

УДК 355.43

Т. А. Сутюшев, О. В. Кривенко

## ОБҐРУНТУВАННЯ ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ВДОСКОНАЛЮВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ СТОСОВНО ПРОВЕДЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОЇ ОПЕРАЦІЇ З ПРИПИНЕННЯ ВНУТРІШНЬОГО ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ У ПРИКОРДОННОМУ РАЙОНІ

*На підставі аналізу нормативно-правових актів України та міжнародних угод стосовно проведення військових та військово-спеціальних заходів з локалізації та нейтралізації внутрішнього збройного конфлікту у прикордонному районі визначено та обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалювання цієї нормативно-правової бази.*

**Постановка проблеми.** Світовий досвід свідчить, що сучасні внутрішні збройні конфлікти (ВЗК) у більшості випадків вирішуються з використанням військової сили, а саме шляхом проведення військових та військово-спеціальних заходів, і частіше за все у формі спеціальних операцій (СО). Яскравим прикладом є події останнього двадцятиріччя, що відбулись і відбуваються у прикордонному районі північної сусідки нашої держави – Російської Федерації (РФ), а саме на Північному Кавказі. Починаючи з кінця минулого сторіччя нормативно-правова база РФ у зв'язку з вимогами часу зазнала деяких змін щодо застосування військової сили у воєнних конфліктах, і в тому числі у ВЗК. У цілому на цей час можна стверджувати, що такі зміни дійсно вдосконалювали зазначену базу РФ, що сприяло стабілізації внутрішньої обстановки у державі, і насамперед на Північному Кавказі, внаслідок посилення правового підґрунтя дій інститутів влади у кризових ситуаціях.

Стосовно нашої держави сьогодні явних ознак можливостей виникнення ВЗК немає. Але за певних обставин утворення та ескалацію такого явища в Україні, і особливо в її прикордонних районах, гарантовано виключати не можна. Однозначно зрозуміло, що локалізація та нейтралізація такого явища мають передбачати використання на правовій базі певного потенціалу силових відомств держави. Такою правовою базою, у першу чергу, має бути Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану” [1]. У цьому Законі вказано окремі явища та ознаки, які зі світового досвіду мають бути притаманні ВЗК і які можуть бути підставою для введення на території держави або в її окремому районі зазначеного режиму. Можна вважати, що на сьогодні цей Закон є правовим актом, який найбільш конкретно визначає правові

повноваження інститутів державної влади щодо врегулювання суспільних відносин у період надзвичайних обставин. У той же час, якщо у цьому Законі достатньо чітко визначено повноваження силових відомств з проведення заходів, в основному, режимного характеру щодо врегулювання зазначених відносин, то стосовно заходів військового або військово-спеціального характеру як одних із форм вирішення ВЗК у Законі взагалі не йдеться. І це, на наш погляд, є певною проблемою. Проблемними є також й інші питання правового характеру, розв'язання яких дозволило б значно підвищити ефективність військової сили як інструменту вирішення ВЗК.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Як згадувалося вище, у Законі України “Про правовий режим надзвичайного стану” [1] указано заходи щодо підтримання режиму надзвичайного стану, які за характером можна віднести до режимно-обмежувальних. Однак, на жаль, у цьому Законі не наводяться положення щодо інших форм застосування силового потенціалу держави, насамперед військового, основним носієм якого в умовах надзвичайного стану можуть бути внутрішні війська (ВВ). Не йдеться про можливість застосування військового потенціалу в умовах надзвичайного стану у процесі реалізації можливостей так званої внутрішньої воєнної загрози, наприклад під час ВЗК [2], і в Законі України “Про основи національної безпеки України” [3]. Можна припустити, що у разі введення будь-якого надзвичайного адміністративно-правового режиму в Україні буде запроваджене пряме президентське правління з наданням певних повноважень голові держави, і в тому числі із застосування, наприклад, військової сили з метою припинення ВЗК. Однак таке правління, як пропонує автор нещодавно виданої фундаментальної праці [4], необхідно, перш за

все, закріпити як у Конституції України, так і у відповідних законах, наприклад [1, 5].

Проте, на нашу думку, питання щодо застосування військової сили, а саме ВВ, з правом проведення заходів військового та військово-спеціального характеру з метою припинення прояву внутрішньої воєнної загрози має бути передбачено у Законі безпосередньо так же само, як і інші правові питання. Це дозволило б, як було вказано вище, значно підвищити ефективність застосування військової сили в умовах надзвичайного адміністративно-правового режиму і, передусім, в умовах ВЗК.

**Метою статті** є надання й обґрунтування пропозицій щодо вдосконалювання нормативно-правової бази стосовно проведення спеціальної операції з припинення ВЗК у прикордонному районі.

**Виклад основного матеріалу.** Застосування військової сили і, в першу чергу ВВ, у СО з локалізації та нейтралізації ВЗК у будь-якому регіоні держави, і в тому числі у прикордонному районі, належить до заходів військового або військово-спеціального характеру, проведення яких може передбачатися в умовах правового режиму надзвичайного стану. Проведення СО саме в умовах цього стану зумовлено тим, що припустити можливість вирішення ВЗК в умовах мирного часу, і тим більш у прикордонному районі, практично неможливо. Це пояснюється тим, що саме умови мирного часу у разі спроб вирішення ВЗК будуть безпосередньо сприяти його ескалації, що є неприпустимим і найбільш небезпечним з урахуванням розташування району ВЗК біля державного кордону. Водночас слід зважати на те, що необхідність проведення СО військового або військово-спеціального характеру може бути викликана такими факторами, як:

- вчинення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

- виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожують безпеці громадян і порушують нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- виникнення масових заворушень, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;

- масовий перехід державного кордону з території суміжних держав.

Усі наведені фактори вказані у ст. 4 “Умови введення надзвичайного стану” Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану”.

Таким чином, проведення СО зазначеного характеру має проводитися саме в умовах правового режиму надзвичайного стану.

Однак, на жаль, Законом України [1] у разі прояву як зазначених факторів, так і деяких інших, передбачається проведення заходів, які за змістом можна віднести до заходів режимного та обмежувального характеру. Заходи військового або військово-спеціального характеру не тільки не наводяться як можлива адекватна протидія впливу наведених факторів, але й взагалі не згадуються. Тому правовим обґрунтуванням проведення військових або військово-спеціальних заходів може бути окремий пункт відповідного змісту у ст. 16 “Зміст заходів правового режиму надзвичайного стану” або окрема додаткова стаття наведеного Закону, які за логікою потребують внесення їх до закону як зміни.

Тепер стосовно ст. 10 “Військове командування” зазначеного Закону, що визначає військове командування для здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану. У разі реалізації наведеної вище пропозиції цю статтю доцільно, на наш погляд, розширити додатком про наділення повноваженнями військового командування саме Головне управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України як органу, здатного планувати та проводити заходи військового та військово-спеціального характеру. До змісту змін доцільно було б внести й положення про можливу форму угруповання військ, наприклад, тимчасове об'єднане угруповання військ (ТОУВ) для проведення військових або військово-спеціальних заходів, а також про процедуру його створення і можливі форми органів та пунктів управління цього угруповання. Це може бути зумовлено міжвідомчим характером наведеного питання. Хоча, з іншого боку, все це за реальною кризовою ситуацією може обговорюватись організаційною або оперативною директивою

Президента України (як Верховного Головнокомандувача) чи міністра внутрішніх справ або командувача внутрішніх військ. Виконання початкових етапів з підготовки військових або військово-спеціальних заходів (наприклад, оперативного планування СО, підготовки органів військового управління і військ та району СО, а також організаторської роботи), на наш погляд, також має чітко визначатись у директивних документах. Ці функції доцільно покласти на начальника управління відповідного ТрК (у зоні відповідальності якого відбувається ВЗК) і його штаб до початку роботи призначеного командувача ТОУВ та його органу управління. У деяких випадках як базу для утворення цього органу доцільно використовувати можливості такого органу, як регіональна координаційна група АТЦ при СБУ.

Слід зауважити, що не тільки положення наведених пропозицій мають, на нашу думку, бути певним чином визначені на рівні положень зазначеного Закону України, але й деякі інші, що торкаються повноважень практично всіх силових відомств, оскільки вони не можуть визначатись лише відомчими нормативно-правовими документами.

У процесі підготовки і проведення військових та військово-спеціальних заходів, наприклад СО складом ТОУВ, виникає ще одне гостре правове питання щодо організації та підтримання взаємодії ВВ з іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами. На сьогодні ВВ виконують покладені на них завдання в інтересах 14 міністерств та відомств (серед яких Міністерство внутрішніх справ; Державна прикордонна служба України; Міністерство закордонних справ; Міністерство з питань надзвичайних ситуацій і в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; Міністерство промислової політики; Міністерство палива та енергетики; Міністерство юстиції; Міністерство охорони навколишнього природного середовища; Служба безпеки України; Генеральна прокуратура; Національна академія наук; Національне космічне агентство; НАЕК "Енергоатом"; Державний департамент з питань виконання покарань), тобто вони взаємодіють із цими органами державної влади. У той же час у Законі України [6] указано, що "внутрішні війська, виконуючи покладені на них завдання, взаємодіють з органами

внутрішніх справ", і не зазначено щодо інших органів державної влади. Це, на наш погляд, є прогалиною у законодавчому полі службово-бойової діяльності ВВ і потребує відповідного законодавчого врегулювання, про що один із авторів цієї статті свого часу докладно доповідав [7].

Існує ще одне проблемне питання, підхід до вирішення якого має визначатись, на нашу думку, на рівні Закону про оперативно-розшукову діяльність. Йдеться про процедуру визначення належності до тих чи інших сил представників протиправної сторони, що протидіють органам державної влади. У разі кризових ситуацій дуже важливо за короткий час встановити цю належність для чіткого визначення правових повноважень дій сил держави під час локалізації та нейтралізації зазначених ситуацій. Так, своєчасні виявлення, ідентифікація та документування у ході ВЗК у районі конфлікту представників протиправної сторони як представників сил спеціальних операцій (ССО) іноземної держави дає привід для невідкладного проведення процедур щодо переведення країни у воєнний стан на підставі положень ст. 1 першого розділу Закону України "Про оборону" [8]. Проведення такої процедури дає правову підставу для залучення додаткового військового потенціалу держави до нейтралізації впливу зазначених сил протилежної сторони. У наведеному вище прикладі одним із первинних етапів такої процедури має бути діяльність так званих оперативно-слідчих груп від відповідних відомств щодо ідентифікації та документування осіб, які підозрюються у належності до ССО іноземної держави. На сьогодні така діяльність відомчих оперативно-слідчих груп з виконання зазначеного завдання залежно від обставин може здійснюватися послідовним, паралельним або змішаним шляхом, що потребуватиме певного часу й ускладнюватиметься необхідністю як організації міжвідомчої взаємодії, так і її підтримання. Раціональним за часом вирішенням цього питання може стати проведення зазначених дій оперативно-слідчою групою, складеною з певних представників, – фахівців відповідних силових відомств. Однак організація таких міжвідомчих груп змішаного складу та їх функціонування потребують певних правових підстав. Правове вирішення цього питання на сьогодні є певною проблемою, яку слід розв'язувати.

Аналіз результатів польових заходів, які

свого часу були проведені у формі польових досліджень та навчань за участю формувань ВВ МВС України та її інших силових відомств, навів на думку, що в окремих регіонах України у разі кризових ситуацій, що за певних обставин можуть у них виникнути, проблематичним є своєчасне зосередження достатнього потенціалу ВВ для проведення військових та військово-спеціальних заходів саме у разі кризових ситуацій. Або його взагалі не буде вистачати, наприклад, за умов певного масштабу ескалації такого явища, як ВЗК. Тому доцільно реально розглядати можливість передачі на правовій підставі частини потенціалу Збройних Сил України у підпорядкування командування ВВ, наприклад, на підставі видання та затвердження відповідного указу Президента України (така пропозиція була надана свого часу у статті [2]). Однак проведення цієї процедури потребує певного часу, який в умовах швидкоплинної кризової ситуації може стати неприйнятним. Тому іншою правовою підставою для проведення такої процедури може стати внесення певних змін до відповідних законів, наприклад [1, 6]. Необхідно звернути увагу на те, що розглянутий варіант посилення потенціалу ВВ у деяких кризових ситуаціях внутрішнього характеру реально розглядається у формі розроблених матеріалів до проекту стратегічного оборонного бюлетеня.

Окремим проблемним питанням правового характеру, що теж потребує вирішення, є визначення пріоритету сигналів, за переліком яких визначаються відповідний склад сил ВВ та порядок їх дій за надзвичайних обставин. На сьогодні документально визначені склад сил і порядок їх дій на випадок отримання лише одного сигналу, що подається у разі виникнення тієї чи іншої надзвичайної ситуації. Проте не зазначено, якими мають бути виділений склад сил ВВ та порядок їх дій у разі виникнення одночасно або за короткий час двох і більше ситуацій, які дійсно можна характеризувати як надзвичайні обставини різного змісту і які вимагають дії за відповідними сигналами. Наприклад, складними для ВВ можуть стати надзвичайні обставини, що характеризуються діями НЗФ на тлі попередньо спровокованих масових безладь, реакція на які вже відбулася за відповідним сигналом, значна чисельність

особового складу вийшла за межі пунктів постійної дислокації, і збір його для здійснення протидії НЗФ стає достатньо проблемним. Треба зауважити, що на сьогодні доцільно чітко прописати і такий сигнал, що визначав би дії саме ВВ за такою надзвичайною ситуацією, як прояв активних дій НЗФ нетерористичного характеру.

Слід розглянути й таке питання, як своєчасне інформаційне забезпечення службово-бойової діяльності ВВ, особливо в умовах надзвичайних обставин або умовах правового режиму надзвичайного стану. Вирішення цього питання теж потребує певних правових підстав. Як було наведено вище, період формування замислу спеціальної операції на етапі оперативного планування має обмежуватися досить коротким часом. При цьому основним інструментом отримання інформації для командира ВВ, що формує замисел, є розвідувальні підрозділи ВВ, яким буде досить важко за короткий час виконати основний обсяг не тільки розвідувальних завдань, але й завдань з дорозвідки. Розвідувальні ж можливості авіації ВВ теж достатньо обмежені. Тому дуже важливо командир ВВ у період формування замислу СО мати можливість у масштабі реального часу отримувати необхідні інформаційні дані від силових відомств, які згідно із Законом України "Про інформацію" мають відповідний банк інформації. Якщо така процедура буде чітко визначена у правовому відношенні і на цій підставі передбачатиметься її проведення за короткий час, то це дійсно може забезпечити розроблення замислу СО у потрібний термін.

Наприкінці звернемо увагу ще на одне, як на нашу думку, проблемне питання, яке потребує врегулювання на рівні міжнародних угод. За умови, що одним із потенційно кризових регіонів розглядається територія Автономної Республіки Крим, на частині якої згідно з відповідними угодами між Російською Федерацією та Україною дислокується Чорноморський флот РФ, ще одним проблемним правовим питанням є також визначення обсягу повноважень коменданта району надзвичайного стану і, насамперед, командира ТОУВ під час проведення СО у районі надзвичайного стану стосовно планування і ведення дій військового або військово-спеціального характеру на ділянках

зазначеного району, що примикають до території дислокації елементів Чорноморського флоту РФ або в оперативному відношенні перекривають її. У першу чергу, це може стосуватися планування та ведення дій з ізоляції, пошуково-ударних дій, дій із зачищення району СО. Тому, на наш погляд, зазначені угоди потребують певних доповнень, які можуть бути розроблені відповідною змішаною комісією, що позначається у цих угодах.

### **Висновки**

Усі розглянуті вище питання визначені дійсно як проблемні за результатами дослідницьких польових заходів, що були проведені останнім часом за участю ВВ. Вони мають правовий характер, пов'язані з кризовими ситуаціями, які реально можуть виникнути за певних обставин у нашій державі, і тому потребують якомога швидшого вирішення.

### **Список використаних джерел**

1. Про правовий режим надзвичайного стану : закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23.
2. Сутюшев Т. А. Принципи стратегії внутрішньої воєнної безпеки держави та оперативно-тактичної концепції застосування сил і засобів у внутрішньому збройному конфлікті / Т. А. Сутюшев // Честь і закон. – 2008. – № 2. – С. 3–6.

3. Про основи національної безпеки України : закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39.

4. Кузніченко С. О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : моногр. / С. О. Кузніченко. – Сімферополь : КРП «Вид-во “Кримнавчпеддержаввидав”», 2009. – 500 с.

5. Про правовий режим воєнного стану : закон України від 06.04.2000 р. № 1647-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28.

6. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : закон України від 26.03.1992 р. № 2235-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29.

7. Кривенко О. В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії внутрішніх військ МВС України та Державної прикордонної служби України в кризових ситуаціях / О. В. Кривенко // Освітньо-наукове забезпечення правоохоронних органів і військових формувань України : зб. тез доп. наук.-практ. конф. Національної академії ДПС України, 20 листоп. 2009 р., м. Хмельницький. – Хмельницький, 2009. – С. 42, 43.

*Стаття надійшла до редакції 19.02.2011 р.*