

УДК 323.22/.28:340.130.56 (575.2)

## АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КЫРГЫЗСТАНА В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

*Т.Б. Омуралиев*

Делается попытка политологического анализа современной Концепции национальной безопасности Кыргызстана. Дается характеристика нормативно-правовой базы в сфере безопасности; приводятся рекомендации по усовершенствованию современной концепции.

*Ключевые слова:* концепция национальной безопасности; Кыргызстан; стратегия; национальные интересы; доктрина; анализ.

Есть все основания утверждать, что в XXI в. фактором, который все сильнее приобретает решающее значение, является умение использовать информационно-аналитические ресурсы в управлении локальными и глобальными проблемами. Вся мощь государственной власти из потенциальной становится реальной только при условии вовлечения и правильной организации интеллектуальных сил по работе с анализом информации и создания оптимальных и максимально эффективных на каждом историческом этапе концепций развития, важную роль среди которых играет концепция национальной безопасности.

Как известно, для дальнейшего развития любой структуры важно ее идентифицировать и придать ей идейную направленность, в силу этого проблема концепции национальной безопасности Кыргызстана заслуживает отдельного рассмотрения.

Следует подчеркнуть, что концепция национальной безопасности является одним из ключевых элементов организации системы стратегической национальной безопасности. В этой связи также закономерно, что в наиболее развитых странах доктринальные документы по обеспечению национальной безопасности являются ключевыми и системообразующими в организации государственного управления, а государственные должности, ответственные за обеспечение национальной безопасности, входят в высшую иерархию принятия управленческих решений.

В Кыргызстане Концепция национальной безопасности (КНБ) не является, к сожалению, системообразующим документом, оставаясь «одним из» многих документов, организующих жизнь общества. Достаточно сказать о том, что первые десять лет независимости страна жила, не имея собствен-

ной концепции национальной безопасности. Подобная ситуация, сложившаяся с этим важнейшим документом, объясняется рядом обстоятельств и прежде всего отсутствием опыта государственности. Государственные и общественные структуры Кыргызстана в период существования Советского Союза практически не принимали участия в руководстве вооруженными силами, в военном планировании, поскольку эти вопросы находились в ведении центральных органов СССР. Более того, и до настоящего времени, по мнению экспертов, отсутствует собственная научно-теоретическая база в области безопасности. Пока выводы делаются на основе принципов советской и российской военной науки. Однако здесь компилятивные методы невозможны<sup>1</sup>. Эти и ряд других факторов негативно сказались на процессе работы над всеми вариантами КНБ Кыргызстана.

Для анализа Концепции национальной безопасности КР необходимо обратиться к ее ретроспективе. Так, первая Концепция национальной безопасности КР была утверждена Указом Президента КР А.А. Акаева от 13 июля 2001 г. № 221<sup>2</sup>, вторая – Указом Президента КР К.С. Бакиева от 18 февраля 2009 г. № 115<sup>3</sup>. После событий в июне 2010 г., связанных с этническими конфликтами,

<sup>1</sup> Вооруженные силы КР и военная реформа (13 мая 2008 г.) // URL: [http://www.sedep.kg/ru/Analyst/tem9\\_13052008](http://www.sedep.kg/ru/Analyst/tem9_13052008)

<sup>2</sup> Проблемы национальной безопасности Кыргызстана / под ред. Ж.Б. Бокошова. Бишкек, 2006. С. 308.

<sup>3</sup> Нормативные и правовые акты Кыргызской Республики в области обороны и безопасности. Бишкек: Военная типогр. ГШ ВС КР, 2011. С. 33.

в Жогорку Кенеш было инициировано принятие новой КНБ, отвечающей реалиям современного времени, которая была утверждена Указом Президента КР А.Ш. Атамбаева от 1 июня 2012 г.<sup>1</sup>

Рассматривая действующий с 2012 г. вариант Концепции национальной безопасности республики, хотелось бы сказать о том, что в нем предпринята попытка определения и анализа национальных интересов Кыргызстана, угроз и вызовов и путей их преодоления<sup>2</sup>. В то же время данная Концепция, на наш взгляд, не лишена и некоторых недостатков. Во-первых, следует отметить, что в официальном документе не структурированы приоритеты во внешней политике страны, которые позволяют позиционировать ее на мировой арене. Имеет место лишь описание тех или иных субъектов международных отношений в виде государств и организаций, имеющих определенные интересы в Кыргызстане. К примеру, в Стратегии национальной безопасности России четко изложено приоритетное направление внешней политики страны – развитие отношений с государствами-участниками СНГ. Другой пример: по представлению японцев “никто не может служить двум хозяевам”, именно поэтому, выбирая между великими державами, Япония отдает предпочтение сотрудничеству с США, при этом имея более прохладные отношения с Россией и Китаем.

Вместе с тем в Концепции национальной безопасности КР отличается новизной предложение о том, чтобы Кыргызстан стал региональным центром принятия решений в сфере безопасности, где могла бы базироваться центральноазиатская организация, аналогичная ОБСЕ. Выдвинутая идея о создании в регионе международного механизма по безопасности и сотрудничеству в Центральной Азии, по мнению авторов Концепции, позволит гласно и объективно рассматривать все проблемы в этой сфере<sup>3</sup>. Однако нет четкого описания целей и задач, финансирования этой организации, учитывая, что уже существуют подобные объединения в виде ОДКБ и ШОС.

<sup>1</sup> Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики (утв. Указом Президента КР от 1 июня 2012 г.). URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1339492740>

<sup>2</sup> См. Концепция национальной безопасности: Кыргызстану угрожает исламизация, религиозный экстремизм или проблемы водопользования в регионе // URL: <http://www.parusk.gov.kg/info/2012/06/14/64699#more-64699>

<sup>3</sup> Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики.

В отношении выделения национальных интересов в Концепции следует отметить узконаправленный подход, предполагающий всего шесть аспектов безопасности:

- территориальная целостность страны;
- единый народ Кыргызстана без межэтнических и межрегиональных противоречий;
- высокоразвитая экономика и достойный уровень жизни населения;
- эффективная система управления государством и активное гражданское общество;
- благоприятная окружающая среда;
- здоровое и образованное население<sup>4</sup>.

При этом не учтены и не изложены такие базовые национальные интересы, как незыблемость конституционного строя, развитие новых прогрессивных технологий, а также другие национальные интересы, в частности, в сфере международного сотрудничества.

Более чем за двадцать лет независимости государственная система Кыргызстана, а вернее, структуры, отвечающие за теоретическое обоснование развития страны, не сформулировали четкого и полноценного видения национальных интересов государства. Это узловая задача, вокруг которой может и должно строиться стратегическое планирование дальнейшего развития нашего государства.

Можно с уверенностью утверждать, что одной из самых главных проблем развития Кыргызстана является обособленное функционирование государственной машины от интеллектуальных сообществ ученых, экспертов и интеллигенции, которые могли бы представить более точную и отвечающую реалиям современности концепцию страны.

Отдельно следует обратить внимание в действующей Концепции на недостаточность теоретического обоснования угроз национальной безопасности. Во-первых, не дано определение угроз, как, например, в официально принятой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, где изложено, что “угроза национальной безопасности – прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства”.

Во-вторых, описанные угрозы безопасности, разделенные на внешние и внутренние, охватывают далеко не все существующие в Кыргызстане де-

<sup>4</sup> Там же.

стабилизирующие факторы. Так, например, не выделена весьма актуальная сегодня проблема трибализма, активно влияющего на формирование поведенческих норм различных этносоциальных и социокультурных общностей коренного населения страны. Одной из проблем для руководства страны является преобладание кланового сознания над общенациональным, неофициальной приоритетности норм родового права над светским, что может привести и приводит к нарушению национальной безопасности по целому ряду ее измерений<sup>1</sup>. Не обозначена проблема клановости, деления на Север и Юг, на “наших” и “чужих”, присущего не только населению, но и руководству Кыргызстана, что несет угрозу раскола страны на две части.

В-третьих, существующая классификация на внешние и внутренние угрозы скудна, не учитывает ряда нетрадиционных угроз безопасности в современное время, к которым можно отнести торговлю людьми, незаконную торговлю оружием и др.

В-четвертых, некоторые угрозы, например экологические проблемы, которые в КНБ отнесены только к внутренним, можно рассматривать также и как внешние. То есть, анализируя Концепцию, необходимо отметить ее неструктурированность и в некоторых местах нелогичность.

Заканчивая анализ Концепции национальной безопасности Кыргызстана, хотелось бы отметить, что развитые государства уже осознали необходимость перехода от “концепции” к “стратегии” национальной безопасности. В сфере практической деятельности, направленной на поддержание и защиту национальной безопасности, возникает необходимость долгосрочного стратегического планирования<sup>2</sup>.

Можно сказать, что понятие “стратегия” больше относится к военной науке, учитывая, что этот термин, произошедший от греческого “strategos”, означает “военное искусство”. В современное время стратегия интерпретируется как искусство планирования какой-либо деятельности, основанное на точных прогнозах<sup>3</sup>. В силу этого выработка стратегии национальной безопасности необходима для четкой реализации концепции национальной безопасности, иначе последняя обречена превра-

титься в недееспособный документ, принятый для проформы.

К сожалению, стратегия национальной безопасности Кыргызстана в Концепции упоминается, но до сих пор не выработана и официально не закреплена. В то время как необходимо помнить, что безопасность – это не спонтанное реагирование на какие-либо возникающие угрозы, а реализация продуманной стратегии, исходящей из осознанных фундаментальных интересов государства и общества. В силу этого обеспечение национальной безопасности требует от власти выработки и следования определенной стратегии, которая должна формироваться в рамках текущего ситуационного контекста, анализа состава и специфики угроз, преобладающих в различных стадиях реализации<sup>4</sup>.

Стратегия национальной безопасности, в свою очередь, требует специальной, последовательной и всесторонней научной разработки, проведения ряда исследований и, возможно, социологических опросов. Без этого эффективное поступательное движение государства даже при условии экономического роста невозможно. Как показывает мировой опыт, главной задачей в формировании и реализации крупномасштабных государственных стратегий является широкое привлечение научного сообщества для выявления стратегии и тактики, проектирования будущего<sup>5</sup>.

При этом важно отметить, что это должны быть именно масштабные научные организации и проекты, а не отдельные “советники”, “консультанты”, “референты”, которые сами по себе могут быть хороши либо плохи, но в условиях вырванности из постоянного организованного научного сообщества они перестают быть экспертами, превращаясь в ремесленников и шарлатанов от науки. Именно поэтому многие концепции и планы развития в лучшем случае оказываются бесполезными и временными, в худшем – разрушительными.

В Кыргызстане давно назрели предпосылки для переориентации на комплексное планирование как объективную потребность, обусловленную жизнью общества и государства. В России с принятием Стратегии национальной безопасно-

<sup>1</sup> Молдоев Э.Э. Проблемы формирования и развития Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики / Э.Э. Молдоев // Закон и право. 2009. № 8.

<sup>2</sup> Литвинов В.А. Основы национальной безопасности России / В.А. Литвинов. М., 2011. С. 116.

<sup>3</sup> Стратегия // Современный словарь русского языка / под ред. Т.Ф. Ефремовой. М., 2006.

<sup>4</sup> Куликова Н.В., Конотопов П.Ю. Модельное обеспечение процессов анализа общественного сознания при разработке стратегии обеспечения национальной безопасности / Н.В. Куликов, П.Ю. Конотопов // Тиара. 2004. № 1.

<sup>5</sup> Хабибулин А.Г. Стратегическая безопасность Российского государства / А.Г. Хабибулин. М., 2011; Трайнин А.М. Пограничная безопасность России: интервенция из будущего. Кн. 1 / А.М. Трайнин. М.: Май-принт, 2011.

сти до 2020 г. уже наблюдается переход на принципы стратегического управления, не говоря уже о развитых странах мира.

Важным аспектом в выработке стратегии является стратегическое целеполагание – разработка мысленного плана-образа нового состояния объекта, его модели, возможно, с набором параметров, с доказательством его оптимальности и с аргументированным обоснованием его необходимости и возможности, а также технологии движения к этому плану-образу с формулировкой последовательности целей. Цели формируются либо посредством анализа проблемы, либо посредством формирования представления о желательном состоянии.

Таким образом, определение цели является отправным моментом стратегического планирования. Но, к сожалению, в Кыргызстане этому не уделяется должного внимания. К примеру, государство может ставить задачу проведения военной реформы, но эта реформа не является целью, поэтому не становится государственной политикой, это, скорее, средство, иногда для осуществления совершенно различных и даже противоположных целей. Так, армию можно реформировать с целью отражения внешней агрессии, отстаивания национальных интересов на всей планете, для сохранения политического режима в стране и подавления собственного народа. Как видно, цели бывают различными, соответственно, и реформа армии должна быть разнообразной.

При анализе Концепции национальной безопасности Кыргызстана следует также сказать о расплывчатых временных рамках реализации данного документа<sup>1</sup>. Однако для эффективного достижения любой поставленной цели необходимо определение четких временных границ, что позволит также оценить качество и объем проделанной работы в том или ином направлении. Так, например, Стратегия национальной безопасности РФ принята до 2020 г. Нынешняя Концепция национальной безопасности КР не имеет вовсе никаких временных рамок, что также способствует ее превращению в недееспособный и ненужный документ. Любую стратегию необходимо вырабатывать на период, в течение которого обеспечивается относительная стабильность целей государства и общества. Также стратегия должна периодически обновляться в динамике своей реализации на основе мониторинга текущей ситуации, анализа специфики и динамики угроз, выявления и прогнозирования потенциальных опасностей для государства и общества в целом.

<sup>1</sup> Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики.

Еще один важный момент, который должен быть учтен при разработке концепции национальной безопасности, – это идеология страны, которая, по сути, является средством реализации государственных целей, политики государства. Важно отметить, что идеология как совокупность ценностей и идей не может быть искусственно выработана профессиональными идеологами или механически заимствоваться из иноцивилизационного опыта, она – следствие исторического и социокультурного развития данного государства и его народа. Однако в Кыргызстане до сих пор нет эффективной идеологии, отвечающей потребностям народа и регулирующей жизнь общества. Учитывая, что идеология является одним из механизмов обеспечения стратегической безопасности государства, политическая власть должна суметь построить общенациональную идеологию, отвечающую интересам всех кыргызстанцев, что также будет способствовать обоснованию и принятию более эффективной Концепции национальной безопасности.

Особого внимания заслуживает проблема отсутствия в современном Кыргызстане доктрины национальной безопасности, которая является стратегическим документом национального целеполагания и планирования. Военная доктрина КР на переходный период до 2010 г., принятая решением Совета безопасности от 23 марта 2002 г., естественно, уже потеряла свою актуальность. В настоящее время в государстве отсутствует какая-либо военная доктрина, что говорит о полном теоретическом вакууме в области военных вопросов.

Необходимо также отметить отсутствие в Концепции национальной безопасности Кыргызстана четких приоритетов в расстановке акцентов относительно военных и невоенных методов урегулирования проблем безопасности, которые существуют в настоящее время либо могут возникнуть в перспективе. Недостаточно места отведено рассмотрению невоенных методов урегулирования, которые, однако, являются порой более эффективными и малозатратными в условиях глобализации и развития новых технологий.

Оценивая в целом нынешнюю Концепцию национальной безопасности КР, следует отметить иллюзорность и необоснованность многих утверждений о состоянии и динамике развития страны, что дезавуирует саму суть документа. На наш взгляд, основными недостатками Концепции являются следующие:

- содержательная часть не полностью отвечает современной ситуации и имеет ряд описанных выше дискуссионных моментов;

- отсутствует центральный узловой концепт, или идея (место Кыргызстана в мировой политике), в соответствии с которой должна происходить реализация документа;
- описанные угрозы не полностью охватывают современные дестабилизирующие факторы;
- не предусмотрены четкие рекомендации по устранению или профилактике угроз национальной безопасности;
- не описаны временные рамки КНБ;
- нет подкрепления положений КНБ, базирующегося на официальной идеологии страны;
- не расставлены приоритеты в способах отражения угроз: каким – военным или невоенным – методам отдается предпочтение;

- назрела крайняя необходимость в разработке стратегии национальной безопасности и военной доктрины.

На основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что построение жизнеспособной и эффективной системы безопасности в любом государстве возможно лишь при условии адекватного определения проблемных зон ее развития в виде концепции национальной безопасности, а также построения четкой стратегии ее реализации. Необходимо помнить, что в современном государственном управлении организующим началом должны являться сверхдолгосрочные стратегии, и в первую очередь стратегия национальной безопасности.