особливості її реального становища. Як убачається, особливого значення виокремлена проблема набуває під час дії правового режиму воєнного стану, адже в таких умовах законодавство може допускати збільшення трудо-

вого навантаження, зміну режиму робочого часу, обмеження окремих трудових гарантій або залучення працівників до виконання роботи в небезпечних умовах. Відтак, за відсутності узгодженої нормативної основи такі додаткові обов'язки й ризики не завжди супроводжуються пропорційним комплексом соціально-захисних, медичних, психологічних, реабілітаційних і компенсаційних гарантій.

Отже, можемо наголосити, що фрагментарність правового регулювання полягає не стільки у формальній роз'єднаності нормативних актів, адже її головний прояв полягає у відсутності єдиної логіки, за якою підвищений рівень професійного ризику, суспільної значущості праці та трудового навантаження має зумовлювати відповідне посилення СЗ працівника. Саме тому пропонується нами Концепція повинна передбачати поступове впровадження комбінованої моделі комплексного удосконалення чинного законодавства, що охоплюватиме кілька взаємопов'язаних напрямів, а саме: 1) прийняття спеціального закону про СЗ працівників, залучених до функціонування, захисту та відновлення КІ; 2) внесення ряду змін до КЗпП України для забезпечення урахування вимог принципів адресності та загальності СЗ; 3) доповнення Закону України «Про КІ» положеннями соціально-захисного характеру; 4) узгодження законодавства про охорону праці, соціальне страхування, зайнятості, реабілітацію, ветеранів війни та осіб з інвалідністю; 5) прийняття підзаконних актів, які визначатимуть процедури забезпечення мінімального обсягу базових гарантій реалізації права працівника КІ на СЗ.

Також істотною проблемою, яка має бути відображена в Концепції, є недостатня узгодженість приватних і публічних інтересів у сфері функціонування КІ, значимість якої обумовлена тим, що вона полягає передусім в односторонності посилення відповідальності працівників, інтенсивності їхньої праці та загального трудового навантаження (особливо в особливий період), без належного урахування того, що такий винятковий режим має супроводжуватися належним розширенням спеціальних соціальних гарантій, здатних компенсувати підвищення вимог до виконання трудових функцій. Так, слід констатувати, що в умовах воєнного стану законодавство об'єктивно надає роботодавцеві більш широкі організаційні можливості для підтримання безперервності критично важливих функцій. Зокрема, щодо працівників КІ може збільшуватися нормальна тривалість робочого часу, скорочуватися

тривалість щотижневого безперервного відпочинку, а також обмежуватися реалізація права на окремі види відпусток. Як убачається, такі виняткові можливості упорядкування трудових відносин та організації праці мають зрозуміле функціональне призначення, адже за вказаних умов держава повинна гарантувати сталість надання життєво важливих послуг в ряді сфер, а особливо за умов, коли держава-агресор цілеспрямовано намагається унеможливити їх надання. Разом із тим правова допустимість підвищеного трудового навантаження не може означати перекладення основного тягаря забезпечення стійкості КІ на працівника ціною зниження рівня його соціальної безпеки. Так, якщо законодавство розширює можливості роботодавця щодо організації праці, зміни режиму робочого часу або залучення працівника до виконання роботи у складних і небезпечних умовах, воно одночасно повинно передбачати підвищений рівень соціально-захисних гарантій, а за відсутності такого балансу працівник фактично отримує додаткові обов'язки, зазнає більшого фізичного та психоемоційного навантаження, підвищеного ризику втрати здоров'я, працездатності й трудового доходу, але не набуває пропорційного соціально-правового захисту. З огляду на це пропонується Концепція має виходити з положення, що будь-яке нормативне посилення трудових обов'язків і відповідальності працівників КІ повинно супроводжуватися компенсаційним правовим механізмом, застосування якого не залежить від «доброї волі» роботодавця. Зміст такого механізму має визначатися характером виконуваної роботи, тривалістю підвищеного навантаження, рівнем соціального ризику, місцем виконання трудової функції, наявністю воєнної, аварійної чи іншої кризової небезпеки, а також наслідками такого навантаження для фізичного й психічного здоров'я працівника (в окремих випадках й членів його сім'ї).

Висновки. Узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що для формування цілісної державної політики у сфері СЗ працівників КІ України наразі істотне значення має концептуально-стратегічний напрям удосконалення відповідного правового механізму. Така позиція пояснюється тим, що СЗ цієї категорії працівників не може забезпечуватися лише шляхом фрагментарних змін до окремих нормативно-правових актів, адже правовідносини, пов'язані з реалізацією права працівника на СЗ, мають міжгалузевий характер, охоплюючи положення трудового права, права соціального забезпечення, а також адміністративного законодавства

у сфері цивільного захисту населення, ветеранської політики, правові режими воєнного та надзвичайного станів і забезпечення функціонування системи КІ. У зв'язку з цим доцільним є розроблення та затвердження Концепції забезпечення СЗ працівників КІ, яка визначатиме мету, засади, напрями й очікувані результати державної політики в зазначеній сфері. Передусім пропонована Концепція має передбачати перехід від об'єктно-операторського підходу до функціонально-персоніфікованої моделі СЗ, у межах якої вирішальне

значення має фактичне виконання працівником критично значущої трудової функції. Крім того, такий концептуально-стратегічний акт має окреслювати засади й підходи, з урахуванням яких подальше удосконалення законодавства у сфері СЗ працівників КІ дасть змогу належним чином подолати юридичну «невидимість» цієї категорії працівників, фрагментарність правового регулювання, дисбаланс приватних і публічних інтересів у сфері їх СЗ та інші проблеми, що перешкоджають розвитку механізму СЗ працівників КІ.

Список літератури:

1. Белоусов В. Д. Проблематика забезпечення соціальної безпеки сучасної України. *Право.ua*. 2024. № 4. С. 215–221.
2. Соціальний захист людини у світі: моделі, виклики та проблеми / О. В. Чеберяко, З. С. Варналій, І. В. Толок та ін. *Економічна парадигма*. 2024. № 8 (88), т. 1. С. 163–174.
3. Кадикало О. І. Актуальні проблеми соціального захисту населення України в умовах воєнного стану. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2022. Т. 33, № 2 (72). С. 10–14.
4. Пасічник Ю. В., Сукач О. М. Розвиток системи соціального захисту в Україні у контексті європейського виміру. *Журнал європейської економіки*. 2022. № 4. С. 457–481.
5. Татаренко Д. В., Гриценко Г. М. Розвиток правових механізмів соціального захисту в умовах збройних конфліктів: історичний аспект. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2025. № 49. С. 76–88.
6. Барсук М. А. Актуальні питання соціального захисту суддів, які є особами з інвалідністю. *Соціальне право*. 2023. № 2. С. 6–12.
7. Гоц-Яковлева О. В. Дистанційна робота як нова реальність: проблеми соціального захисту для окремих категорій працівників. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія: Право*. 2024. № 40. DOI:10.34142/23121661.2024.40.34
8. Коваленко Р. І. Правове регулювання соціального захисту нових форм зайнятості: сучасні проблеми та перспективи розвитку. *Право та державне управління*. 2023. № 2. С. 555–560.
9. Мазуренко Л. І. Основні засади державної політики у сфері соціального захисту військовослужбовців: нормативно-правове забезпечення. *Актуальні проблеми політики*. 2023. Вип. 71. С. 223–231.
10. Шкода В. М. Правове регулювання соціального захисту працівників митних органів : дис. ... д-ра філос. : 081 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2023. 256 с.
11. Лубінець Д. В. Поняття і ознаки працівника критичної інфраструктури України. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2023. № 4 (26). С. 24–31.
12. Лубінець Д. В. Спеціальні ознаки працівника критичної інфраструктури України. *Соціальне право*. 2023. № 1. С. 44–50.

Lubinets D. V. CONCEPTUAL AND STRATEGIC DIRECTION FOR IMPROVING THE LEGAL MECHANISM OF SOCIAL PROTECTION FOR CRITICAL INFRASTRUCTURE WORKERS

The article examines the potential of a conceptual and strategic approach to improving the legal mechanism for the social protection of critical infrastructure workers. It argues that, in the context of full-scale war, such protection is not merely a separate area of social policy, but also a prerequisite for the resilience of critical infrastructure, the social security of workers, and the proper performance of the state's social function. The article shows that this sphere cannot be regulated through fragmented amendments to individual legal acts, since it has an intersectoral character and involves labour law, social security law, civil protection, veterans' policy, the legal regimes of martial law and states of emergency, and legislation on critical infrastructure. Particular attention is paid to the need to develop a Concept for Ensuring the Social Protection of Critical Infrastructure Workers as a subordinate conceptual and strategic act defining state policy in this field. The key problems to be reflected in such a Concept are identified: the legal "invisibility" of critical infrastructure workers, the fragmentation of regulation, the insufficient coordination of private and public interests, and the absence of a proportionate compensatory mechanism where labour duties, responsibility, and workload are intensified. It is concluded that the relevant legal mechanism requires a transition from an object- and operator-centred approach to a functional and personified model of social protection, focused on the actual performance

of a critically significant labour function and its impact on the continuity, protection, and restoration of critical infrastructure.

Keywords: *critical infrastructure workers, labour guarantees, legal mechanism, social protection, social security, state policy.*

Дата першого надходження статті до видання: 03.07.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.07.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 10.09.2026