

Молдоев Э.Э.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФУНКЦИИ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КЫРГЫЗСТАНА

Международные функции системы обеспечения национальной безопасности Кыргызстана динамичны, развивающиеся специфические отношения Кыргызстана с другими государствами, имеют тенденцию к превращению в сложный многоаспектный комплекс политических, военных, экономических, научно-технических и других структурных элементов. Различные аспекты договорных взаимоотношений взаимозависимы связаны с наличием целого ряда объективных и субъективных факторов, например, неделимости мира и безопасности, существования глобальных проблем, в которых проявляется известная общность интересов всего человечества и каждого государства, интеграционных процессов в международных отношениях.

Роль права в создании универсальной системы безопасности в конечном счете сводится к решению двуединой задачи:

а) обеспечение эффективного функционирования действующего правового массива, максимальное использование его потенциала и укрепление существующего международного и национального правопорядка;

б) выработка новых правовых норм и международно-правовых обязательств. Если решение первой задачи лежит в области правоприменения, то второй - в процессе национального и международного нормотворчества. Отсюда и ориентиры целей правового обеспечения безопасности находятся на этих двух направлениях.

В области правоприменения цели обеспечения безопасности содержат многие тысячи документов: международно-правовые акты от Устава ООН до специальных межправительственных соглашений, решений международных организаций; акты национального законодательства, от конституций до специальных ведомственных актов органов государственной власти, ведающих различными сферами безопасности. Понимая невозможность даже перечислить наименования этих документов, назовем наиболее актуальные цели обеспечения безопасности, признанные в международных отношениях:

-укрепление мира, демократизации и создание международной атмосферы доверия;

-определение новой модели международных отношений и коллективной безопасности, основывающихся на сотрудничестве, координации, коммуникации и превентивных мерах;

-обеспечение гуманитарного императива в международных отношениях и национальной политике, деятельность национальных и международных институтов, направленная на защиту прав и свобод человека, приоритет социально-экономических и экологических аспектов безопасности;

-миротворчество, поддержание и восстановление мира во всех аспектах;

-разоружение, контроль над вооружениями с тем, чтобы вооруженные силы и вооружения обеспечивали суверенитет, территорию и внутренний порядок, но не использовались для посягательств на них;

-урегулирование военной интеграции государств, включая аспекты иностранного военного присутствия, оборота и использования средств безопасности;

-борьба с международной преступностью во всех аспектах и укрепление процедур ответственности за правонарушения в области безопасности.

Принципы обеспечения национальной безопасности - это руководящие и наиболее важные правовые идеи, направленные на реализацию целей. По динамике правовой регламентации принципы созвучны и целям обеспечения безопасности, а вместе они подтверждают универсальность категории национальной безопасности. Принципы международного права являются юридической базой для развития дружественных связей Кыргызской Республики с другими государствами и одновременно фундаментом национального правового строительства, исходя из закрепленного в Конституции Кыргызской Республики примата международного права.

Строгие пределы невмешательства содержатся в Заключительном акте 1975 г., в котором, в частности, подчеркивается, что государства-участники будут "воздерживаться от любой формы вооруженного вмешательства или угрозы такого вмешательства против другого государства... при всех обстоятельствах воздерживаться от любого другого акта военного или политического, экономического или другого принуждения, направленного на то, чтобы подчинить своим собственным интересам осуществление другим государством-участником прав, присущих его суверенитету...". Приведенные формулировки содержат по существу перечень угроз внешней безопасности, реализуемых путем вмешательства. Поэтому концепция национальной безопасности Кыргызской

Республики, другие нормативно-правовые акты в этой области должны плотнее опираться на эти международно-правовые формулировки.

Фундаментальной гарантией безопасности личности и одновременно одним из основных международно-правовых обязательств представляется принцип уважения прав человека. Провозгласив в Конституции и национальном законодательстве Кыргызской Республики приоритет в соблюдении прав и свобод личности, государство обязано признавать в качестве угрозы национальной безопасности посягательство на эти права и свободы со стороны кого бы то ни было. Естественно, что объем юридических признаков квалификации этих угроз может и не превосходить международно-правовые и конституционные стандарты в области прав человека. Но это тот правовой минимум, ниже которого гарантии безопасности в государстве не должны опускаться. И. Кант ясно предвосхитил связь прав человека и безопасности в следующих словах: «право человека должно считаться священным, каких бы жертв это ни стоило господствующей власти. Здесь нет середины, и нельзя придумывать прагматически обусловленное право (нечто промежуточное между правом и пользой)»ⁱ.

Современное международное право включает множество документов о правах человека. Учитывая, что правовой статус личности определяется не непосредственно международным правом, а национальным законодательством, деятельность государства должна быть направлена на взвешенное участие в международных обязательствах, с одной стороны, и на скрупулезную имплементацию в национальное законодательство действующих международных стандартов. В последнее время в Кыргызской Республике наблюдается своего рода гонка за правами человека. По количеству ратифицированных международных документов в этой области Кыргызстан обогнал многие постсоветские государства (как известно, ряд стран до сих пор не ратифицировали Пакты о правах человека 1966 г.). Хотя ее по-прежнему, извне и внутри продолжают упрекать в неуважении прав человека, и небезосновательно. Ряд факультативных, прокламированных сверх Всеобщей декларации 1948 г. прав человека стоят огромных экономических ресурсов, которых у Кыргызской Республики еще нет. Нет возможностей и у нашей национальной системы безопасности реально обеспечить полноправие личности как основной вид безопасности.

Следовательно, выход нужно искать в рациональном и последовательном достижении полноправия личности, а не в наращивании декларативных норм, не подкрепленных

социально-экономическими и организационными возможностями государства. Ибо "Двуличность политики по отношению к морали проявляется в том, что она использует в своих целях то одно, то другое ее ответвление. И любовь к человеку, и уважение к праву людей есть долг: в первом случае обусловленный, во втором - безусловный, без оговорок повелевающий долг"ⁱⁱ. Провозглашение нереализуемых прав и свобод само по себе способно вызвать как внутренние, так и внешние угрозы национальной безопасности.

Система принципов обеспечения национальной безопасности значительно шире, чем приведенные принципы, представляющие собой устои современных международных отношений.

Помимо принципов, понимаемых как нормы права, есть множество конструкций принципов - идей, руководящих начал для политических операций на предмет безопасности. И часто они не совпадают друг с другом. Для иллюстрации приведем пять принципов безопасности известного германского политика Г. Шмидта: а) принцип устрашения потенциального противника потерями, превосходящими его возможный выигрыш; б) достоверности - противник должен быть убежден, что угроза будет реализована; в) соразмерности средств характеру угроз обеспечения безопасности; г) одинаковой (равной) безопасности потенциальных противников; д) приемлемости мер обеспечения безопасности для общественного мнения.

Как видим, ни один из этих принципов не укладывается в систему императивных принципов международного права. Практическая политика сегодня, как и тысячелетие назад, продолжает спорить с правом, внешне соглашаясь с его чистыми, имеющими объективную реальность принципами, но фактически не упускает случая воспользоваться все теми же: *fac et excusa* - действуй и прости; *si fecisti, nega* - совершил - отрицай; *divide et impera* - раздели и властвуй и др. Для того чтобы привести политическую философию к единству с правом, необходимо утвердить давно открытый общий принцип безопасности: "поступать так, чтобы максима твоей воли смогла стать принципом всеобщего закона". Принципы обеспечения безопасности - это руководящие и наиболее важные правовые идеи, направленные на реализацию целей. По динамике правовой регламентации принципы созвучны и целям обеспечения безопасности, а вместе они подтверждают универсальность категории безопасности. Принципы международного права являются юридической базой для развития дружественных связей Кыргызской Республики с другими государствами и одновременно фундаментом национального правового строительства,

исходя из закрепленного в Конституции Кыргызской Республики примата международного права.

Систему источников норм обеспечения национальной безопасности составляют две основные группы актов - международно-правовые акты и акты национального законодательства. Международно-правовые нормы об обеспечении безопасности содержатся в следующих актах:

а) универсального характера, прежде всего, в Уставе ООН, международных договорах, конвенциях, соглашениях и других документах ООН;

б) региональных международно-правовых актов: Заключительном акте СБСЕ (ОБСЕ) 1975г. и последующих документах этой международной организации, а также других региональных организаций;

в) субрегиональных международно-правовых актов, например, документах Содружества Независимых Государств;

г) двусторонних договорах и соглашениях;

д) решениях «ad hoc» межправительственных международных организаций и международных судебных органов;

е) международных обычаях и джентльменских соглашениях.

Система международно-правовых источников обеспечения безопасности отражает общую закономерность построения нормативных массивов в области безопасности, заключающуюся в субсидиарности сфер правового регулирования. Субсидиарность предполагает регламентацию одних отношений в области безопасности на уровне международного сообщества, других - на региональном, субрегиональном или двустороннем уровнях. Научно обоснованная субсидиарность открывает простор для конструирования интегрированных систем безопасности, взаимодействующих по различным сферам компетенции и эффективно преодолевающих те угрозы, на которые они ориентированы, без дублирования и параллелизма.

Источники норм об обеспечении безопасности в зарубежных национально-правовых системах обширны и выстроены по-разному, неодинаковое место в них занимают нормы законодательства о безопасности. Это зависит от множества социальных, экономических, политических, исторических и иных факторов. Каждый народ, выражая в праве себя, создавал юридические нормы со своими особенностями.

Вместе с тем, право всех наций взаимосвязано и в нем выделяются более крупные наднациональные правовые общности, как например исторически сложившиеся национально-правовые системы. Законодательство о безопасности в каждой из которых имеет особые

свойства. В романо-германской правовой системе (Австрия, ФРГ, Франция, Италия, Испания, Португалия) - на первом месте четкость, крепость, разработанность правовых норм и педантизм правоохранительной деятельности. Для англосаксонской (Великобритания, Исландия, США, Канада, Индия, Австралия) - помимо названных черт характерны полнота, оригинальность и усложненная громоздкость норм. А в мусульманской национально-правовой системе (Саудовская Аравия, Иран, Ирак, Оман, Бахрейн, Пакистан, Турция) - заметны неподвижная степенность, рассудительная экономия норм, скованных догматами ислама.

Обозначить все особенности правовых норм о безопасности невозможно. Ведь ни в одной стране не существует совершенно полного, исчерпывающего свода законодательства о безопасности. Между ним и обычным законодательством нет явной границы. Нормы, прямо или косвенно относящиеся к области безопасности, распылены по множеству юридических актов и разобщены по многим отраслям права. Они содержатся и в актах права государственного, и гражданского, уголовного, процессуального, воздушного, морского и т.д. Практически невозможно исчерпывающе раскрыть существо всех норм зарубежного законодательства, их особенности и оттенки, одно только перечисление иностранных правовых актов, относящихся к безопасности, заняло бы груды томов. Ограничимся кратким обзором этого законодательства.

Нормы зарубежного законодательства об обеспечении безопасности содержатся в различных нормативно-правовых актах государств: конституциях, законах, судебных решениях и обычаях, сообразно иерархии источников права, существующей в каждой стране по-особому. Во Франции, например, судебные решения не считаются источником права, а в Великобритании - наоборот, отдельные судебные решения (прецеденты) стоят рангом выше закона. В Саудовской Аравии и некоторых других мусульманских странах нет конституции, вместо нее - Коран, суры и аяты которого почитаются выше любых законов, а тем более судебных решений. В ряде государств приняты специальные акты, определяющие систему права, как, например, итальянский закон 1942 г. "Об источниках права".

Конституции выступают основным источником государственно-правовых норм. В них содержатся наиболее важные положения о безопасности, военной доктрине, месте системы безопасности в обществе, организации государственной власти, использовании средств обеспечения безопасности в мирное и военное

время. В конституциях многих стран оговорены соответствующие полномочия главы государства, парламента, правительства и других органов государственной власти. Определяя основные принципы порядка властвования и систему правовых ценностей в государстве, конституция по своей правовой природе является основным законом государства, обладающим высшей юридической силой, а следовательно, имеющим наибольшее политико-идеологическое значение в деле обеспечения безопасности. Именно поэтому вокруг содержания, толкования и применения конституционных норм постоянно кипят политические страсти, будь то парламентские дебаты, судебные тяжбы или перепалки в средствах массовой информации.

Законы и иные правовые акты продолжают и дополняют нормы конституций. В законах подробно регламентируется система обеспечения безопасности того или иного государства, определяется механизм комплектования, структура, функции, порядок финансово-экономического обеспечения сил безопасности, статус должностных лиц и военнослужащих этих сил. В национально-правовых системах существуют различные виды законов, среди них:

- Конституционные законы, такие как упомянутые британские, имеют высшую юридическую силу. Ими руководствуются органы конституционного надзора и ни один акт законодательства не может им противоречить.

- Органические законы - продолжают положения конституции или непосредственно в ней упоминаются. Так, в статье 81 конституции Испании сказано, что "Органическими являются законы, относящиеся к развитию основных прав и свобод, закрепляющие статуты автономных сообществ, относящиеся ко всеобщему избирательному праву..." Органические законы принимаются, как правило, более сложным порядком, чем обычные.

- Федеральные и автономные законы выделяют в федеративных государствах в

зависимости от органа, их принявшего. В очень редких случаях в зарубежных странах можно столкнуться с тем, чтобы автономный закон (штата, кантона, провинции) регламентировал отношения в области безопасности. Дело в том, что конституционная практика подавляющего большинства федеративных стран относит регулирование этой сферы к исключительной компетенции союзных властей. Характерна норма раздела 10 статьи 1 конституции США, закрепляющая: "Ни один штат не может... содержать войска или военные суда в мирное время". Этот запрет подчеркивает, что американские вооруженные силы подчинены только федеральному правительству, Статья 73 конституции ФРГ аналогично решает этот вопрос. "Федерация, - говорится в ней, - обладает исключительной законодательной компетенцией по следующим вопросам... оборона и защита гражданского населения... правовое положение лиц, находящихся на службе Федерации". Вместе с тем, для законов Земель ФРГ конституция допускает "обеспечение инвалидов войны", кроме того законодательством Земель могут устанавливаться дополнительные льготы и оплата для военнослужащих и ветеранов сил национальной безопасности.

Итак, конституции, законы, прецеденты, обычаи - это основные источники норм законодательства о безопасности зарубежных государств. Изучение опыта этого законодательства представляется одним из важных направлений научных исследований. Эти исследования могли бы обнаружить множество перекликающихся между собой норм о защите безопасности родины, чести и долге, крепости и силе национальных систем безопасности. Эти параллели, которые поняты и приняты на всех многоликих континентах современного мира, имеют важное значение для правового строительства Кыргызской Республики.