

ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА: А КАК У НИХ?



А. Ф. МУХАМЕТОВ, к.ю.н., доцент кафедры профессор Академии управления, безопасности и специальных программ Университета КАЗГЮУ им. М.С. Нарикбаева, к.воен.н. (Астана)

В статье анализируются зарубежный опыт законодательного обеспечения национальной безопасности в контексте формирования сильного государства. В том числе, рассматриваются предпосылки, процессы и тенденции формирования и обеспечения национальной безопасности на примерах США, России, Китая, Германии, Франции, Израиля и Узбекистана.

Ключевые слова: государство, сильное государство, безопасность, национальная безопасность, безопасность государства, обеспечение безопасности, угрозы безопасности, национальные интересы.

В Казахстане господствуют мир и стабильность, а вопросам обеспечения безопасности уделяется пристальное внимание со стороны руководства страны. 2017 год ознаменовался принятием новой казахстанской Военной доктрины. Это плод масштабного осмысления геополитической и геостратегической ситуации и системообразующий документ, реализующий Конституцию и законы в сфере

безопасности Казахстана. Доктриной очерчены тренды действие системы государственного управления при обеспечении безопасности в военной сфере.¹

Развитие системы национальной безопасности – это один из важнейших факторов совершенствования механизма управления государством, так как способствует формированию сильного государства. Как отмечает профессор С.Ф. Ударцев в статье «Сильное государство: вопросы теории», «необходимость сильного государства актуализируется в условиях планируемого исторического прорыва, ускоренного развития, требующих большого напряжения и усилий общества, его социальных и политических институтов».² Речь идет о реализации задачи Президента по вхождению Казахстана в 30-ку наиболее развитых государств, для чего важно быть сильным и обеспечить безопасные условия для мирного и динамичного созидательного труда сограждан.

© А. Ф. Мухаметов, 2018

¹Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Военной доктрины Республики Казахстан» от 29 сентября 2017 г. // URL: <https://mod.gov.kz/rus/dokumenty/ukazy/?cid=0&gid=4208>. (22.11.2017).

²Ударцев С.Ф. Сильное государство: вопросы теории // Право и государство. № 2 (71), Астана, 2016. С. 6-14.

Какие понятия лежат в основе политики сильного государства по обеспечению безопасности? Каким образом эта многогранная и проблемная сфера формируется за рубежом? Каковы мировые тенденции в сфере обеспечения национальной безопасности? Эти вопросы затрагивает данная статья в контексте научного вектора «Сильное правовое государство».

Законом РК «О национальной безопасности» дается определение: «Национальная безопасность – это состояние защищенности национальных интересов Республики Казахстан от реальных и потенциальных угроз, обеспечивающее динамическое развитие человека и гражданина, общества и государства».³ Наряду с понятием «безопасность» в этой дефиниции фигурируют «национальные интересы» и «угрозы». Тут кстати вспомнить слова великих. Казахский поэт и философ А. Кунанбаев (1845-1904) говорил: «Ничтожнейший из людей тот, кто не имеет стремления», а один из основателей немецкой классической философии Г. Гегель (1770-1831) писал, что «отсутствие интереса есть духовная или физическая смерть». Император Наполеон I (1769-1821), заложивший основы современного французского государства, высказывался радикальнее: «Есть два рычага, которыми можно двигать людей: страх и личный интерес».

Государство, как и человек, без интересов – мертво.

В РК под национальными интересами понимается «совокупность политических, экономических, социальных и других потребностей Казахстана, от реализации которых зависит способность государства обеспечивать защиту и развитие конституционных прав человека и гражданина, ценностей казахстанского общества, основополагающих государственных институтов».⁴

Не принижая значения других, в рамках формирования сильного правового государства необходимо выделить такие интересы Казахстана, как обеспечение прав и свобод человека и гражданина; исполнение законов и поддержание правопорядка; общественное согласие и политическая стабильность в стране; патриотизм и единство народа Казахстана; незыблемость конституционного строя РК, в т.ч. независимости, унитарности и президентской формы правления, целостности, неприкосновенности государственной границы и неотчуждаемости территории страны; устойчивое функционирование государственных институтов, повышение эффективности их деятельности; обеспечение боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований; обеспечение оснащенности вооружением и военной техникой и развитие отечественных субъектов ОПК, в полной мере обеспечивающее военную безопасность и другие.

В Законе «О национальной безопасности» сформулированы основные угрозы национальной безопасности РК. Их конгломерат позволяет госорганам принимать и корректировать свой курс в обеспечении национальной безопасности. При этом спектр угроз имеет тенденцию к некоторому расширению.⁵ Это: снижение уровня

³Закон РК «О национальной безопасности РК» № 527-IV от 6 января 2012 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.) // URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=31106860 (22.11.2017).

⁴См.: там же.

⁵Подробнее см.: Мухаметов А.Ф. Классификация, типологизация и характер военных конфликтов: современные взгляды. Астана: МО РК, Научный сборник АО «Центр военно-стратегических исследований», 2011. С. 48-58.

законности и правопорядка; неконтролируемая миграция; обострение социальной и политической обстановки, выражающееся в межнациональных и межконфессиональных конфликтах, массовых беспорядках; деятельность, направленная на насильственное изменение конституционного строя, в том числе действия, посягающие на унитарность РК, целостность, неприкосновенность, неотчуждаемость её территории, безопасность охраняемых лиц; терроризм, экстремизм и сепаратизм в любых их формах и проявлениях; снижение устойчивости финансовой системы; сокращение производства, снижение качества, конкурентоспособности, экспортного, транзитного потенциала и доступности продукции и товаров, сокращение поставок из других государств продукции и товаров, не производимых в РК; снижение уровня обороноспособности страны, угроза неприкосновенности государственной границы и применения силы в отношении РК, агрессия против нее, а также некоторые другие угрозы.

Рассматривая сферу безопасности государства, мы должны помнить о безопасности международной, как обязательном её факторе и индикаторе. Если «безопасность национальная» – это «состояние защищенности...», то «безопасность международная» – это не состояние, а система отношений. Политология трактует международную безопасность именно как «систему международных отношений, основанную на соблюдении всеми государствами общепризнанных принципов и норм международного права, исключаящую решение спорных вопросов с помощью силы или угрозы».⁶ Неотъемлемой частью международной безопасности является механизм коллективной безопасности, закрепленный Уставом ООН.⁷ Все это поможет яснее понять политику и идеологию в сфере обеспечения безопасности отдельных стран.

США. Концепция национальной безопасности США – это идеология управления рисками для защиты интересов государства, а регулярно (раз в 4 года) обновляемая стратегия – это официальное резюме в сфере национальной безопасности, включающее в себя, во-первых, главные интересы, которые, по словам М. Олбрайт, неизменны 200 лет и состоят в безопасности, процветании и свободе американцев; во-вторых, роль США на данном этапе (интересы США в понимании конкретного президента); в-третьих, цели, реализуемые администрацией президента, госструктурами, группами влияния, бизнеса и НПО – субъектами национальной безопасности США.⁸

Среди особых факторов политики безопасности США необходимо выделить: 1) степень реальности внешней угрозы; 2) реальная роль президента в политике; 3) активность межпартийного противоборства.

⁶Глобалистика. Энциклопедия, Москва, 2006 // URL: http://www.globalistika.ru/Globalistika/p_rgs1.htm (23.01.2018).

⁷Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 года, Сан-Франциско // URL: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-v/> (22.11.2017).

⁸NATIONAL SECURITY STRATEGY. Полный текст Стратегии национальной безопасности США 14-02-2015, 09:38 | Политика / Статьи о политике | разместил: Редакция ОКО ПЛАНЕТЫ // URL: <https://oko-planet.su/politik/politiklist/271399-polnyy-tekst-strategii-nacionalnoy-bezopasnosti-ssha.html> (06.11.2017).

Чем сильнее внешняя угроза, тем процесс формирования политики безопасности делается более централизованным и управляется президентом, жестко соответствуя национальным интересам. Группы влияния и конгресс отходят на второй план, а СМИ занимают сторону президента. Если угроза слабая, то процесс выработки стратегии безопасности делается малоуправляемым и децентрализуется, в него вмешиваются и конгресс, и группы влияния, и СМИ. Разнобой формируемых в этот момент версий стратегии связан с оглядкой конгрессменов на интересы избирателей и финансовых групп, полезных конкретному члену конгресса. Свою роль играют и цикличность развития социума США, и примат частного или общественного интереса.

На политику безопасности США влияет межпартийная борьба. Высокий её накал понижает риски, на какие могла бы пойти власть, поставив под удар национальные интересы, и позволяет избежать рискованных шагов во внешней политике. Затихшие межпартийной борьбы делает рискованные шаги вероятными. Например, согласие демократов и республиканцев привело к войнам в Корее, Вьетнаме, к одобрению расширения НАТО.

Партию демократов США отличает либерализм, в т.ч. в экономике и социальной сфере. Голосуют за них, как правило, ученые, журналисты, юристы, фермеры, еврейские организации, эмигранты первого-второго поколений. И в командах президентов-«демократов» много юристов, ученых, конгрессменов, например, З. Бжезинский, М. Олбрайт, С. Тэлботт и др. В решении проблем безопасности «демократы» ориентируются больше на желаемый результат, чем на конкретные средства. Приоритет отдается праву, а не военным методам.⁹ Например, о порядке и итогах применения армии США особо не задумывались в ходе корейской, вьетнамской и балканской компаний.

Если президент выбран от республиканцев, то управлять безопасностью США обычно приходят лидеры бизнеса, известные международники и бывшие генералы, в т.ч. Г. Киссинджер, А. Хейг, К. Пауэлл и др. Республиканцев отличают реализм, национальные интересы с внешним, а не внутренним приоритетом, культ силы, содействие союзников и избрание стратегии, цели которой могут быть реализованы.

При низком уровне угроз и слабой межпартийной борьбе процесс нахождения приоритетов страны захлестывает бюрократия, что приводит к длительной увязке главных национальных целей в Белом доме.

Документ, в котором президент излагает для населения США и мировой обществу цели национальной и международной безопасности и методику их реализации, оформляется как Стратегия национальной безопасности США. Впервые такая Стратегия была издана администрацией Р. Никсона. Законом Голдуотера-Николса в 1986 г. подготовка Стратегии объявлена обязательной.¹⁰ Она имеет тра-

⁹Бжезинский, Збигнев. Великая шахматная доска (Господство Америки и его геостратегические императивы) / Пер. О. Ю. Уральской. М.: Междунар. отношения, 1998. ISBN 5-7133-0967-3 (22.11.2017).

¹⁰James R. Locher. Victory on the Potomac: The Goldwater–Nichols Act Unifies the Pentagon. Texas A & M University Press, 2002. – 524 p. // URL: <https://doc4web.ru/istoriya/zakon-golduoteranikolsa.html> (20.11.2017).

диционно декларативный характер, насыщена дипломатично обтекаемыми формулами и хотя для широкого круга читателей не открывает ряд вопросов реальной политики США, но вместе с другими концептами («Обзор ядерной политики», «Стратегия кибербезопасности», «4-летний обзор военной политики», «Обзор подхода к ПРО») даёт весьма целостное представление о новизне и преемственности в приоритетах политического истеблишмента США.

Традиционно сфера национальной безопасности очерчивалась поведением США на международной арене, в основном это были аспекты внешней и военной политики. Экономика и внутренняя политика в её контексте обычно не рассматривались, за исключением «Стратегии внутренней безопасности» Дж. Буша-мл. Сегодня же «Стратегия НБ США» объединяет внешние и внутренние аспекты, вбирая в себя и безопасность, и экономическое процветание, и упрочение миропорядка, и продвижение «универсальных ценностей» под контролем США.¹¹ Эта Стратегия, как и предыдущие, сохранила глобальный курс на укрепление лидерства США. Среди новаций – тенденция интеграции главных инструментов глобального могущества США, как то: разведка, дипломатия, экономические рычаги, военная сила и инструменты внутренней безопасности. Глобализм Америки материализуется в дипломатическом давлении и военно-силовом присутствии. Свежий пример: в Центральной Азии активный прессинг США ощущается Россией в сотрудничестве с РУз. Об этом весной 2017 г. заявил в Госдуме замдиректора Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству В. Дрожжов.¹²

В «Стратегии НБ США» отображён и системный кризис в США, влекущий «перегрев» при единоличном контроле над миропорядком. «Ни одна страна не может в одиночку нести такую ответственность» трижды упоминается в документе – странно для глобальной сверхдержавы, не правда ли?

Россия. С финалом «холодной войны» мировой порядок, объяснявший практически все конфликты, исчез. Осталась диффузия, в которой стала прорисовываться трехмерная реальность, мир пошёл по пути глобализации всех сфер, события отличаются динамизмом и взаимозависимостью, предметом глобальной конкуренции стали ценности и модели развития. В РФ понимают, что верхний уровень этой реальности занимают крупные державы и их союзы. На втором уровне – региональные державы. «Подвальный этаж» этой международной системы образуют распавшиеся государства, националистические и религиозные движения, крупные наркокартели и незаконные вооруженные формирования. Националистическая и религиозная конфронтация, оружие массового поражения и терроризм, – каждый из этих элементов опасен, зачастую являя причину кризисов. Если же эти элементы соединяются, то возникает новая стратегическая угроза.

Что этому противопоставляет Россия?

Главный девиз формирования законодательного обеспечения национальной безопас-

¹¹NATIONAL SECURITY STRATEGY... // URL: <https://oko-planet.su/politik/politiklist/271399-polnyy-tekst-strategii-nacionalnoy-bezopasnosti-ssha.html> (06.11.2017).

¹²США пытаются помешать военно-техническим связям России и Узбекистана. 06.04.2017. Информационный сайт Национальная безопасность России, США и других стран мира: новости, события, проблемы, угрозы, концепции, стратегии // URL: <http://nationalsafety.ru/n178703> (20.01.2017).

ности государства российского «Россия – Великая Страна!» И точка. В этом, пожалуй, состоит эксклюзивность идеологии формирования законодательного обеспечения безопасности России. Поэтому российские устремления и документы в сфере национальной безопасности, как правило, имеют традиционно и очень централизованный, долгосрочный, глобально-региональный характер. Они практически не зависят от каких-либо парламентских и партийных установок или межпартийной борьбы, а ответственность за их подготовку и, особенно, за реализацию, в итоге лежит на одних плечах – на личности президента. Поэтому и пересматриваются они не так часто, как, например, в США. В 1997 г. утверждена Концепция национальной безопасности РФ, она обновлена в 2000 г. (начало первого президентства В. Путина), а в мае 2009 г. заменена на новую «Стратегию НБ РФ – 2020», крайняя её редакция состоялась в январе 2016 г.

«Стратегии НБ РФ – 2020» отводится роль мобилизующего фактора экономики, роста качества жизни и обеспечения стабильности в обществе, обороны, госбезопасности и правопорядка, конкурентоспособности и престижа России. Если в прошлой Стратегии давалось, по сути, два её определения – как системы приоритетов и мер, и как документа планирования, то «Стратегия НБ РФ – 2020» есть базовый документ, определяющий национальные интересы, стратегические цели, задачи и меры внутренней и внешней политики. Стратегия НБ является основой для реализации госполитики РФ и базируется на таких долгосрочных национальных интересах как: 1) развитие демократии и гражданского общества, повышение конкурентоспособности экономики; 2) обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета РФ; 3) превращение России в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и партнёрства в условиях многополярного мира.¹³

Задачей укрепления национальной обороны – логичного для России первого приоритета Стратегии – назван переход к качественно новому облику армии с сохранением потенциала стратегических ядерных сил. Ориентир – США, они открыто названы как сила, препятствующая развитию РФ, а НАТО – угроза национальной безопасности. Этот посыл нивелируется в конце документа, где говорится о заинтересованности России в партнерстве с США и Европой, особенно в экономике. Внимание уделено и взаимодействию в форматах РИК, БРИК, ШОС, ОДКБ.

Стратегия производит впечатление комплексного и передового документа, в котором помимо обороны, государственной и общественной безопасности, представлены концепты роста качества жизни граждан, науки, технологий и образования, здравоохранения, культуры, экологии и природопользования, и они логично увязаны с трендами экономического роста. Вместе с тем, по мнению экспертов из РФ, «Стратегия НБ РФ – 2020» закрепила лишь приверженность прежнему курсу, который мало отвечает интересам безопасности РФ и представляет собой попытку манипуляции сознанием: и ожидания населения удовлетворить, и ничего для этого не изменять.¹⁴

¹³Центр научной политической мысли и идеологии. Стратегии национальной безопасности России и США: сравнение // URL: <http://rusrand.ru/events/strategii-natsionalnoj-bezopasnosti-rossii-i-ssha-sravnenie>, 4.03.2015 (23.10.2017).

¹⁴Шишкина Н.И. Новая Стратегия национальной безопасности. 18.01.2016 // URL: <http://rusrand.ru/analytics/novaya-strategiya-nacionalnoy-bezopasnosti> (22.09.2017).

Китай. Госструктуры, ответственные за безопасность КНР, в своей деятельности опираются на глубоко продуманные принципы, основанные на конфуцианской философии и изложенные в законе КНР «О национальной безопасности».¹⁵ Это: законность; системность и комплексность; приоритет превентивных мер; централизация политики в сфере НБ; персональная ответственность центрального руководства в области НБ; совершенствование стратегии НБ; международное сотрудничество при обеспечении НБ.¹⁶

Со времён Мао Цзэдуна ключевую роль в этом процессе играет Коммунистическая партия (КПК), проводящая централизованную политику обеспечения безопасности Китая. Так, в ноябре 2013 г. пленум ЦК КПК принял решение о создании Комитета государственной безопасности, задача которого – контроль силовых структур (полиция, народно-освободительная армия Китая, вооружённая полиция), а также МИД. КГБ КНР подотчётен Политбюро ЦК КПК и несет ответственность за решения и координацию работы в области национальной безопасности, что, в сущности, реализует такой принцип как централизация политики в сфере НБ.

Реализация принципа совершенствования стратегии НБ заключена в так называемой Белой книге, последнее издание которой под названием «Национальная оборона КНР» было представлено Госсоветом в мае 2015 г. Её содержание включает такие главы, как ситуация в сфере безопасности; стратегические задачи НОАК; стратегия активной обороны; развитие военных сил; военная подготовка; сотрудничество в сфере безопасности.

Следуя принципам международного права, Конституция КНР гарантирует права и свободы человека и гражданина. Целями обеспечения безопасности объявлены защита конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, суверенитета, независимости и территориальной целостности КНР, сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности. Законность как принцип обеспечения безопасности проявляется в соблюдении субъектами права законодательства в сфере безопасности Китая.

Принцип «системность и комплексность обеспечения НБ» реализуется через закон КНР «О национальной безопасности» сообразно социально-экономическому потенциалу в рамках единого планирования мер в области внутренней и внешней безопасности, территориальной защиты, традиционной и нетрадиционной безопасности, личной и коллективной безопасности.

Принцип приоритета превентивных мер в целях национальной безопасности реализуется через административное принуждение. Его действенность подтверждается тем, что вся активность КНР в сфере безопасности (в т.ч. законодательная) – это профилактика действий, опасных для общества. Китай постоянно развивает систему мер по профилактике и пресечению экстремизма, терроризма и иных по-

¹⁵О национальной безопасности: Закон КНР (принят на 15-й сессии Постоянного комитета ВСНП КНР двенадцатого созыва 1 июля 2015 г., обнародован Указом Председателя КНР 01.07.2015 г. № 29) / пер. Манцурова А.Ю. // URL: <http://www.mps.gov.cn> (13.09.2017).

¹⁶Манцуров А.Ю. Принципы обеспечения национальной безопасности в Китайской Народной Республике // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. LXVI междунар. науч.-практ. конф. № 10(60). Новосибирск: СибАК, 2016 // URL: <https://sibac.info/conf/law/lxvi/60286> (13.09.2017).

сягательств на права и свободы человека, собственность, правопорядок и конституционный строй. К примеру, такие нормы и меры предусмотрены в законах КНР «О борьбе с терроризмом» от 27 декабря 2015 г., «О контрразведке» от 1 ноября 2014 г.¹⁷

Принцип международного сотрудничества реализуется Китаем через политику, основанную на взаимном доверии и равенстве, взаимной выгоде и сбалансированных отношениях с зарубежными правительствами и международными структурами в области безопасности.

Таким образом, работа органов безопасности КНР выстроена на принципах, в зависимости от следования которым находятся безопасность и прогресс КНР, её защита угроз, а их законодательное закрепление позволило КНР гармонизировать процесс обеспечения безопасности страны.

Германия. В июне 2016 г. Минобороны Германии опубликовало «Белую книгу-2016 германской политики безопасности и будущего бундесвера». В соответствии с ней ФРГ в сфере безопасности проводит прагматичную политику, ведущая роль в которой отводится армии: «Оборонная политика Германии – это деятельность, направленная на обеспечение безопасности в рамках внешней политики и политики безопасности страны. Вооружённые силы – это существенная часть внешней политики и политики безопасности, нацеленной на избежание и ликвидацию кризисов и конфликтов».¹⁸ Это закреплено конституцией, по букве которой бундесвер предназначен для обороны Германии и её союзников; применения в рамках коллективной безопасности; поддержания режима чрезвычайного положения в стране; оказания служебного содействия, к примеру, погранохране или полиции; борьбы со стихийными или экологическими бедствиями. Де-юре применение армии вне страны не рассматривается. Но эти нормы могут быть интерпретированы с учётом неизбежности обеспечения безопасности граждан ФРГ, и активное применение бундесвера за рубежом будет обоснованно.

Документы по оборонной политике ФРГ определяют, что «оборона – это предотвращение конфликтов, преодоление кризисов международными усилиями», доказывают расширение спектра угроз и фиксируют тезис о глобальном обеспечении безопасности ФРГ с возможным применением армии. Это аргументируется тем, что вызовы для ФРГ имеют комплексный характер, как то: международный терроризм; распространение ОМУ и средств доставки; конфликты в Европе и в её близи; информационная борьба. Власти Германии выступают за упрочение европейской безопасности через расширение НАТО и ЕС, что позволит удерживать кризисы на удалении от Европы, последовательно преодолевая негативные черты глобализации.¹⁹

Одним из тезисов оборонной политики ФРГ является то, что «ни одно государство современности не может своими силами обеспечить для себя мир, безопас-

¹⁷См.: там же.

¹⁸«Белая книга-2016»: Германия признает многополярность мира и выбирает антироссийский полюс. Аналитическая редакция EADaily. 20 июля 2016 // URL: <https://eadaily.com/ru/news/2016/07/20/belaya-kniga-2016-germaniya-priznaet-mnogopolyarnost-mira-i-vybiraet-antirossiyskiy-polyus> (02.11.2017).

¹⁹См.: там же.

ность и благополучие», поэтому принципами политики безопасности ФРГ являются, во-первых, «совместное обеспечение безопасности» (согласование с партнёрами усилий по обеспечению собственной безопасности); во-вторых, «превентивность» (выявление кризисов на ранних фазах, их профилактика не силовыми методами); в-третьих, «широкая безопасность» (интеграция политических, экономических, экологических, культурных и иных частей безопасности). При этом признается, что «безопасность не гарантируется преимущественно или исключительно военными мерами».

На базе анализа угроз и принципах политики безопасности сформулированы интересы ФРГ в области безопасности: 1) упрочение трансатлантической кооперации (главным образом – с США²⁰); 2) активность ФРГ в ОБСЕ и ООН; 3) рост потенциала безопасности ЕС для упрочения стабильности в Европе.

Эти интересы, как и реалии политики безопасности, воздействуют на требования к армии, на её состав и структуру. Поэтому доктринальными документами предусматривается, что бундесвер может применяться только совместно с союзниками под эгидой ООН, ЕС, НАТО (исключение составляют эвакуация и спасение людей). Обоснование широкого спектра применения армии, в т.ч. за рубежом и без согласия мирового сообщества, подводит основу под подготовку мнения граждан ФРГ о применении бундесвера по всему свету, что указывает на стремление Германии в клуб великих держав и освобождение от комплекса вины и униженной нации. Де-факто армия ФРГ позиционируется как политический инструмент, гарантирующий безопасность граждан и нейтрализацию вызовов, которые могут возникнуть перед ФРГ, а рассмотренные положения обусловят по-немецки пунктуальное трансформирование бундесвера из «армии защиты» в «армию применения».

Франция. Ориентиром обеспечения безопасности Франции (ФР) является формула Шарля де Голля: «Франция лишь в том случае является подлинной Францией, если она стоит в первых рядах», что объясняет её претензию на глобальные роли, в том числе и в качестве третейского судьи между ведущими и развивающимися странами. Франция никогда не рвалась к гегемонии и не старалась стать безусловным глобальным лидером, как Япония, Германия или США. Обеспечение своей безопасности ФР рассматривает через баланс центров силы в многополярном мироустройстве. Этим обусловлена французская приверженность к гибкой политике и отказ от двусторонних союзов в пользу многосторонних.

Силовые рычаги рассматриваются Францией как базис политики безопасности. Это объясняет обособленность от НАТО при её обеспечении и продвижение национальной ядерной политики. Франция позиционируется и как континентальная, и как морская держава с выходом и к Средиземноморью (далее – к Северной Африке и Ближнему Востоку), и к Атлантике, что предвосхитило тройственность геополитики Франции и неизбежность её участия в европейских и мировых процессах, в которых руководство ФР апеллирует к «ответственности» за свои «подмандатные» территории и поддержке развития бывших колоний. Среди объяснений глобальных

²⁰Рюттингер М. Süddeutsche Zeitung: Рациональные отношения ФРГ и США // DW. – URL: <http://dw.de/p/18snm> (06.11.2017).

амбиций ФР – и её постоянное членство в СБ ООН, и ядерный статус.²¹ В целом Франция видит себя лидером в регионе и «ограничителем appetitов» Великобритании, США, Германии и России, а идеология её политики безопасности – непрерывность, интервенционность и последовательность.²²

Особенность процесса формирования законодательного обеспечения безопасности ФР состоит в особом статусе главы государства. Это закреплено конституцией 1958 г., в соответствии с которой президент ФР есть «гарант национальной независимости, территориальной целостности, соблюдения соглашений Сообщества и договоров», и глава вооруженных сил. Президенту предоставляется и ряд эксклюзивных прав в условиях, когда «независимость нации, целостность территории или реализация международных договоров оказываются под серьезной и непосредственной угрозой». Он имеет решающий голос при формулировании концептуальных трендов обеспечения безопасности. При формировании реализующих программ в сфере национальной безопасности президент ФР опирается только на своих советников. Участие других органов исполнительной власти Франции в рассмотрении аспектов национальной безопасности меньше.

Премьер-министр и правительство в плане безопасности располагают рамочным административным потенциалом, в т.ч., Генеральный секретариат национальной обороны, подчиненный непосредственно премьер-министру и отвечающий за межведомственную координацию вопросов безопасности.

Участие представительских органов власти и партий в формировании политики национальной безопасности ограничено конституцией. Во ФР сложилась практика превалирования исполнительной ветви власти над законодательной, что сводит к нулю фактор межпартийной борьбы при формулировании направлений обеспечения безопасности страны. Поэтому разногласия по вопросам национальной безопасности между фракциями Национального собрания ФР, как правило, отсутствуют.

Израиль. Краеугольными камнями государства Израиль в сфере безопасности являются: а) Израиль – это национальное государство еврейского народа; б) урегулирование с Палестиной возможно только в рамках баланса; в) без лояльности [к Израилю] нет гражданства [Израиля].²³ Это многое объясняет и в поведении страны на международной арене, и в формировании законодательного обеспечения безопасности Израиля.

На самом высоком уровне заявляется, что создание государства Израиль после 2000-летнего изгнания – это чудо, не имеющее аналогов в истории. Какими бы горячими ни были споры между течениями сионизма, социалистами и ревизионистами

²¹Ватэнейб, Лиза. Стратегия Франции: официальный документ. Пер. Медведева Дмитрия Андреевича. 28-09-2013 // URL: <http://csef.ru/ru/oborona-i-bezopasnost/340/strategiya-franczii-2013-oficialnyj-dokument-4742> (22.09.2017).

²²Односталко М.А. Современная французская политика национальной безопасности. Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2015. № 10 (60): в 3-х ч. Ч. I. С. 143-145 // URL: <http://www.gramota.net/materials/3/2015/10-1/33.html>. (22.10.2017).

²³Государственная политика и безопасность государства Израиль // URL: <http://ndi.org.il/>. (22.09.2017).

стами, у них было согласие в одном – признании безусловного права еврейского народа на государство. Что в других развитых странах посчитали бы неуместным говорить и документировать – исключительность одного-единственного народа – в Израиле полагается за норму. Приоритетом еврейского характера государства руководствовались его основатели, поэтому и принят Закон о возвращении, распространяющийся исключительно на евреев. История Израиля учит: причиной бед народа были его же распри, поэтому целостность земли «Эрец-Исраэль» или национальное единство – абсолютны. Израиль, ни при каких обстоятельствах, не поступится ими, т.к. утрата единства равносильна катастрофе народа.

В Кнессете осознают, что страна находится в постоянном трехмерном конфликте: с арабскими странами, палестинцами и арабами, живущими в Израиле. И те, и другие, и третьи, и сам Израиль, находятся в перманентном процессе развития – политического, технологического и т.д. В этой связи Стратегия безопасности государства Израиля постоянно совершенствуется, чтобы соответствовать угрозам на Ближнем Востоке. Основы этой стратегии заложил первый премьер-министр Д. Бен-Гурион еще в 1950-е гг. учетом того, что асимметрия между Израилем и его противниками – арабскими странами, не позволит добиться полной победы, и Израиль должен стремиться к меньшим, но множественным боевым успехам, с тем, чтобы арабы смирились с фактом существования Израиля. Это определяет логику документа, который основан на принципах сдерживания, раннего предупреждения и военного превосходства. В 2006 г. комиссия Д. Меридора, интегрировала в стратегию и четвертый принцип – оборону.

На конференции Э. Ротшильда, состоявшейся в июне 2014 г., было предложено включить в стратегию безопасности еще четыре принципа: 1) предотвращение и преимущественные закупки; 2) союз с США; 3) региональные союзы; 4) адаптация.²⁴ Рассмотрим их более внимательно. Первый относится к политике, уже принятой Израилем. Речь идет о применении всех наличных средств для упреждения применения неконвенционального оружия – от нападений с помощью ракет, которые немецкие ученые помогали создавать Египту в 1960-е гг. до атаки на иракский ядерный реактор в 1981 г. и авианалетов на сирийские объекты, которые Израиль не всегда признавал, но проводил (с одобрения США). В их числе и удар по ядерному объекту в Сирии в 2007 г. и авиаудары по транспортам с оружием для «Хизбаллы» в течение последних лет.

Связка «Израиль-США» – ключевой идеологический аспект стратегии безопасности. Этот принцип – «самый важный актив в сфере политики и безопасности, которым Израиль располагает в международной сфере».²⁵

В сферы, где Израиль должен культивировать как формальные, так и неформальные региональные союзы, включены: мирная инициатива Лиги арабских государств – как основа для регионального взаимодействия со странами Персидского залива; активизация связей с востоком Африки, где есть христиане (Кения, Уганда,

²⁴Стратегия национальной безопасности Израиля нуждается в обновлении. 8 июня 2014. Источник: www.mignews.com // URL: <http://madan.org.il/ru/news/strategiya-nacionalnoy-bezopasnosti-izrailya-nuzhdaetsya-v-obnovlenii> (22.09.2017).

²⁵Там же.

Эфиопия, Южный Судан); расширение контактов со странами Средиземноморья (Греция, Кипр, Балканы).

Последний принцип – «адаптация» – образовался как ответ на «арабскую весну», стартовавшую в Тунисе в декабре 2010 г. и приведшую к перевороту порядка в регионе. В контексте безопасности Израиль должен обладать «образовательным механизмом и инструментами принятия решений в течение короткого времени, что позволит минимизировать риски».

Узбекистан. Что означает для Узбекистана безопасность? После «холодной войны» главную угрозу всеобщей безопасности стали нести сепаратизм, этнические и региональные конфликты. В каждом регионе вопросы безопасности далеко не абстрактны, у каждого есть свои источники угроз и факторы защиты. Законом «Об основах государственной независимости», принятым на заре независимости РУз 31 августа 1991 г., определено, что «границы государства, его территория неделимы и неприкосновенны. РУз ни к кому не предъявляет никаких территориальных претензий».²⁶ В 1995 г. при Президенте РУз был создан орган, занимающийся обеспечением безопасности страны, – Служба национальной безопасности РУз, а в августе 1997 г. был принят Закон «О концепции национальной безопасности РУз». В книге «Узбекистан на пороге XXI века» Каримов И.А. подчеркнул, что из-за событий в Афганистане и Таджикистане «Узбекистан оказался прифронтовым государством», безопасность которого – требование жизни.²⁷

Концепция безопасности РУз носит регионально-национальный характер и исходит из принципов взаимного уважения суверенитета и территориальной целостности государств, неприкосновенности и нерушимости госграниц; мирного разрешения вопросов; равноправного и взаимовыгодного сотрудничества; невмешательства во внутренние дела сопредельных стран. Узбекистан придерживается и такого важного для региональной безопасности принципа, как принцип неделимости безопасности. Руководство РУз подчеркивало, что безопасность – не имеет границ. «Мы убеждаемся в том, что есть такое понятие – «неразрывность безопасности». Безопасность России – это наша безопасность, стабильность России – это наша стабильность», – заявлял И. Каримов ещё в 1997 г. Время доказало его правоту, Ташкент ранее других осознал опасность религиозного экстремизма, то есть то, к чему Москва пришла только в 1999 г., а Запад – после 11 сентября 2001 г.

Региональные конфликты, религиозный экстремизм и фундаментализм, великодержавный шовинизм и агрессивный национализм, этнические и межнациональные противоречия, коррупция и преступность, местничество и клановые отношения, экологические проблемы – в XXI веке составляют основу угроз безопасности Узбекистана. Первые религиозные радикалы появились в Узбекистане на рубеже 1990-х гг. Тогда проявились такие течения, как «Акромиды» (создатель муллы Акром), «Адолат», «Ислом лашкарлари», «Нур», «Таблих», «Хизбут тахрир» и др.

²⁶Концепция национальной безопасности Узбекистана. 12.10.2004 // URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1097526480> (17.10.2017).

²⁷Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угроза безопасности, условия стабильности и гарантии прогресса. Ташкент, 1997. С. 45-46 // URL: http://www.test-uz.ru/history_test_view.php?id=196 (17.10.2017).

Действовали они в Ферганской долине и в Ташкенте. В декабре 1991 г. в Намангане, в феврале 1999 г. и августе 2004 г. в Ташкенте экстремисты провели теракты. В трагедиях были погибшие и раненые.²⁸ Правительство знало об этих организациях, принимало должные меры безопасности, что в разы снизило возможные жертвы. Это демонстрирует, что в фокусе обеспечения национальной безопасности РУз помимо основных её принципов лежит внимательный мониторинг и углубленный анализ угроз безопасности.

Еще один очаг угроз – Узбекистан находится в окружении соседей, обремененных этническими, экономическими, демографическими и иными проблемами, в т.ч. такой узел нестабильности всей Центральной Азии как Афганистан. По взглядам РУз региональные конфликты нередко превращаются в источники таких вызовов, как терроризм и насилие, наркобизнес, незаконная торговля оружием, массовые нарушения прав человека. Особое внимание РУз обращает на проблемы экологической и ядерной безопасности и продвигает объявление Центрально-азиатского региона безъядерной зоной. Эти тренды сближают страну с большинством членом мирового сообщества.

В РУз полагают, что страна расположена в регионе, в котором отлаженной системы коллективной безопасности нет, и это – причина угроз. Такая позиция стала одним из толчков к выходу Узбекистана из Организации Договора о коллективной безопасности. По мнению И. Каримова, нормальной «практикой международных отношений должно быть предусмотрено право каждой суверенной страны, исходя из собственных национальных интересов, определять степень своего участия в тех или иных международных структурах и коллективных договорах безопасности с целью обеспечения собственной независимости и стабильности».²⁹ Глава Узбекистана Ш. Мерзиёев уже сделал шаги, направленные на укрепление добрососедских отношений с партнёрами по региону, но в сфере безопасности РУз продолжает идти в прежнем фарватере.

Заключение

Политические послы, механизмы выработки политики безопасности разных государств и сами стратегии являют собой контрастные процессы и документы и по алгоритмам подготовки, и по стилистике, и по содержанию. Попытка прямого технического сравнения их между собой по качеству, полноте и адекватности вызовам вряд ли могла бы привести к корректным выводам, полезным с точки зрения получения универсальных правил по формированию законодательного обеспечения национальной безопасности. Поэтому важнее выделить общие смысловые тренды, которые могут быть применены в процессе совершенствования законодательного обеспечения национальной безопасности Казахстана, движущегося по пути развития сильного правового государства. В основе законодательного обеспечения безопасности большинства государств лежат политика и идеология, экономика и

²⁸Узбекистан: вопросы обеспечения национальной безопасности // URL: http://testhistory.ru/history.php?id=his_5_93. (17.10.2017).

²⁹Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угроза безопасности, условия стабильности и гарантии прогресса. Ташкент, 1997 // URL: http://www.test-uz.ru/history_test_view.php?id=196 (17.10.2017).

научно-технологический потенциал,³⁰ заставляющие ту или иную страну позиционировать себя на мировой арене соответствующим образом, а также заявлять перед своим народом о своей успешности. Средняя продолжительность жизни на Земле в 1990-2016 гг. выросла почти на 6 лет (в КНР – на 7,7 лет, в Израиле – на 6 лет, в США – на 3,7 года, в РФ – на 1 год). С точки зрения эффективности мер, принимаемых государствами в сфере обеспечения своей безопасности, цифры весьма показательны. Статистика – упряма и наталкивает на критический подход при анализе процессов законодательного обеспечения национальной безопасности в разных странах. Однако, задумываясь над нормами права в сфере безопасности, в концепциях и стратегиях, каждая страна ставит перед собой ряд вопросов.

Эти типичные вопросы предлагаются вашему вниманию:

Каковы реальные и потенциальные риски и угрозы безопасности?

Насколько критично геополитическое и геостратегическое окружение, и каким образом государство ощущает себя в этом пространстве?

Какие интересы имеет конкретное государство в регионе, в мире?

Что из этих интересов в приоритете, а чем можно пожертвовать?

Каково количество и качество населения и техники?

Каков транспортный потенциал, в т.ч., выход к морям и океанам?

Значителен ли мобилизационный потенциал?

Обладает государство ядерным или другим сильнейшим оружием и высокими технологиями, развитой промышленностью или нет?

Насколько открыто государство для сотрудничества?

Что приемлемо: доминирование или партнерство или...?

Способны ли народ и экономика выдерживать длительное напряжение, обеспечивая национальную безопасность, или нет? Достаточно ли средств?

В наши дни в сфере обеспечения безопасности отдельного государства превалирует международно-интеграционный подход. У всех членом мирового сообщества, включая США, КНР, РФ и других, есть понимание невозможности в одиночку обеспечить свою безопасность, поэтому задаваясь вопросами, во всех странах одновременно стараются дать на них правильные ответы. В этой связи особенно актуальны слова Н.А. Назарбаева «Сегодня всему миру и каждому государству важно найти ответы на мощные глобальные и внутренние вызовы».³¹

А.Ф. Мухаметов: Мемлекеттің ұлттық қауіпсіздігінің заңнамалық қолдауын қалыптастыру үдерісі: оларда қалай?

Ұлттық қауіпсіздікті заңнамалық қамтамасыз етудің сыртқы идеологиялары мықты мемлекеттің қалыптасуы контекстінде, оның ішінде алғышарттар, үдерістер мен үрдістер қарастырылады.

Түйінді сөздер: мемлекет, мықты мемлекет, қауіпсіздік, ұлттық қауіпсіздік,

³⁰Подробнее см.: Мухаметов А.Ф. Цикл статей по теории безопасности // БАҒДАР, № 4, 2012, БАҒДАР, №№ 1, 3, 4 2013. ISSN 2306-7357.

³¹Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Социально-экономическая модернизация - главный вектор развития Казахстана» (27 января 2012 года) // URL: <http://www.zakon.kz/4470440-poslanie-prezidenta-respubliki.html> (22.11.2017).

мемлекеттік қауіпсіздік, қауіпсіздікті қамтамасыз ету, қауіпсіздік қатерлері, ұлттық мүдделер.

A. Mukhametov: The process of provision of the legislation for national security of a state: international experience?

Foreign ideologies of legislative ensuring of national security in the context of the formation of a strong state, including prerequisites, processes and trends are considered.

Keywords: state, strong state, security, national security, state security, security provision, security threats, national interests.

Библиография:

1. Баранов Н.А. Политика национальной безопасности ведущих стран. 19 июня 2016. URL: <http://nicbar.ru/politology/study/kurs-osnovy-mezhdunarodnoj-bezopasnosti/217-lektsiya-3-politika-natsionalnoj-bezopasnosti-vedushchikh-stran>.
2. Даль В.Н. Толковый словарь русского языка. Слово. М., 2009.
3. Ударцев С.Ф. Сильное государство: вопросы теории // Право и государство. № 2 (71), 2016.
4. Мухаметов А.Ф. Цикл статей по теории безопасности, БАГДАР, № 4, 2012; БАГДАР, №№ 1, 3, 4 2013. ISSN 2306-7357.
5. Мухаметов А.Ф. Классификация, типологизация и характер военных конфликтов: современные взгляды (научная статья). Астана: МО РК, Научный сборник АО «Центр военно-стратегических исследований», 2011.
6. Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угроза безопасности, условия стабильности и гарантии прогресса. Ташкент, 1997. 17.10.2017. URL: http://www.test-uz.ru/history_test_view.php?id=196.
7. Манцуров А.Ю. Принципы обеспечения национальной безопасности в Китайской Народной Республике // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. LXVI междунар. науч.-практ. конф. № 10(60). Новосибирск: СибАК, 2016. URL: <https://sibac.info/conf/law/lxvi/60286>.
8. Ватэнейб, Лиза. Стратегия Франции: официальный документ. Пер. Медведева Дмитрия Андреевича. 28-09-2013. URL: <http://csef.ru/ru/oborona-i-bezopasnost/340/strategiya-franczii-2013-oficialnyj-dokument-4742>.
9. Односталко М.А. Современная французская политика национальной безопасности. Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2015. No 10 (60): в 3-х ч. Ч. I. С. 143-145. ISSN 1997-292X. URL: <http://www.gramota.net/materials/3/2015/10-1/33.html>.
10. Бжезинский, Збигнев. Великая шахматная доска (Господство Америки и его геостратегические императивы) / Пер. О.Ю. Уральской. М.: Междунар. отношения, 1998. ISBN 5-7133-0967-3.
11. Шишкина Н.И. Новая Стратегия национальной безопасности. 18.01.2016. URL: <http://rusrand.ru/analytics/novaya-strategiya-nacionalnoy-bezopasnosti>.
12. Семущин Дм. Новая стратегия безопасности Германии: «агрессивная» и «без табу». 06.05.2015 // URL: <http://www.regnum.ru>; <http://www.belvpo.com/ru/51955.html>.
13. Ареева М.В. Информационная безопасность Германии и партнерство с США. URL: <http://www.scienceforum.ru/2014/575/2294>.

14. Рюттингер М. Süddeutsche Zeitung: Рациональные отношения ФРГ и США // DW. – URL: <http://dw.de/p/18snm>.

15. James R. Locher; Victory on the Potomac: The Goldwater–Nichols Act Unifies the Pentagon. Texas A & M University Press, 2002. 524 pp. ISBN 1-58544-187-2. URL: <https://doc4web.ru/istoriya/zakon-golduoteranikolsa.html>.

References (transliterated):

1. Baranov N.A. Politika nacional'noj bezopasnosti vedushchih stran. 19 iyunya 2016. URL: <http://nicbar.ru/politology/study/kurs-osnovy-mezhdunarodnoj-bezopasnosti/217-lektsiya-3-politika-natsionalnoj-bezopasnosti-vedushchikh-stran>.
2. Dal' V.N. Tolkovyy slovar' russkogo yazyka. Slovo. M., 2009.
3. Udartsev S.F. Sil'noe gosudarstvo: voprosy teorii // Pravo i gosudarstvo. № 2 (71), 2016.
4. Muhametov A.F. Cikel statej po teorii bezopasnosti, BAGDAR, № 4, 2012; BAGDAR, №№ 1, 3, 4 2013. ISSN 2306-7357.
5. Muhametov A.F. Klassifikaciya, tipologizaciya i harakter voennyh konfliktov: sovremennye vzglyady (nauchnaya stat'ya). Astana: MOR K, Nauchnyj sbornik AO «Centr voenno-strategicheskikh issledovanij», 2011.
6. Karimov I.A. Uzbekistan na poroge XXI veka: ugroza bezopasnosti, usloviya stabil'nosti i garantii progressa. Tashkent, 1997. 17.10.2017. URL: http://www.test-uz.ru/history_test_view.php?id=196.
7. Mancurov A.Yu. Principy obespecheniya nacional'noj bezopasnosti v Kitajskoj Narodnoj Respublike // Voprosy sovremennoj yurisprudencii: sb. st. po mater. LXVI mezhduar. nauch.-prakt. konf. № 10(60). Novosibirsk: SibAK, 2016. URL: <https://sibac.info/conf/law/lxvi/60286>.
8. Vatehnejb, Liza. Strategiya Francii: oficial'nyj dokument. Per. Medvedeva Dmitriya Andreevicha. 28-09-2013. URL: <http://csef.ru/ru/oborona-i-bezopasnost/340/strategiya-franczii-2013-oficialnyj-dokument-4742>.
9. Odnostalko M.A. Sovremennaya francuzskaya politika nacional'noj bezopasnosti. Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. Tambov: Gramota, 2015. No 10 (60): v 3-h ch. Ch. I. С. 143-145. ISSN 1997-292X. URL: <http://www.gramota.net/materials/3/2015/10-1/33.html>.
10. Bzhezinskij, Zbignej. Velikaya shahmatnaya doska (Gospodstvo Ameriki i ego geostrategicheskie imperativy) / Per. O.Yu. Ural'skoj. M.: Mezhdunar. otnosheniya, 1998. ISBN 5-7133-0967-3.
11. Shishkina N.I. Novaya Strategiya nacional'noj bezopasnosti. 18.01.2016. URL: <http://rusrand.ru/analytics/novaya-strategiya-nacionalnoy-bezopasnosti>.
12. Semushin Dm. Novaya strategiya bezopasnosti Germanii: «agressivnaya» i «bez tabu». 06.05.2015 // URL: <http://www.regnum.ru>; <http://www.belvpo.com/ru/51955.html>.
13. Areeva M.V. Informacionnaya bezopasnost' Germanii i partnerstvo s SShA. URL: <http://www.scienceforum.ru/2014/575/2294>.
14. Ryuttinger M. Süddeutsche Zeitung: Racional'nye otnosheniya FRG i SShA // DW. – URL: <http://dw.de/p/18snm>.
15. James R. Locher; Victory on the Potomac: The Goldwater–Nichols Act Unifies the Pentagon. Texas A & M University Press, 2002. 524 pp. ISBN 1-58544-187-2. URL: <https://doc4web.ru/istoriya/zakon-golduoteranikolsa.html>.