

РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 351.746.1

Л.В. Бобрицький,

кандидат юридичних наук, доцент
Інституту підготовки кадрів Державної
служби зайнятості України, м. Київ

ПРОБЛЕМИ АДАПТОВАНOSTІ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ І ВІЙСЬКОВІЙ АГРЕСІЇ

У статті розглянуто сучасне українське законодавство в аспекті його адаптованості до загроз національній безпеці України та її територіальній цілісності. Досліджено окремі правові колізії, що суттєво ускладнюють дії суб'єктів забезпечення національної безпеки держави. Встановлено необхідність суттєвих змін у законодавчих актах України у сфері забезпечення національної безпеки, а саме запровадження для всіх її суб'єктів протоколів невідкладних заходів на випадок військової загрози та прихованої чи відкритої військової агресії, які передбачали б вичерпний перелік дій цих суб'єктів.

Ключові слова: національна безпека, правове регулювання, відбиття агресії.

В статье рассматривается современное украинское законодательство в аспекте его адаптации к угрозам национальной безопасности Украины и ее территориальной целостности. Исследованы отдельные правовые коллизии, которые существенно усложняют действия субъектов обеспечения национальной безопасности государства. Установлено необходимость существенных изменений в законодательных актах Украины в сфере обеспечения национальной безопасности, а именно установления для всех ее субъектов протоколов неотложных мероприятий на случай военной угрозы и прикрытой или открытой военной агрессии, которые предусматривали бы исчерпывающий перечень действий этих субъектов.

Ключевые слова: национальная безопасность, правовое регулирование, отражение агрессии.

Paper studies modern Ukrainian legislation in the aspect of its adaptation to the threats to the national security of Ukraine and its territorial integrity.

It ascertains the necessity of significant changes to the legislative acts of Ukraine in the sphere of ensuring national security, namely the introduction of protocols of urgent measures for all its territorial entities to be followed in the case of a military threat and a covert or open military aggression.

Keywords: national security, legal regulation, repel aggression.

Україна в новітній історії пострадянського періоду перебуває під постійним політичним, економічним та військовим тиском Російської Федерації. Нерозуміння політичним керівництвом нашої держави всіх загроз для України або небажання усвідомити їх призвело до військової агресії Росії і, як наслідок, втрати значних територій Донецької і Луганської областей та території Кримського півострова.

З огляду на це, предметом нашої наукової розвідки є дослідження окремих причин, що призвели до низки військових поразок та втрати частин території України.

Проблеми, пов'язані з російською військовою загрозою й агресією, у своїх працях розглядали провідні вітчизняні науковці А. М. Алімпієв, В. П. Горбулін, С. Т. Полторак, І. С. Руснак, Г. В. Певцов та інші. Зокрема, ними зазначалося, що на сучасному етапі найбільша концентрація зовнішніх джерел воєнної небезпеки для України за сукупністю їхніх проявів існує з боку Російської Федерації. Україні загрожує також цілком імовірна перспектива поділу Європи на сфери впливу великих держав з поновленням двополюсного воєнно-політичного протистояння. За такої ситуації Україна може опинитися в ролі першого стратегічного ешелону в можливій війні або театру цієї війни. І перше, і друге стало б національною катастрофою для нашої держави [1].

Зокрема, на думку А. М. Алімпієва і Г. В. Певцова, застосована Російською Федерацією проти України концепція “гібридної війни” є багато в чому унікальною зі структурно-функціонального погляду: за формою вона “гібридна”, а за змістом – “асиметрична”. Найчіткіше характер нового типу війни продемонстрували спочатку анексія РФ навесні 2014 року території Автономної Республіки Крим, а потім – підтримка місцевих радикальних елементів та повномасштабне вторгнення російських підрозділів у східні області України, що призвело до фактичної втрати контролю України над частиною Донецької та Луганської областей. РФ використовує в Україні всі компоненти:

а) гібридних воєн – регулярну армію, нерегулярні військові утворення, тероризм, інформаційну, економічну, соціальну, енергетичну та кібернетичну боротьбу;

б) асиметричної війни (війна між противниками, у військових силах яких є істотний дисбаланс або які застосовують кардинально різні стратегії і тактику).

Із метою компенсування дисбалансу традиційних засобів ведення бою РФ звертається до нетрадиційних засобів – партизанської війни, пасивного опору, терористичних актів, психологічної війни, підтримки антиурядових угруповань та антиурядових рухів (партій) тощо. Кожен конкретний елемент цієї “гібридної війни” не новий і використовувався у війнах минулого, однак унікальними є узгодженість і взаємозв'язок цих елементів, динамічність та гнучкість їх застосування, а також зростання ваги інформаційного чинника. Останній стає самостійною складовою протистояння і є не менш важливим, ніж військовий [2].

Про можливі зовнішньополітичні і навіть військові проблеми між Україною і Росією попереджали й українські науковці та політичні діячі після здобуття Україною незалежності. “Ще у далекому 1991 році, коли тодішні націонал-демократи називали москалів братнім народом, а Росію стратегічним партнером, ми чітко писали у своїй програмі: Москва наш ворог... “Свобода” ще чверть століття тому чітко сказала: Москва не стратегічний партнер, Москва – це стратегічний ворог. Ми знали, що цей наступ почнеться з Криму. І тому ще в 1993 році ми били в набат, піднімали багатотисячні акції громадянської непокорі під стінами Верховної Ради проти зрадницьких “Масандрівських угод” – фактично здачі Чорноморського флоту та базування флоту РФ у Криму”, – зазначав Олег Тягнибок [3].

Також, на думку окремих науковців, суперечності між Україною та Росією не зникли: зовнішньополітичні інтереси двох держав стосовно належності Криму та Севастополя, врегулювання проблеми Придністров'я, демаркації кордону в

Азово-Чорноморському басейні, а також інтереси в економічній та енергетичній сферах залишаються за багатьма аспектами різноспрямованими [4].

Ми також досліджували актуальні аспекти цієї проблеми, зокрема Роль Ради національної безпеки і оборони України в адміністративно-правовому регулюванні взаємовідносин влади і громадянського суспільства та значення Ради національної безпеки і оборони України в адміністративно-правовому регулюванні щодо протидії тероризму [5; 6].

Вважаємо, що серед низки причин, які призвели до військових поразок і втрати частини території України, – недостатня адаптованість сучасного українського законодавства до можливих загроз національній безпеці держави і військовій агресії. Тому метою нашої наукової розвідки є дослідження окремих правових колізій, що суттєво ускладнюють дії суб'єктів забезпечення національної безпеки держави.

Проаналізуємо чинне законодавство України, зокрема норми, що регулюють сферу національної безпеки й оборони держави: положення Конституції України, законів України “Про оборону України”, “Про Збройні Сили України”, “Про основи національної безпеки України”, “Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України”, “Кримінальний кодекс України”, бойові статuti Збройних Сил України та інші нормативно-правові акти України, що регламентують дії українського народу і влади у сфері забезпечення безпеки й оборони держави.

На перший погляд, у сучасному українському законодавстві достатньо повно виписані норми, що визначають і коло суб'єктів забезпечення національної безпеки держави, і загальні алгоритми їх дій у разі виникнення загроз безпеці або ж прямої агресії. Водночас проблемою залишається в окремих випадках взаємна неузгодженість, суперечливість цих норм та брак дієвої системи контролю за їх виконанням.

На тлі подій, що відбуваються в Україні з початку 2014 року, спробуємо ретельно проаналізувати окремі положення наведених вище законів, дати оцінку діям суб'єктів забезпечення безпеки й оборони держави та запропонувати пропозиції щодо розв'язання виявлених проблем.

Отже, у Конституції України, а саме статті 5-й чітко визначено, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [7]. Варто звернути увагу на структуру й логіку побудови цієї статті, згідно з якими уможливується здійснення влади народом, оминаючи органи державної влади та органи місцевого самоврядування. За цією логікою вибудовано й положення 17-ї статті, у якій зазначено, що захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу [7]. Тобто знову український народ визначено як самостійний суб'єкт.

Цією ж статтею забороняється створення і функціонування на території України будь-яких збройних формувань, не передбачених законом, а Кримінальним кодексом України (далі – ККУ), нормами статті 260-ї, – “створення непередбачених законом воєнізованих або збройних формувань”, за що навіть передбачена кримінальна відповідальність у вигляді позбавлення волі від двох до п'ятнадцяти років [8]. Водночас у цьому ж Кодексі, статті 39-й “Крайня необхідність” зазначено, що не є злочином заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам у стані крайньої необхідності, тобто для усунення небезпеки, що прямо загрожує особі чи охоронюваним законом правам цієї особи або осіб, а також суспільним інтересам чи інтересам держави, якщо цю небезпеку в наявній обстановці не можна було усунути іншими засобами і якщо при цьому не було допущено перевищення меж

крайньої необхідності [8]. Тобто з норми Ст. 39-ї ККУ випливає, що за певних умов (військова агресія проти України) створення громадянами воєнізованих або збройних формувань для захисту держави є не тільки виправданим, а й цілком необхідним і законним.

Також громадяни України й громадські організації як самостійні суб'єкти забезпечення національної безпеки визначені й в інших законодавчих актах. Відповідно до статті 4-ї Закону України “Про основи національної безпеки України” суб'єктами забезпечення національної безпеки є:

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- Рада національної безпеки і оборони України;
- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- Національний банк України;
- суди загальної юрисдикції;
- прокуратура України;
- Національне антикорупційне бюро України;
- місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;
- Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України;
- органи і підрозділи цивільного захисту;
- громадяни України, об'єднання громадян [9].

Стаття 4-та “Відсіч збройній агресії проти України” Закону України “Про оборону України” [10] надає чітке уявлення про прямий обов'язок окремих суб'єктів вчиняти конкретні дії, спрямовані на захист держави. Ідеться, насамперед, про те, що Президент України в разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну безальтернативно приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України. На жаль, цю норму Президентом виконано тільки частково, не було введено воєнний стан в Україні або окремих її місцевостях.

Водночас у частині другій цієї ж статті окремим реченням зазначено, що органи державної влади та органи військового управління, не чекаючи оголошення стану війни, вживають заходи для відсічі агресії [10]. Відтак цілком логічно вважати, що командири всіх військових підрозділів, частин та з'єднань у разі агресії проти України зобов'язані негайно, не очікуючи рішення Президента України і Верховної Ради України, розпочати бойові дії для відбиття нападу і звільнення захоплених територій.

Для порівняння можна навести приклад статті 197-ї Закону України “Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України”, згідно з якою чатовий застосовує зброю за чітко визначеним алгоритмом, самостійно не узгоджуючи свої дії з безпосереднім керівництвом [11].

Також Бойовими статутами Сухопутних військ Збройних Сил України, що визначають дії військових підрозділів – починаючи від відділення, екіпажу танка до батальйону – передбачено, що рішення командирів розгромити противника повинне бути твердим і без коливань доводиться до кінця. На найсуворіший осуд заслуговує той, хто, боячись відповідальності, виявив бездіяльність і не використав усіх сил, засобів і можливостей для досягнення успіху в бою. А основний обов'язок командира взводу (відділення, танка) – домогтися виконання поставленого

завдання у визначений термін. Відсутність наказу (бойового розпорядження) старшого командира не може бути виправданням бездіяльності командира. Цими ж документами вимагається завчасне і потайне розташування розвідувального органу або взводу (групи) на очікуваних або імовірних шляхах руху противника для раптового нападу на нього з метою захоплення полонених, документів, зразків озброєння, бойової техніки і спорядження [12].

Водночас, на нашу думку, Закон України “Про Збройні Сили України” [13] має окремі вади, а саме ним передбачено право (а не обов’язок) застосування зброї та бойової техніки в мирний час, а це суттєва різниця. Зокрема, стаття 1 цього Закону наголошує, що жодні надзвичайні обставини, накази чи розпорядження командирів і начальників не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій відносно цивільного населення, його майна та навколишнього середовища. Це певною мірою суперечить статтям 36-й “Необхідна оборона” та 39-й “Крайня необхідність” Кримінального кодексу України [8] і може стати негативним стримувальним фактором при виконанні вимог згаданих вище Бойових статутів у бойовій обстановці.

На нашу думку, необхідно також взяти до уваги той факт, що в новітній світовій історії майже немає випадків, коли б збройні конфлікти між державами розпочиналися з класичного оголошення війни відповідно до Гаазької конвенції про початок військових дій 1907 року [14]. Так, свого часу Радянський Союз вчинив акти військової агресії проти Чехословаччини в 1968 році, Афганістану в 1979 році, а Російська Федерація проти Грузії в 2008 році та України у 2014 році, окупувавши частини їх територій.

Необхідно також урахувувати, що бойові статuti сухопутних військ Російської Федерації визначають нормативи для руху військових колон із середньою швидкістю приблизно 30 км за годину з урахуванням привалів. Отже, якщо не чинити негайний збройний опір, російські війська мають перспективу за добу заглибитися на територію України до 300 км, що й відбулося на окремих ділянках у 2014 році.

Отже, ураховуючи викладене, можна дійти висновку, що сучасне українське законодавство в частині забезпечення національної безпеки держави та її територіальної цілісності потребує вдосконалення з урахуванням умов сучасності.

На нашу думку, потребують суттєвих змін законодавчі акти держави у сфері забезпечення національної безпеки України.

Пропонується розробити й законодавчо запровадити для всіх без винятку суб’єктів забезпечення національної безпеки протоколи невідкладних заходів на випадок військової загрози та прихованої чи відкритої військової агресії. Такими протоколами необхідно передбачити перелік дій, включаючи негайне застосування збройного опору всіма збройними формуваннями, у тому числі тими, які можуть створитися громадянами добровільно, їх окремими частинами та підрозділами самостійно без погодження з вищим керівництвом. Із нашої точки зору, у цьому сенсі може йтися й про обов’язок громадян чинити опір зовнішній агресії усіма можливими засобами і будь якою наявною зброєю, а також про сувору кримінальну відповідальність за не вчинення такого опору.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Руснак І.С.* Воєнна безпека України у світлі реформування сектора безпеки і оборони. Наука і оборона. 2015. № 2. С. 10. URL: <http://www.nio.mil.gov.ua/pdf/2015-2.pdf> (дата звернення: 13.11.2017).

2. Алімпієв А.М., Певцов Г.В. Особливості гібридної війни РФ проти України. Досвід, що отриманий Повітряними Силами Збройних Сил України. Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України. 2017. № 2(27). С. 19–25. URL: <http://www.hups.mil.gov.ua/periodic-app/journal/nitps/2017/2> (дата звернення 14.11.2017).

3. Промова О. Тягнибока на урочистому з'їзді Всеукраїнського об'єднання “Свобода” з нагоди 25-ї річниці політичної сили. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/svoboda-eshche-25-let-nazad-nazvala-rossiyu-1475255996.html> (дата звернення: 14.11.2017).

4. Оборонна політика: потреба реформ Збройних Сил України: зб. матеріалів за результатами публічних консультацій / за заг. ред. проф. Р. В. Богатирьової. Київ: Заповіт, 2011. 148 с. С. 36.

5. Бобринський Л.В. Роль Ради національної безпеки і оборони України в адміністративно-правовому регулюванні щодо протидії тероризму. Запобігання радикалізації і тероризму: міжнародний досвід і національний вимір: зб. матеріалів “круглого столу” / за ред. М. Г. Гуцало. Київ: НІСД, 2012. С. 34–37.

6. Бобринський Л.В. Роль Ради національної безпеки і оборони України в адміністративно-правовому регулюванні взаємовідносин влади і громадянського суспільства. Восьмі юридичні читання. Правові проблеми взаємодії влади і громадянського суспільства: міжнарод. наук. конф., 10–11 жовтня 2012 р.: зб. матеріалів. Київ: НПУ імені М.П. Драгоманова, 2012. С. 230–277.

7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 13.11.2017).

8. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page8> (дата звернення: 14.11.2017).

9. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення: 13.11.2017).

10. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9 Ст. 106. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 14.11.2017).

11. Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 № 550-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 22–23. Ст. 196. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/550-14> (дата звернення: 13.11.2017).

12. Бойовий статут Сухопутних військ Збройних Сил України: Наказ командувача Сухопутних військ Збройних Сил України від 29.12.10 № 574, № 575. URL: <https://drive.google.com/file/d/0Vz05CALd9MuOLU9CemY2RDA0RFE/view> (дата звернення: 14.11.2017).

13. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 108 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення: 13.11.2017).

14. III Конвенція про початок військових дій. Гаага, 18 жовтня 1907 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_b85 (дата звернення: 14.11.2017).

Отримано 01.12.2017