

УДК 351.743

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.02.2.23>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ВАЖЛИВИХ ДЕРЖАВНИХ ОБ'ЄКТІВ ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ: СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ НОРМАТИВНИХ АКТІВ

Кривенко О.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри військового права та правоохоронної діяльності
Національного університету оборони України
ORCID: 0000-0002-4776-3465*

Аптекарь В.К.,

*старший помічник начальника відділення кадрової роботи -
начальник групи мобілізаційної роботи військової частини 3030,
слухач Національного університету оборони України
ORCID: 0009-0008-0026-5419*

Кривенко О.В., Аптекарь В.К. Правове регулювання охорони важливих державних об'єктів підрозділами Національної гвардії України: системний аналіз нормативних актів.

У статті здійснюється системний аналіз нормативно-правової моделі охорони важливих державних об'єктів підрозділами Національної гвардії України як фізичного захисту критичної інфраструктури в умовах воєнного стану. Повномасштабна агресія російської федерації з 2022 року виявила системні колізії чинної моделі, що перетворюють окремі прогалини на загрозу обороноздатності стратегічних об'єктів економіки та безпеки держави.

Обґрунтовується, що нормативна база неадаптована до гібридних загроз воєнного часу: відсутність чіткого розмежування «охорони» (від несанкціонованих дій диверсантів, терористів) від «оборони» (від ракетних ударів, атак БПЛА, спроб окупації), алгоритмів переходу режимів діяльності, типізованих процедур для різних категорій об'єктів (АЕС, ТЕС, мости, склади озброєння). Це проявилось під час подій на енергетичних об'єктах 2022 року та відбиття диверсійних груп.

Наукову основу становить аналіз воєнного досвіду та узагальнення позицій дослідників, що виявило чотири системні проблеми: нечіткість суб'єктного кола Національної гвардії України з урахуванням дублювання повноважень Збройних Сил України, відсутність критеріїв розмежування завдань, розбіжності між законодавчими актами та відомчими документами, відсутність стандартів фіксації загроз і координації дій під час нападів.

Показано, що чинна модель створює правову невизначеність командування, ускладнює координацію з операторами об'єктів, документування інцидентів та судовий захист особового складу. Практика 2022–2025 рр. підтверджує потребу доктринального розмежування мирного та воєнного режимів фізичного захисту.

У роботі запропоновано дворівневу гібридну модель: «мирний режим» периметрової охорони (патрулювання, контроль доступу) та «воєнний режим» інтеграції НГУ до територіальної оборони ЗСУ з передачею командування. Поєднання жорстких процедур мирного часу з гнучкою адаптацією воєнного часу формує нову систему фізичного захисту.

Результати можуть бути використані при оновленні нормативних актів, розробці стандартів НГУ, програмах підготовки командирів та формуванні політики захисту критичної інфраструктури як складової обороноздатності держави.

Ключові слова: Національна гвардія України, охорона важливих державних об'єктів, критична інфраструктура, фізичний захист, воєнний стан, нормативно-правове регулювання, гібридна модель оборони.

Kryvenko O.V., Aptekar V.K. Legal regulation of the protection of important state objects by units of the National Guard of Ukraine: a systematic analysis of normative acts.

The article conducts a systematic analysis of the normative-legal model of protecting important state objects by units of the National Guard of Ukraine as physical protection of critical infrastructure under martial law conditions. Russia's full-scale aggression since 2022 has revealed systemic collisions in the current model, turning individual gaps into threats to the defense capability of strategic economic and security facilities.

It is substantiated that the normative framework is not adapted to hybrid wartime threats: lack of clear delineation between «protection» (from unauthorized actions of saboteurs and terrorists) and «defense» (from missile strikes, drone attacks, occupation attempts), algorithms for transitioning between operational modes, and typified procedures for different object categories (NPPs, TPPs, bridges, ammunition depots). This manifested during incidents at energy facilities in 2022 and repelling sabotage groups.

The scientific basis consists of analyzing wartime experience and generalizing researchers' positions, which identified four systemic problems: ambiguity in the National Guard of Ukraine's subject scope considering overlap with Armed Forces powers, lack of task delineation criteria, discrepancies between legislative acts and departmental documents, and absence of threat documentation and coordination standards during attacks.

It is shown that the current model creates legal uncertainty for command, complicates coordination with facility operators, incident documentation, and legal protection of personnel. The practice of 2022–2025 confirms the need for doctrinal separation of peacetime and wartime physical protection regimes.

The study proposes a two-level hybrid model: «peacetime regime» of perimeter protection (patrolling, access control) and «wartime regime» of NGU integration into territorial defense of the Armed Forces with command transfer. Combining rigid peacetime procedures with flexible wartime adaptation forms a new physical protection system.

The results can be used for updating normative acts, developing NGU standards, training programs for commanders, and shaping critical infrastructure protection policy as part of national defense capability.

Key words: National Guard of Ukraine, protection of important state objects, critical infrastructure, physical protection, martial law, normative-legal regulation, hybrid defense model.

Постановка проблеми. Збройна агресія проти України з лютого 2022 року виявила системні колізії нормативно-правової моделі охорони важливих державних об'єктів (далі – ОВДО) підрозділами Національної гвардії України (далі – НГУ). Типові системні колізії виявляються у фундаментальних неузгодженостях нормативної бази, зокрема:

- Закон України «Про Національну гвардію України» № 876-VII від 13.03.2014 р. (п. 5 та 18 ст. 2) визначає основні завдання НГУ, зокрема охорону важливих та особливо важливих державних об'єктів, складів озброєння та спеціальних вантажів, а також їх оборону в умовах воєнного стану, введеного Указом Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 р. «Про введення воєнного стану в Україні», що потребує уточнення алгоритмів переходу від охорони до оборони [1; 2].

- Постанова КМУ № 83 від 04.03.2015 р. «Про затвердження переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави» (далі – Постанова КМУ № 83) фіксує понад 200 об'єктів (АЕС, нафтопроводи, органи державної влади), які підлягають обов'язковій охороні підрозділами НГУ, але не містить детальних процедурних протоколів дій щодо воєнних сценаріїв (ракетні удари, БПЛА, окупація), що особливо проявилось під час подій на енергетичних об'єктах у 2022 році [3].

- Наказ МВС України № 256 від 02.07.2014 р. «Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національною гвардією України» (далі – Наказ МВС № 256) деталізує порядок периметрової охорони, патрулювання і реагування на несанкціонований доступ, однак не містить спеціалізованих алгоритмів дій підрозділів НГУ у разі загрози ракетних обстрілів чи атак БПЛА [4].

Нормативно-правова модель ОВДО балансує між завданнями НГУ (п. 5, 18 ст. 2 ЗУ «Про Національну гвардію України») та переліком, затвердженим Постановою КМУ № 83, але колізії виникають через неузгодженість з Указом Президента України № 64/2022 від 24.02.2022р. «Про введення воєнного стану в Україні» та застарілість процедурних алгоритмів Наказу МВС № 256 [1; 2; 4]. Відсутність чітких критеріїв розмежування «охорони» (від несанкціонованих дій) та «оборони» (від державних агресорів), а також типізованих процедур для різних категорій об'єктів ускладнює адаптацію до гібридних атак.

Аналіз досліджень і публікацій. Зростання наукового інтересу до правового регулювання ОВДО підрозділами НГУ пов'язане з необхідністю адаптації законодавства до сучасних воєнних реалій та практики ведення бойових дій при відсічі агресії. Дослідники акцентують увагу на системному аналізі нормативної бази та практиці реалізації норм підрозділами НГУ в охороні та обороні важливих державних об'єктів [5; 6; 7].

У фокусі критичного аналізу дослідників залишаються чотири основні невіршені питання, що мають безпосереднє значення для діяльності НГУ на важливих державних об'єктах:

- повнота й ефективність правового регулювання суб'єктного кола НГУ при охороні стратегічних об'єктів, з урахуванням дублювання повноважень із ЗСУ;

- відсутність чітко визначених критеріїв і алгоритмів розмежування завдань «охорони» та «оборони» у нормативних актах;
- істотні розбіжності між підходами чинних законодавчих актів та нормативними документами НГУ;
- відсутність уніфікованих стандартів фіксації загроз та координації дій під час нападів і спроб захоплення важливих об'єктів.

Так, Буга Г.С. у своїх працях акцентує увагу на системних недоліках правового регулювання. Вчений обґрунтовує фрагментарність нормативно-правової бази та відсутність координації між відомчими органами [5]. Батюк О.В. зосереджується на статусі важливих державних об'єктів як складової критичної інфраструктури та обґрунтовує необхідність уніфікації норм, що регламентують діяльність НГУ, з урахуванням положень ЗУ «Про критичну інфраструктуру» [6].

Городнов В.П. та Репіло Ю.Є. аналізують обґрунтованість залучення НГУ до охорони важливих державних об'єктів, виявляючи колізії між відомчими положеннями МВС та практикою реалізації завдань [7].

Серед зарубіжних досліджень вирізняється праця Przybylak J., у якій на основі воєнного досвіду України обґрунтовується необхідність вдосконалення нормативного регулювання фізичного захисту критичної інфраструктури відповідно до сучасних безпекових стандартів [8].

Аналітичні звіти SIPRI та РНБО за 2023–2025 роки досліджують вплив збройного конфлікту на безпеку критичної інфраструктури України, наголошуючи на ролі підрозділів НГУ в обороні стратегічних об'єктів та фіксуючи системні проблеми координації під час воєнних дій [9; 10].

Водночас у зазначених працях не простежується комплексного системного підходу до нормативно-правової моделі ОВДО підрозділами НГУ в умовах воєнного стану з урахуванням колізій між законами України, урядовими актами та відомчими нормативними актами. Саме відсутність цілісного аналізу цих колізій та їх впливу на практику фізичного захисту і оборони важливих державних об'єктів зумовлює актуальність обраної тематики та потребує подальшого наукового дослідження.

Метою статті є проведення аналізу нормативно-правової бази ОВДО підрозділами НГУ в умовах правового режиму воєнного стану, виявлення ключових колізій між базовими законами, урядовими та відомчими актами, а також формулювання основних напрямів удосконалення законодавства з урахуванням воєнного досвіду 2022–2025 рр.

Виклад основного матеріалу. На наш погляд, комплексний системний аналіз нормативно-правової моделі ОВДО підрозділами НГУ повинен чітко розмежувати чотири складові, а саме: суб'єктне коло охорони, розмежування завдань (охорони та оборони), розбіжності актів та стандарти фіксації.

Повномасштабна агресія виявила вразливість стратегічних об'єктів критичної інфраструктури України, де підрозділи НГУ здійснювали оборону. Це збройне протистояння, з високим рівнем непередбачуваності, потребує адаптації правової системи та перегляду підходів до фізичного захисту важливих державних об'єктів.

У такій ситуації ЗУ «Про Національну гвардію України» (ст. 2) та Постанова КМУ № 83 прямо покладають на підрозділи НГУ основну частину завдань фізичного захисту важливих державних об'єктів, що створює правову основу для реагування на більшість загроз, дозволяючи забезпечити законодавчий захист об'єктів від несанкціонованих дій і воєнних загроз за умови відповідності чинним нормативним актам [1; 3]. Її значення полягає не лише у правовому захисті стратегічних об'єктів, але й у встановленні чітких меж допустимості застосування сили, що забезпечує правовий захист особового складу підрозділів НГУ у період збройного конфлікту.

Реальний приклад із практики – діяльність підрозділів НГУ з охорони та оборони стратегічних об'єктів, які у 2022 році відбивали спроби диверсійних груп російської федерації, демонструючи ефективність Наказу МВС № 256, але виявивши вразливість через відсутність чітких протоколів координації з операторами об'єктів [4]. На нашу думку, ця ситуація ілюструє системну проблему документування інцидентів, що ускладнює судову експертизу, а також свідчить про ефективність Наказу МВС № 256 для недержавних загроз, але потребує адаптації до ракетних обстрілів, атак БПЛА та інших воєнних сценаріїв.

Система нормативно-правового регулювання базується на трьохрівневій структурі: конституційні основи, спеціальні закони та відомчі нормативні акти (положення, накази, інструкції уповноважених органів). Конституція України (ст. 17) покладає на державу обов'язок захисту стратегічних об'єктів [11], ЗУ «Про оборону України» (ст. 9) визначає НГУ як сили оборони критичної інфраструктури [12], а ЗУ «Про критичну інфраструктуру» класифікує важливі державні об'єкти як об'єкти підвищеного ризику [13], що позитивно оцінює Буга Г.С., однак критикує відсутність спеціального закону про системну охорону стратегічних об'єктів. [5].

Центральним нормативним актом є ЗУ «Про Національну гвардію України», який покладає на НГУ завдання охорони важливих державних об'єктів з розмежуванням фізичного захисту (від ди-

версійних та терористичних загроз) та воєнної оборони (від державних агресорів). На його основі Наказ МВС № 256 регламентує порядок патрулювання периметру, несення служби та реагування на загрози [2; 4].

Закон України «Про Національну гвардію України» (ст. 2) декларує повний спектр завдань з охорони важливих державних об'єктів, проте Наказ МВС № 256 деталізує лише периметрову охорону (патрулювання, реагування на несанкціонований доступ), не регламентуючи перехід до воєнної оборони від державних агресорів – ракетних обстрілів, атак БПЛА чи окупації [2; 4]. На нашу думку, така неузгодженість створює правову невизначеність для командирів при прийнятті оперативних рішень у бойових умовах. Цю прогалину також підтверджує Городнов В.П., який критикує застарілість алгоритмів Наказу МВС № 256, що не повною мірою враховує державних агресорів, фокусуючись переважно на «недержавних акторах», що суперечить сучасним воєнним реаліям [7].

Аналогічна ситуація з іншими підзаконними актами: Постанова КМУ від 09.12.2020 р. № 1109 «Про затвердження Порядку віднесення об'єктів критичної інфраструктури до відповідних категорій» визначає класифікацію об'єктів критичної інфраструктури [14], але не усуває колізії між завданнями законодавчого рівня та процедурними алгоритмами

Саме тому, на наш погляд, необхідна дворівнева гібридна модель фізичного захисту, яка доктринально розмежує два режими діяльності НГУ:

- «мирний режим» – первинна периметрова охорона відповідно до Наказу МВС № 256 (патрулювання зовнішнього контуру, контроль доступу, реагування на несанкціоноване проникнення, нейтралізація диверсійно-розвідувальних груп та терористичних груп);

- «воєнний режим» – оперативна інтеграція НГУ до системи територіальної оборони ЗСУ з задачею командування відповідно до Указу Президента № 64/2022 та ЗУ «Про основи національного спротиву» № 1702-IX від 16.07.2021 р., що забезпечує гнучку оборону від регулярних сил державних агресорів (ракетні удари, атаки БПЛА, спроби окупації) [2; 15]. Такий підхід дозволяє адаптувати підрозділи НГУ до специфіки загроз, зберігаючи їхню спеціалізацію на фізичному захисті в мирний час та забезпечуючи ефективну інтеграцію до загальної оборонної системи під час війни.

Проте вказані вище підзаконні акти орієнтовані переважно на «недержавних акторів» (диверсанти, терористи), недостатньо враховуючи воєнні сценарії (ракетні удари, атаки БПЛА, окупація). Переконані, що така системна прогалина створює невідповідність між мирним і воєнним часом для НГУ, що підтверджує Батюк О.В., критикуючи розпорошеність нормативних актів без єдиної координації [6].

Саме ці системні невідповідності виявляються не лише у теоретичному аналізі нормативних актів, але й на практиці – під час охорони АЕС, ТЕС, мостів, складів озброєння та критичної інфраструктури, що підтверджують дослідження Батюка О.В. та співавторів [6]. Волков І.М. вказує на критичний недолік координації НГУ–ЗСУ в українській моделі фізичного захисту важливих державних об'єктів, а саме на відсутності єдиного командування та протоколів передачі повноважень. Вчений наголошує на необхідності посилення взаємодії із силами оборони та пропонує комбінований підхід – інтеграцію нормативних документів НГУ (Наказ МВС № 256) з доктринами ЗСУ для забезпечення ефективної оборони в умовах воєнного стану [16].

На наш погляд, така системна проблема української моделі фізичного захисту важливих державних об'єктів потребує термінової адаптації до воєнних реалій через неузгодженість нормативних актів, що створює ризики для національної безпеки.

Саме ці практичні виклики проявляються у суті фізичного захисту важливих державних об'єктів – комплексі заходів з охорони та оборони від несанкціонованого доступу, диверсій та воєнних атак. Застосування цих норм допускає виправданий ризик у бойових умовах, але вимагає чіткого документування загроз.

Додаткову критичність створює відсутність чітких критеріїв, що породжує правову невизначеність для керівного складу НГУ та ускладнює оперативні рішення в бойових умовах. Саме ці системні суперечності між відомчими положеннями МВС і практикою НГУ вітчизняні дослідники виокремлюють як низку актуальних проблем застосування нормативних актів:

- *недостатнє розмежування завдань охорони та оборони.* ЗУ «Про Національну гвардію України» не чітко розмежує функції НГУ від ЗСУ, що створює дублювання. Буга Г.С. вказує на потребу законодавчого уточнення суб'єктного кола, Городнов В.П. пропонує моделі чисельності підрозділів для різних сценаріїв [5; 7];

- *колізії у процедурних алгоритмах.* Відсутність врахування воєнних атак у Наказі МВС № 256. Батюк О.В. критикує фрагментарність нормативного масиву, Волков І.М. наголошує на потребі типізації загроз [4; 5];

- *недостатня координація з операторами об'єктів.* Суконько С.М. акцентує на конфлікті повноважень НГУ та служб фізичного захисту операторів [17];

- *слабке документування інцидентів*. Суконько С.М. та Репіло Ю.Є. підкреслюють відсутність протоколів фіксації для судового захисту [17].

Запропонована гібридна модель безпосередньо відповідає на ці виклики, створюючи доктринальне розмежування двох режимів. Наукова спільнота підтримує комплексний підхід до усунення виявлених проблемних аспектів:

- *уніфікація законодавства*. Буга Г.С. наполягає на єдиному законі про охорону важливих об'єктів [5];

- *обов'язкове документування*. Суконько С.М. та Репіло Ю.Є. пропонують впровадження протоколів фіксації оперативних рішень [17];

- *спеціалізована підготовка*. Суконько С.М. акцентує на тренінгах з гібридних загроз для підрозділів НГУ [17];

- *типізація процедур*. Городнов В.П. рекомендує стандартизовані алгоритми для різних типів об'єктів. [7].

Запропонований комплексний підхід усуває виявлені колізії, створюючи гнучку систему фізичного захисту важливих державних об'єктів. Він забезпечує відповідність нормативним актам, підвищує обороноздатність критичної інфраструктури та ефективність застосування підрозділів НГУ.

Висновки. Таким чином, нормативно-правова база ОВДО підрозділами НГУ демонструє системні колізії між завданнями законодавчого рівня та процедурними алгоритмами підзаконних актів, що ускладнює оперативне реагування на гібридні загрози воєнного стану.

Дворівнева гібридна модель фізичного захисту, запропонована у статті, створює доктринальне розмежування мирного та воєнного режимів діяльності НГУ, забезпечуючи правову визначеність командування та інтеграцію з Силами територіальної оборони ЗСУ.

Реалізація запропонованої моделі передбачає три напрями законодавчого удосконалення: доповнення Наказу МВС № 256 протоколами воєнної оборони, типізації процедур для категорій об'єктів та розробки єдиного закону про системний фізичний захист критичної інфраструктури.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про Національну гвардію України» № 876-VII від 13.03.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>.
2. Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 «Про введення воєнного стану в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України № 83 від 04.03.2015 «Про затвердження переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2015-%D0%BF#Text>.
4. Наказ МВС України № 256 від 02.07.2014 «Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національною гвардією України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14#Text>.
5. Буга Г.С. Правове регулювання діяльності Національної гвардії України. Legal Novels. 2023. № 19. URL: http://legalnovels.in.ua/journal/19_2023/41.pdf.
6. Батюк О.В. Роль підрозділів НГУ у системі захисту критичної інфраструктури. Службово-бойова діяльність сил безпеки. 2024. URL: <https://chiz.nangu.edu.ua/article/download/324059/314147/751376>.
7. Городнов В.П. Геоінформаційна модель інформаційно-аналітичного забезпечення процесів охорони особливо важливих державних об'єктів. Службово-бойова діяльність сил безпеки. 2019. URL: <https://chiz.nangu.edu.ua/article/download/136596/166624>.
8. Przybylak J., Nuclear power plants in war zones: Lessons learned from the war in Ukraine. Security and Defence Quarterly. 2024. Vol. 46, No. 2. P. 84–103. URL: <https://securityanddefence.pl/Nuclear-power-plants-in-war-zones,174810,0,2.html>.
9. SIPRI. Nuclear Security During Armed Conflict: Lessons From Ukraine. 2023. URL: <https://www.sipri.org/publications/2023/nuclear-security-during-armed-conflict-lessons-ukraine>.
10. РНБО України. Річний аналітичний огляд кіберпростору України (2023–2024), включаючи критичну інфраструктуру. Київ: РНБО, 2025. URL: https://www.rnbo.gov.ua/files/2024/NATIONAL_CYBER_SCC/20250109/Year%20in%20review_UKR_upd.pdf.
11. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (ст. 17). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>.
12. Закон України «Про оборону України» № 1932-XII від 06.12.1991 (ст. 9). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.
13. Закон України «Про критичну інфраструктуру» № 1882-IX від 16.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text>.

14. Постанова Кабінету Міністрів України № 1109 від 09.12.2020 «Про затвердження Порядку віднесення об'єктів критичної інфраструктури до відповідних категорій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2020-%D0%BF#Text>.
15. Закон України «Про основи національного спротиву» № 1702-IX від 16.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.
16. Волков І.М. «Правове забезпечення службово-бойової діяльності НГУ». Вісник НА НГУ. – 2023. URL: <https://chiz.nangu.edu.ua/article/download/189923/189698>.
17. Суконько С.М., Репіло Ю.Є. «Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку НГУ». Службово-бойова діяльність сил безпеки. 2022. URL: <https://chiz.nangu.edu.ua/article/download/136596/166624>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 1.03.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.03.2026
Дата публікації: 3.04.2026

© Кривенко О.В., Аптекарь В.К., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0