

Молдоев Э.Э.

ФОРМИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК ЧАСТЬ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Систему источников права об обеспечении национальной безопасности Кыргызской Республики составляют:

а) Конституция Кыргызской Республики, конституционные законы, законы, в частности "О Национальной безопасности", "Об обороне", указы (распоряжения) Президента Кыргызской Республики, постановления (распоряжения) Правительства Кыргызской Республики и иные нормативные правовые акты Кыргызской Республики, действующие в области безопасности;

б) нормативные правовые акты органов местного самоуправления Кыргызской Республики, принятые в пределах их компетенции в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, конституционными законами и законодательством;

в) нормативные правовые акты органов и сил обеспечения безопасности, принятые в пределах их компетенции в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, законами и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, действующими в области безопасности.

Программы законопроектной деятельности затрагивают основные сферы обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики, но достижение системного подхода к формированию целостного нормативно-правового обеспечения встречает различные трудности объективного и субъективного свойства. Наряду с потребностью создания эффективной законодательной базы требуется организация конструктивного механизма управления процессом разработки, реализации и контроля исполнения практических мероприятий по обеспечению национальной безопасности. Необходим единый государственный порядок разработки Концепции национальной безопасности и Стратегии обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики, национальных программ обеспечения безопасности Кыргызской Республики и других нормативных правовых актов в этой области. Положительным примером перспективного стратегического планирования в области укрепления правовых основ национальной безопасности является одобренное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 декабря 1996 №606 Основные Положения государственной стратегии экономической безопасности Кыргызской Республики, который регламентирует основные направления обеспечения экономической безопасности в виде сохранения и поддержания

народнохозяйственного комплекса страны, обеспечение его самокупаемости и самофинансирования; преобразование отношений собственности; поддержание функционирования экономики в условиях чрезвычайных ситуаций; взаимодействие с внешним миром и др.

Современный этап деятельности Организации Объединенных Наций, знаменуя успехи человечества в деле обуздания войн, заставляет задуматься о направленности и продуктивности усилий по созданию и эффективности функционирования системы международной безопасности. Эффективность такой системы определяется ее возможностями по отображению всего спектра существующих международных отношений, выделения субъектов безопасности и существующих угроз. Учет указанных факторов, их взаимосвязей, а также систематизация и обобщение основных подходов к обеспечению национальной безопасности позволяют формировать как идеологию построения, так и функционирования системы международной безопасности¹.

Особое внимание следует уделить анализу предпосылок формирования такой системы. К началу XX века в Европе уже сложилось охранительное понимание национальной безопасности. Оно нашло свое отражение в Версальской системе, ориентированной на установление определенного порядка обеспечения международной безопасности путем реализации совокупности действий по обеспечению безопасности государства и господствующих устоев общественной жизни. Однако это был порядок, устанавливаемый для слабых более сильными и влиятельными. Провал Лиги наций, крах Версальской системы в целом и даже итоги второй мировой войны, к сожалению, не изменили ключевой идеи политического урегулирования, которая, как и в начале века, целиком и полностью базировалась на идеях о том, что "новый порядок" устанавливается с позиции силы. Полноценным субъектом безопасности как внутри государства, страны, общества, так и при создании международных систем безопасности признается только государство. Такое понимание, безусловно, отразилось и нашло свое правовое закрепление в процессе создания Организации Объединенных Наций (например, статус "великих держав" как постоянных членов Совета Безопасности ООН с правом вето). Место аутсайдеров системы международной безопасности первоначально было отведено побежденным,

прежде всего Германии и Японии, а затем - СССР и странам социализма.

Послевоенный период "холодной войны", раскол мирового сообщества на два антагонистических блока и последующее балансирование мира на грани полного ядерного уничтожения отодвинули решение принципиальных вопросов организации международных систем безопасности на второй план. Однако именно эти указанные выше принципы представляли собой мину замедленного действия, которая не могла не взорваться и не привести к краху систем международной безопасности. Распад Организации Варшавского Договора, СЭВ, а затем и СССР привел эту систему в состояние глубокого кризиса. Стремление сохранить отжившие принципы организации международной безопасности ведет к новым и все более разрушительным конфликтам, чреватым перерастанием в новую мировую войну.

Указанные обстоятельства определяют важность совершенствования современной системы международной безопасности. Перед человечеством во весь рост встала проблема коренного изменения глобальной системы безопасности, реформирование на этой основе ООН и радикальное изменение механизмов обеспечения международной безопасности. Эти задачи были выдвинуты в трудах многих ученых, критически оценивавших функционирование существующих систем безопасности² в процессе формирования весьма специфической системы европейской безопасности, к настоящему времени представляющей собой систему договоров, соглашений, механизмов, мер и теперь уже и институтов СБСЕ (ОБСЕ с декабря 1994 г.). ОБСЕ взяло от ООН и существенно развило идею международной безопасности как безопасности системы государств, участниками которой должны быть все страны региона, как бы отдельные из них ни относились друг к другу. Это колоссальный шаг вперед от тех представлений, согласно которым международный порядок и безопасность зависят от воли и устремлений наиболее дееспособных и сильных государств. Именно этот аспект в деятельности ОБСЕ подвергается сегодня самому серьезному испытанию.

Мировая политика и общественно-политическая мысль в целом признали как аксиому, что безопасность любого государства уже не может быть обеспечена только внутренними усилиями, а в рамках последних - только военными средствами. Со стороны самого государства необходим комплекс мер при приоритете использования политических инструментов, а действия всех или ряда государств должны согласовываться таким образом, чтобы в итоге составлять более или менее развитую, продвинутую и эффективную систему международной и (или) региональной безопасности³.

Естественно, что в практической деятельности наиболее развитые в военно-экономическом отношении страны, признавая приоритет политических и коллективных действий, продолжают совершенствовать арсенал силовых средств воздействия.

В этих условиях те геополитические изменения, которые претерпел мир в связи с распадом СССР и появлением на международной арене новых субъектов международных отношений, дали новый импульс переоценке ценностей при формировании и реализации политики безопасности. В новых условиях в качестве приоритетных целей обеспечения национальной безопасности Кыргызстана выделяют решение проблемы «ориентированные на предотвращение возникновения конфликтных ситуаций, угрожающих жизненно важным интересам республики»⁴, для чего необходимо:

- создание пояса безопасности и добрососедства по периметру границ Кыргызстана на принципах равной безопасности, уважения суверенитета, территориальной целостности в существующих границах;

- создание и расширение зон, свободных от всех видов оружия массового уничтожения;

- формирование необходимой международной нормативно-правовой базы и сотрудничество с международными организациями и государствами мирового сообщества в области борьбы с международным терроризмом, экстремизмом и наркобизнесом;

- совершенствование системы иммиграционного, погранично-таможенного, санитарного контроля.

При этом в отечественной и зарубежной правовой литературе, а также в юридической практике при формировании национальной политики безопасности и в случае создания наднациональных конструкций практически исчерпано одномерное представление объекта. Так, например, системный подход к анализу национальной безопасности как многомерного объекта использован при разработке основных положений проекта Концепции национальной безопасности Кыргызстана и при исследовании проблем организации системы обеспечения национальной безопасности при рассмотрении философских аспектов проблемы национальной безопасности группой независимых исследователей⁵.

При этом, как отмечает английский историк П. Кеннеди, "в широком смысле "национальная" безопасность становится все более неотделимой от "международной" безопасности, и они обе приобретают гораздо более широкий смысл, взамен узко военного толкования этого понятия ... мы можем считать, что угроза национальной

безопасности подразумевает все, что ставит перед опасностью здоровье и благополучие людей, социальную стабильность и политическое спокойствие"

В работе В. Джебали и Б.Саувеин проблемы национальной и европейской безопасности раскрываются в пяти измерениях: военном, политическом, экономическом и социальном, окружающей среды (экологии) и геополитическом⁶, развитие прикладных аспектов отдельных приведенных в труде теоретических положений дано в статье В. Джебали "Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе: Будапештское совещание". Рассмотренное выше многомерное представление предмета "безопасности" активно используется сегодня и на вершине мировой политики, о чем свидетельствует позиционный документ Б. Гали, где отмечено, что "только последовательная деятельность по решению коренных социально-экономических, культурных и гуманитарных проблем может обеспечить надежный фундамент для достигнутого мира"⁷

Рассматривая положительные стороны новых подходов к обеспечению международной безопасности, необходимо отметить одну опасную особенность такого типа систем. Надежность их функционирования существенно снижается в условиях качественных изменений ее внутренних структурно-функциональных звеньев. Дело в том, что чем шире кооперация усилий участников системы коллективной безопасности и выше эффективность функционирования каждого из ее элементов и системы в целом, тем меньше ресурс надежности и слабее иммунитет к неконтролируемым изменениям в ведущих звеньях (внутри государств - участников такой системы). Необходимо учитывать, что неконтролируемые перемены могут наступить в том числе и вследствие ошибок в решении задач обеспечения национальной безопасности.

Приведенные аргументы позволяют сделать вывод о том, что среди государств-участников системы международной безопасности лидирующее положение займут те из них, которые сами в состоянии обеспечить внутреннюю стабильность, экономическую конкурентоспособность, социальную эффективность уклада жизни и государственного устройства, а также определенную возможность внешнего контроля за состоянием безопасности со стороны партнеров по международной системе безопасности. Контуры будущей системы международной безопасности еще неясны, но уже ясно, что данная система будет обеспечивать безопасность как минимум на трех качественно разных, но взаимосвязанных уровнях: глобальном, региональном и субрегиональном.

Очевидно, на глобальном уровне выход только один: отказаться от системы баланса сил и

неизбежных при таком балансе союзов и начать создавать коллективную многостороннюю систему безопасности, которая была бы изначально нацелена не против конкретного или потенциального противника, но на соблюдение признанных норм межгосударственных отношений, а также на коллективное восстановление этих норм в случае их грубого нарушения. Создание и функционирование системы должно осуществляться в теснейшем контакте с ООН, ее механизмами, органами, процедурами. При этом она непременно должна обладать политическими возможностями и практическими средствами реализации политических решений, обеспечивать контроль за действиями отдельных членов системы (см. доклад Комиссии по глобальному управлению во главе с И. Карлсоном⁸)

Рассматривая региональный уровень системы, целесообразно обратиться к европейскому опыту. На общеевропейском уровне действуют в настоящее время три "типа" механизмов и институтов, ставящих своей целью обеспечение безопасности. Один из них - это система НАТО-ССАС, созданная изначально как структура внутризападного сотрудничества в "холодной войне", а сейчас стоящая перед необходимостью осмысления и формулировки своих задач в новых условиях и, возможно, перед перспективой расширения числа участников НАТО - как формальных, так и неформальных⁹.

Еще один тип - это региональное сотрудничество в целях безопасности в отдельных частях Европы. Со стороны Западной Европы оно представлено механизмами и институтами ЗЕС-ЕС; со стороны бывшего СССР - соглашениями разного рода в рамках СНГ.

И следующий - ОБСЕ - нацелен в полном смысле на безопасность в масштабах всей Европы. Но не на безопасность в понятиях и условиях блокового противостояния, от которого уже почти ничего не осталось. Еще предстоит осмыслить новые стратегические условия и характер угроз.

Таких угроз сегодня не стало меньше. Это угроза локальных и региональных конфронтации и войн; национал-экстремизм, сепаратизм и религиозный фундаментализм. Это опасность расплождения ядерного и других видов оружия массового уничтожения. Это территориальные претензии одних государств к другим, попытки пересмотра границ, сложившихся после второй мировой войны. Это международный терроризм, противоправный оборот оружия и наркотиков. Это чрезвычайно обострившиеся экономические, экологические, техногенные, демографические, ресурсные и иные угрозы.

Преодолеть эти угрозы европейцы могут только сообща, объединив, скоординировав, согласовав усилия. Разумной альтернативы этому не существует. И единственно надежным, эффективным

ным механизмом решения сверхзадачи подобного масштаба может и должна стать новая модель европейской безопасности. Сейчас в рамках ОБСЕ развернулась большая работа по ее обсуждению и разработке. Представляется, что ее основные параметры должны быть созвучны лейтмотиву Хельсинкского акта и, видимо, предполагать:

- равноправное участие всех государств Европы, учет, реализацию и защиту их национальных интересов, приоритет политико-дипломатических, экономических, гуманитарных, в целом невоенных средств при решении возникающих проблем, устранении первопричин кризисов и конфликтов и парировании опасностей;

- соответствие Уставу ООН, общепризнанным нормам и принципам международного права и использование имеющихся апробированных международных институтов, организаций, механизмов.

Исходя из изложенного элементами новой модели европейской безопасности могут стать:

- ОБСЕ - костяк общей и всеобъемлющей системы безопасности, постоянно действующая организация, обладающая правом принятия обязательных для стран-участников решений;

- Европейский Союз, сориентированный на содействие утверждению и развитию рыночной экономики, принципов демократии, взаимовыгодного равноправного торгово-экономического сотрудничества;

- ЗЕС, с главной функцией - организацией выполнения решений ОБСЕ и ЕС по урегулированию кризисов и конфликтов и ликвидации их последствий;

- ССАС - консультативный орган по актуальным военным проблемам общеевропейского развития.

Разумеется, эти и другие структуры (Совет Европы, Бюро по демократическим институтам и правам человека, институт Верховного комиссара ОБСЕ по делам меньшинств и др.) необходимо развивать, модифицировать и использовать применительно к новой модели. Что же касается НАТО, то в нынешнем виде это рудимент эпохи, закончившейся с распадом ОВД и СССР, прекращением глобальной конфронтации. Наступила принципиально, качественно иная эпоха. А блок НАТО, в сущности, остался прежним - изменения в нем имеют косметический характер и их нельзя принимать в серьезный расчет. Он утратил цель своего существования, как бы ни хотелось кому-нибудь затушевать суть этого вопроса или уйти от него. Между тем, НАТО может стать одним из важнейших звеньев новой модели безопасности. Но только после трансформации, адекватной радикальным изменениям в геополитической ситуации. Суть такой трансформации – преобразование НАТО из военной в политико-военную организацию.

Отправной точкой в практической разработке модели, как представляется, должны стать решения Будапештского совещания о том, что модель безопасности является общей и всеобъемлющей, т.е. предполагает охват всех государств-участников ОБСЕ на пространстве от Ванкувера до Владивостока и включает в себя все национальные территории государств-членов ОБСЕ. Всеобъемлющая безопасность распространяется как на все сферы (военно-политическую, экономическую, экологическую, права человека и т.д.)» так и на все существующие организации (НАТО, ЕС, ЗЕС, СНГ и др.). Модель безопасности призвана стать инструментом эффективных ответов на новые вызовы времени.

В основу модели закладываются принципы ОБСЕ и выполнение обязательств по международному праву¹⁰ при этом вышеперечисленные компоненты модели могли бы быть собраны в один достаточно компактный базисный документ, на основе которого в ближайшие 4-5 лет можно было бы разработать конкретные, юридически обязывающие документы по основным аспектам безопасности, тем более что задел в рамках ОБСЕ имеется весьма неплохой. В сфере военно-политической сердцевинной модели мог бы стать Договор о безопасности государств-участников ОБСЕ. Он мог бы определить новую систему гарантий безопасности, которая заменила бы существующие гарантии в рамках военно-политических альянсов.

Развитием нового Договора о безопасности мог бы стать новый Договор о вооруженных силах в Европе, отражающий сложившиеся реальности военно-политической ситуации. Основным содержанием этого договора могли бы стать:

- равные права и обязательства его участников, принятые на национальной основе;

- предельные национальные уровни обычных вооружений, численности личного состава вооруженных сил;

- запрещение наращивания вооружений в обход существующих ограничений и создание новых видов обычных вооружений, основанных на новых физических принципах;

- создание унифицированного режима контроля за вооружениями, разоружением и мер укрепления доверия и безопасности.

Участниками Договора непременно должны стать члены ОБСЕ. Экономическое измерение должно быть сориентировано на решение задач переходного периода в экономике большинства стран-членов ОБСЕ и формирование единого хозяйственного пространства ОБСЕ. Ясно, что без выполнения этого условия продолжает сохраняться риск нового раскола Европы -на этот раз по признаку благосостояния. Экологическое измерение безопасности должно подразумевать минимизацию

риска экологических катастроф в зоне ответственности ОБСЕ. Можно было бы подумать о создании нового института ОБСЕ - Экологического форума, который в контакте с МАГАТЭ, ОЭСР, ЕС, Северным советом и другими структурами взял бы на себя координирующую роль в разработке и реализации соответствующих программ.

Гуманитарное измерение могло бы развиваться по пути дальнейшего совершенствования международных норм в области прав человека, укрепления институтов и механизмов, обеспечивающих по линии ОБСЕ выполнение этих норм. Важнейшим направлением работы могли бы стать превентивная дипломатия и миротворчество. И здесь уже сегодня следовало бы подумать о разработке документа, сводящего воедино стандарты и принципы ООН и ОБСЕ в области миротворчества, учитывающего специфику как одной, так и другой организации. Модель может быть представлена пакетом документов, объединенных принципом неделимости безопасности как в отношении состава участников, так и охватываемых сфер - от военной до гуманитарной. Этот пакет не являлся бы механическим сведением воедино всего, что наработано хельсинкским процессом, напротив, он

стал бы новой ступенью в создании универсальной системы безопасности, опирающейся на принципы ОБСЕ и ООН.

Создание новой эффективной модели всеобъемлющей интеграции национальных систем безопасности в одной - императив времени. Его реализация возможна, если человечество будет способным преодолеть оковы традиционной "механики" - одни вверху, другие внизу. На смену ей должны прийти новые гуманистические ценности и духовное созидание. Биполярная модель мира в виде качелей, условно сменяющих друг друга "лейбористов-консерваторов", "республиканцев-демократов" с программами демократов - для слабых, а республиканцев - для сильных, должна уступить место новой гуманистической конструкции, основанной на соблюдении права. В противном случае, "мир движется на своем пути к таким катастрофам, последствия которых в виде анархии и бедствий превышают человеческое воображение. Спасение только в создании правового устройства, обладающего достаточной силой, чтобы сохранить мир и, низведя перед лицом своего всевластия каждый акт насилия до уровня преступления, лишить его всяких шансов на успех"¹¹.

Литература:

1. Форрестер Дж. Мировая динамика. М.: Наука, 1978; Хубер Р.К. Аналитическая модель некоторых основных свойств системы военной стабильности и безопасности в Европе. Мюнхен, Университет бундесвера, 1990.
2. В. Carter, W.J. Papp, J.D. Steinbruner: A New Concept of Cooperation Security. Washington, 1992.
3. Манилов В.Л. Россия во внешнем мире: Стратегия партнерства и международная безопасность// Независимая газета. 1994. 22 июля. С. 15.
4. См. глава 4 Концепции Национальной безопасности Кыргызской Республики
5. Маслов В.И. Региональная безопасность Центральной Азии: история и проблемы новых независимых государств Центральной Азии. – Бишкек 1999; Керимбекова А.К., Молдобаев К.К. Введение в политологию безопасности. – Бишкек, 2000; Омаров Н.М. Гуманитарные аспекты безопасности Кыргызской Республики в XXI веке: вызовы и ответы. – Бишкек, 2001.
6. Victor-Yves Gerbil and Brigitte Sovereign. European Security in the 1990s: Challenges and Perspectives //NIDIR/95/2. United Nation. New York and Geneva. 1995.-P. 11-138
7. Гали Б.Б. Повестка дня для мира. 1995. ООН. Нью-Йорк. 1995. С. 17.
8. Our Global Neighbourhood. The Basic Vision. // The Commission on Global Governance. Geneva. 1995. P. 9-40.
9. Спектр оценок по проблеме см. в: Malcolm Rifking. Need for Atlantic Community to better reflect US-European relations.// NATO review, № 2, March, 1995. P. 11-14; Manfred Worner Shaping the Alliance for the Future.// NATO review № 1, February, 1994. - P.3-6; Sir Geoffrey Pattie. Russia in the New Security System.// No Great Europe without Russia - No Great Russia without Europe.// Report of the Commission for the Greater Europe. Gummerus Printing. 1995. P. 77-78; Н. Арбатова, К. Зуева, Г. Колосов. Россия и Европа: вызовы безопасности // Россия: в поисках стратегии безопасности. Проблемы безопасности, ограничения вооружений и миротворчества /Под ред. АТ. Арбатова. ИМЭМО РАН. Москва: "Наука", 1996. С. 296-304; С.А. Караганов. "О характере современных вызовов национальным интересам и безопасности России в Европе и методологии формирования европейской политики Российской Федерации //Сб. "Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации". Вып. 1. М., Совет Безопасности РФ. 1996. С. 105-110.
10. Манилов В.Л. "Совершенствование механизма принятия решений в области международной безопасности" //Инф. сб. "Безопасность". 1995. № 9. С. 39.
11. Ясперс К. Смысл и назначение истории. М: Политиздат, 1991. С. 220.