

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

УДК 341

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИЛ СПЕЦИАЛЬНЫХ
ОПЕРАЦИЙ США**

Замананулов Д. М.

Институт США и Канады РАН имени академика Г.А. Арбатова

Статья посвящена анализу основополагающих документов стратегического и законодательного характера, дающих правовое регулирование деятельности Сил специальных операций США (далее – ССО). После краткого введения, автор переходит к характеристике механизма и структуры ССО и рассматривает нормативно-правовые акты, которые составляют правовую базу деятельности ССО в таких специфических областях как права и обязанности командиров спецназа США во время проведения операций и целевых убийств. Наряду с этим, статья освещает правовой статус президента США как верховного главнокомандующего вооруженными силами страны в сфере проведения специальных операций и тайных войн, основным инструментом проведения которых являются ССО.

Актуальность настоящей статьи обусловлена закрытостью темы и обострением противоборства между конкурирующими державами в глобальном масштабе.

Ключевые слова: Силы специальных операций, право, безопасность, США, целевые убийства, специальные операции, война, конфликт низкой интенсивности, спецназ, международные отношения.

Анализ стратегии национальной безопасности администрации Дж. Байдена [2], позволяет прийти к выводу, что американское оборонное сообщество переключило свои приоритеты с борьбы с международным терроризмом на долгосрочное стратегическое соперничество с другими крупными державами, включая Россию и Китай. Безусловно, что это соперничество наряду с применением обычных компонентов вооруженных сил, дипломатических усилий и экономических санкций, будет включать и проведение специальных операций ССО США. Этот сдвиг поднял в экспертном сообществе вопросы правового регулирования деятельности ССО США и правомерности инструмента специальных операций.

Следует сказать, что военная деятельность США, в том числе в сфере специальных операций, регулируется множеством актов, статутов и юридических решений, которые в широком смысле принимаются органами законодательными и исполнительными органами власти США. Они устанавливают правовой статус вооруженных сил, декларируют их права и обязанности и подробно прописывают, что вооруженные силы могут и не могут делать при определенных обстоятельствах. Указанные нормативно-правовые акты определяют типы миссий, которые могут проводиться, места, где разрешены проведения операций, требования к отчетности, алгоритмы подчинения, ограничения на конкретные виды деятельности и т.д.

Законодательные полномочия специальных подразделений, часто находятся в центре политических дискуссий о том, как использовать ССО для поддержки стратегических целей США, особенно потому, что зачастую данные полномочия исходят от различных ветвей власти государственного механизма США. Например органы, которые приказывают ССО и другим вооруженным силам оказывать помощь силам безопасности союзника, не обязательно являются теми же органами, которые разрешают военное присутствие в конкретной стране.

Законодательная база, регулирующая правовой статус подразделений ССО, развернутых за рубежом в части не связанной с применением силы, охватывает широ-

кий спектр деятельности, от программ помощи в обеспечении безопасности, таких как пункт 333 раздела 10 закона США (10 U.S.C. § 333) [12], до полномочий командиров, в период боевых действий, которые вытекают из пункта (10) закона США (10 U.S.C. § 164) [9]. Эти акты охватывают открытую и тайную военную деятельность и могут санкционировать узкую или широкую программы специальных операций. ССО, как правило, подчиняются тем же законодательным актам, что и обычные силы, за некоторыми исключениями. Так ССО разрешено проводить определенные виды деятельности, которые не могут выполнять обычные вооруженные силы, например ведение нетрадиционных боевых действий [10].

В рамках исследуемой темы, принципиально важное значение имеет закон, регулирующий деятельность объединенного командования ССО 10 U.S.C. § 167 [11] (далее – закон). В преамбуле данного закона указывается, что «основной функцией командования является подготовка сил специальных операций к выполнению поставленных задач» [11]. При этом учредителем ОКСО является президент США, который назначает командующего данной структурой по представлению сенату. Подобная юридическая технология построения закона о деятельности ОКСО демонстрирует, власть президента, который согласно статье II Конституции США [1], является верховным главнокомандующим вооруженными силами США. Несмотря на то, что только конгресс согласно разд. 8 ст. I Конституции США [1] имеет право объявлять войну, и тем, что в соответствии Законом о военных полномочиях [6] принятом в 1973 г. президент должен консультироваться с конгрессом до введения вооруженных сил США в зоны заграничных военных действий, у него остается временной период в 60 дней для использования силы. Данный временной период необходим для конгресса для рассмотрения заявления президента об объявлении войны и может быть продлен еще на 30 дней, что теоретически в условиях современной войны позволяет президенту США использовать военную силу без объявления войны, как это имело место во время военных действий в Югославии в 1999 г. Наряду с этим, столь обширный временной отрезок имеющийся у президента в силу законодательных лазеек, является более чем достаточным для использования ССО в том или ином регионе мира. *De facto* проникновение ССО в Пакистан с целью убийства У. бен Ладена или ликвидация К. Сулеймани в аэропорту Багдада являются актами, напрямую затрагивающими механизм использования вооруженных сил США за границей, однако *de jure*, краткий период операций позволяет президенту США не запрашивать разрешения конгресса на проведения подобных мероприятий. Несмотря на то, что президент в соответствии с поправкой Хьюджеса-Райана [5], должен заблаговременно уведомлять профильные комитеты конгресса по вооруженным силам и разведке о планирующихся специальных операциях, зачастую конгрессмены узнают о них после их реализации. Тем самым, президент США обладает достаточным правовым механизмом проведения силовой политики без санкций конгресса, а ССО являются удобным инструментом проведения этой политики.

Закон о ОКСО регулирует систему управления ССО как в США, так и в регионах базирования. Так согласно п. (b) закона, на территории США все активные и резервные силы специальных операций вооруженных сил, должны быть переданы в подчинение командованию специальных операций [11]. За границами США компоненты ССО находятся в подчинении командующего данной структурой в том или ином регионе, которые несут полную ответственность за их деятельность (b) [11].

На данной стадии следует сказать о механизме контроля за деятельностью ССО, который осуществляет секретариат заместителя министра обороны по вопросам специальных операций и войн низкой интенсивности. Согласно закону 10 U.S.C. § 139 d [8], цель секретариата состоит в том, чтобы помочь заместителю министра обороны (по вопросам специальных операций и войн низкой интенсивности) в осуществлении полномочий, руководстве и контроле в отношении специальных операций – особого управления и поддержки командования специальных операций, включая готовность и организацию сил, ресурсов и оборудования специальных операций [8]. В рамках своих полномочий, заместитель министра обороны по вопросам специальных операций и войн низкой интенсивности, правомочен создать и возглавить группу, известную как «Специальные операции: Совет по политике и надзору» [8] (далее – совет). Целью последнего, является координация функциональной деятельности штаба министерства обороны с целью наиболее эффективного и ответственного обеспечения сил и средств специальных операций. При выполнении этой цели совет должен разрабатывать и постоянно совершенствовать политику, и процедуры, которые облегчат развитие, интеграцию, и применение сил и средств специальных операций [8].

В состав совета, который действует на постоянной основе, входят: заместитель министра обороны по вопросам специальных операций и войн низкой интенсивности; заместитель министра обороны по исследованиям и разработкам; Заместитель министра обороны по закупкам и поддержке; заместитель министра обороны по личному составу и готовности; заместитель министра обороны по разведке; главный юрисконсульт министерства обороны; другие помощники министра обороны при заместителе министра обороны по политике; представитель объединенного комитета начальников штабов; командование специальных операций США; другие офицеры министерства обороны, присутствие которых министр обороны сочтет целесообразными [8].

Примечательно, что в качестве заместителя министра обороны по вопросам специальных операций и войн низкой интенсивности, назначается лицо, не являющееся профессиональным военным, что соответствует американским стандартам приоритета гражданских чиновников в системе контроля над инструментами силовой политики. Таким образом заместитель министра обороны по вопросам специальных операций и войн низкой интенсивности по иерархической системе стоит выше КСО США и осуществляет всесторонний надзор за деятельностью ССО.

Говоря о полномочиях командующих ССО на территории США и за рубежом, нужно отметить, что в их сферу деятельности входит: Разработка доктрины, стратегии и тактики применения ССО; подготовка и представление министру обороны рекомендаций и бюджетных предложений для сил специальных операций и других сил, закрепленных за командованием специальных операций; руководство и осуществление полномочий за расходованием средств; обучение назначенных приданных сил; проведение специализированных курсов обучения для офицеров и унтер-офицеров ССО; проверка боевой готовности ССО; обеспечение оперативной совместимости техники и вверенных сил; формирование и подача требований по разведывательному обеспечению; контроль за развитием сил специальных операций и координация с военными ведомствами по вопросам назначения, удержания, обучения, профессионального военного образования, специальных и поощрительных вы-

плат сотрудникам ССО [11]. Тем самым командующий КСО и его подчиненные на местах, обладают широкими полномочиями в рамках формирования стратегической концепции вверенных им сил, определения направления их развития и их боевого слаживания. Также законодатель наделяет командующих ССО широкими возможностями в сфере материально-технического обеспечения подчиненных им подразделений. Так командующий ССО имеет полномочия инициировать разработку и приобретение специального оперативно-технического оборудования для ССО; приобретение специальных материалов, и услуг для ССО [11].

При этом закон устанавливает специальный аппарат командующего по комплектованию ССО. Согласно п. i закона, штат командующего СО должен включать ответственного за снабжение, который несет ответственность за общий надзор за вопросами комплектования для командования специальных операций. Ответственный за снабжение должен иметь полномочия - заключить договоры с другими ведомствами для приобретения оборудования, материалов, и услуг, от имени командования [11]. В компетенцию заместителя командующего по снабжению входит контроль за приобретением оборудования, материалов, предметов снабжения и услуг и представительство КСО на переговорах с другими ведомствами по программам приобретения, заказчиком которых являются ССО [11].

В обязанности заместителя командующего КСО по снабжению, входит своевременное приобретение всех необходимых для деятельности ССО материально-технических средств, материалов и услуг [11]. Следует подчеркнуть, что наряду с командующим КСО, его заместитель по комплектованию в своей деятельности подчиняется руководителю отдела снабжения министерства обороны США.

В соответствии с законом о деятельности КСО, в штат его руководителя, должен входить генеральный инспектор, который должен проводить внутренние ревизии по вопросам закупок и заключению контрактов [11]. Тем самым в системе снабжения ССО присутствует двухканальная система контроля (внутренний и внешний в лице заместителя министра обороны по вопросам снабжения. Согласно закону о КСО, в его бюджет должны закладываться запросы на финансирование по следующим статьям: разработка и приобретение специальной оперативной техники; приобретение других материалов, предметов снабжения или услуг, необходимых для проведения специальных операций; разведка и специальная деятельность [11].

При этом алгоритм утверждения бюджета КСО выглядит следующим образом. Прежде чем бюджетное предложение КСО на будущий финансовый год представляется министру обороны, командующий КСО, проводит совещание с руководителями военных ведомств относительно финансирования подразделений специального назначения. В случае если руководитель военного ведомства не согласен с запрашиваемым уровнем финансирования для любого из подразделений специального назначения, находящегося под его юрисдикцией, командующий КСО, должен включить в бюджетное предложение, представленное министру обороны, мнение возражающего руководителя ведомства относительно такого финансирования [11]. Примечательным в этой системе является то, что данный порядок финансирования ССО действует и в обратном направлении. Всякий раз, когда руководитель того или иного военного ведомства, в структуре которого присутствует компонент ССО формирует бюджет, он должен проконсультироваться с командующим КСО относительно финансирования сил специальных операций, находящихся в его подчинении.

Если командующий КСО не согласен с рекомендуемым уровнем финансирования в отношении того или иного подразделения специальных операций, руководитель военного ведомства должен включить в бюджетное предложение, представленное министру обороны, мнение командующего ССО.

Согласно закону о КСО, роль министра обороны в деятельности КСО заключается в установлении правил деятельности КСО. Такие положения должны включать в себя полномочия командира такого командования обеспечивать оперативную безопасность сил и операций специальных операций. Министр обороны по указанию президента, после консультации с председателем Объединенного комитета начальников штабов и командующим КСО может распорядиться, чтобы любой боевой компонент входящий в структуру ССО был использован для проведения следующих специальных операций: 1) Прямые действия. 2) Стратегическая разведка. 3) Нетрадиционная война. 4) Внешняя и внутренняя оборона. 5) Военно-гражданские мероприятия. 6) Специальная разведка. 7) Контртеррористические операции. 8) Гуманитарная помощь. 9) Поисково-спасательные акции, а также любые другие виды деятельности, которые могут быть указаны президентом или министром обороны для обеспечения национальной безопасности США.

Наряду с этим, важную роль в вопросе финансирования и правового регулирования деятельности ССО играет раздел 1202 Закона об ассигнованиях на национальную оборону на 2018 финансовый г. [7], который позволяет министру обороны ежегодно тратить деньги на «оказание поддержки иностранным нерегулярным силам, группам или отдельным лицам», которые ведут нерегулярные боевые действия [7]. Данное финансирование имеет решающее значение для помощи ССО в ведении нерегулярных боевых действий. Как отметил председатель Объединенного комитета начальников штабов М. Милли, раздел 1202 «является очень полезным инструментом для обеспечения проведения нерегулярных военных операций в поддержку акцента стратегии национальной безопасности на расширении конкурентного пространства, сдерживания и отражения агрессии со стороны ревизионистских держав и режимов-изгоев» [15, р. 13].

В данное время в американском экспертном сообществе присутствует тенденция к необходимости расширения финансирования деятельности ССО по разделу 1202, для облегчения усилий подразделений специальных операций по ведению нерегулярных боевых действий против Китая, России и Ирана, их прокси-сил [15, р. 537].

Вместе с тем, видное место в деятельности ССО имеет раздел (333) Заголовка (10) Кодекса США (10 U.S.C. §333) [12], который наделяет министра обороны США полномочиями проводить или поддерживать программы по обучению и оснащению национальных сил безопасности иностранных государств.

Сама система управления ССО предполагает, что она должна быть оперативным инструментом в руках президента США в деле проведения силовой политики государства. Сам президент как правило санкционирует проведение специальных операций реализуемых ЦРУ при помощи так называемых исполнительных приказов [3, с. 115]. Как отмечает М.Ю. Дундуков, исполнительные приказы президента «по степени своего воздействия на процесс правового регулирования различных групп отношений в сфере разведки исполнительные приказы президента значительно превосходят любые иные подзаконные акты» [3]. Этот правовой институт все больше оттесняет другие правовые механизмы регулирования разведывательной и специ-

альной деятельности, что является следствием усиления президентской власти имеющее место в США в последние два десятилетия. Несмотря на это исполнительные приказы президента предполагают обычный механизм надзора за специальными операциями посредством предоставления отчетов о них комитетам конгресса по разведке. Однако в период войны в Афганистане был создан прецедент, который позволял обойти законодательные ограничения в лице надзора со стороны конгресса США. В 2009 г. после совещания в Белом доме, генералом Д. Петреусом был подписан секретный меморандум под названием «Приказ о создании объединенной оперативно-тактической группы специальных операций» [4, с. 308], что позволяло ССО проводить операции на территории стран присутствие в которых американских военных отрицалось, без одобрения президента. Как отмечает М. Мацетти «в отличие от тайных операций, реализуемых ЦРУ, подобная деятельность не требует одобрения со стороны президента или регулярная отчетов перед конгрессом» [16, р.20]. Примечательным в данном документе является то, что правительство США давало полномочия на проведение специальных операций не только ЦРУ, но и военным из состава ССО. Как отмечал М. Эмбайнер «Администрация Обамы некоторое время колебалась, перед тем как санкционировать подобное проведение военными специальных операций в странах, где Соединенные Штаты формально не присутствовали...однако политические императивы, угроза терроризма, а также понимание того, что могут совершить американские военные в случае предоставления им свободы действий, постепенно изменили образ мыслей некоторых ближайших советников Обамы» [14]. Тем самым мы видим, что к началу правления администрации Б. Обамы, ССО превратились в интегрированную обособленную разведывательно-диверсионную систему со слабым контролем, что позволяло активно использовать ее возможности для проведения президенту силовой политики.

Список литературы:

1. Конституция Соединенных Штатов Америки. - URL: <https://constitutioncenter.org/media/files/RU-Constitution.pdf>
2. Стратегия национальной безопасности Администрации Байдена-Харрис. - URL: <https://www.state.gov/translations/russian/%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9-%D0%B1%D1%8E%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F-2/>
3. Дундуков, М. Ю. Исполнительные приказы президента США по вопросам разведки как эффективный инструмент правового регулирования организации и деятельности разведки США / М. Ю. Дундуков // Право и государство: теория и практика. – 2014. – № 7(115). С. 115.
4. Скейхилл Дж. Грязные войны: Поле битвы – Земля. – М.: Кучково поле, 2015. С. 308.
5. An Act to amend the Foreign Assistance Act of 1961, and for other purposes, Dec. 30, 1974, Pub. L. 93-559, sec.32, 88 Stat. 1804. - URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg1795.pdf>
6. S.440 - War Powers Act, 1973. - URL: <https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/senate-bill/440>
7. On Section 1202 see, for example, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018, Pub. L. No. 115-91, § 1202 (2017). URL: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ91/PLAW-115publ91.pdf>
8. § 139 b - Secretariat for Special Operations; Special Operations Policy and Oversight Council. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/139b>
9. 10 U.S. Code § 164 - Commanders of combatant commands: assignment; powers and duties. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/164>
10. Joint Publication 3-05 Special Operations, 2014. URL: https://irp.fas.org/doddir/dod/jp3_05.pdf
11. 10 U.S. Code § 167 - Unified combatant command for special operations forces. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/167>
12. 10 U.S. Code § 333 - Foreign security forces: authority to build capacity. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/333>

13. Testimony by Mark A. Milley, Before the Senate Armed Services Committee, July 2019, p. 68. URL: https://climateandsecurity.org/wp-content/uploads/2019/07/milley_apqs_07-11-19.pdf
14. Ambinder M. Obama Gives Commanders Wide Berth for Secret Warfare. The Atlantic. com, May 25, 2010.
15. Christopher B. Rich, Jr., Charles B. Johnson, and Paul T. Shirk, "By, With, and Through: Section 1202 and the Future of Unconventional Warfare," Journal of National Security Law and Policy, 2022, Vol. 12, No. 3, pp. 537-582.
16. Mazzetti M. U.S. Is Said to Expand Secret Actions in Midest. New York Times, May 24, 2010. P. 20

Zamanapulov D.M. Legal regulation of the activities of the US Special Operation Forces // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2023. – T. 9 (75). № 3. – P. 304–310.

The article is devoted to the analysis of the fundamental documents of a strategic and legislative nature that provide legal regulation of the activities of the US Special Operations Forces (hereinafter referred to as the SOF). After a brief introduction, the author proceeds to characterize the mechanism and structure of the MTR and examines the normative legal acts that constitute the legal basis for the activities of the MTR in such specific areas as the rights and duties of US special forces commanders during operations and targeted killings. Along with this, the article highlights the legal status of the US President as the supreme commander of the country's armed forces in the field of special operations and secret wars, the main instrument of which are the MTR. The relevance of this article is due to the closeness of the topic and the aggravation of the confrontation between competing powers on a global scale.

Key words: Special Operations forces, law, security, USA, targeted killings, special operations, war, low-intensity conflict, special forces, international relations.

Spisoc literatury:

1. Konstitutsiya Soedinennykh Shtatov Ameriki. – URL: <https://constitutioncenter.org/media/files/RU-Constitution.pdf>
2. Strategiya natsionalnoy bezopasnosti Administratsii Baydena-Kharris. – URL: <https://www.state.gov/translations/russian/%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9-%D0%B1%D1%8E%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F-2/>
3. Dundukov, M. Yu. Iсполnitelnye prikazy prezidenta SShA po voprosam razvedki kak effektivnyy instrument pravovogo regulirovaniya organizatsii i deyatelnosti razvedki SShA / M. Yu. Dundukov // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. – 2014. – № 7(115). S. 115.
4. Skeykhil Dzh. Gryaznye voyny: Pole bitvy – Zemlya. – M.: Kuchkovo pole, 2015. S. 308.
5. An Act to amend the Foreign Assistance Act of 1961, and for other purposes, Dec. 30, 1974, Pub. L. 93-559, sec.32, 88 Stat. 1804. – URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg1795.pdf>
6. S.440 - War Powers Act, 1973. – URL: <https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/senate-bill/440>
7. On Section 1202 see, for example, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018, Pub. L. No. 115-91, § 1202 (2017). – URL: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ91/PLAW-115publ91.pdf>
8. § 139b - Secretariat for Special Operations; Special Operations Policy and Oversight Council. – URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/139b>
9. 10 U.S. Code § 164 - Commanders of combatant commands: assignment; powers and duties. –URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/164>
10. Joint Publication 3-05 Special Operations, 2014. – URL: https://irp.fas.org/doddir/dod/jp3_05.pdf
11. 10 U.S. Code § 167 - Unified combatant command for special operations forces. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/167>
12. 10 U.S. Code § 333 - Foreign security forces: authority to build capacity. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/333>
13. Testimony by Mark A. Milley, Before the Senate Armed Services Committee, July 2019, p. 68. – URL: https://climateandsecurity.org/wp-content/uploads/2019/07/milley_apqs_07-11-19.pdf
14. Ambinder M. Obama Gives Commanders Wide Berth for Secret Warfare. The Atlantic. com, May 25, 2010.
15. Christopher B. Rich, Jr., Charles B. Johnson, and Paul T. Shirk, "By, With, and Through: Section 1202 and the Future of Unconventional Warfare," Journal of National Security Law and Policy, 2022, Vol. 12, No. 3, pp. 537-582.
16. Mazzetti M. U.S. Is Said to Expand Secret Actions in Midest. New York Times, May 24, 2010.