

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра государственного и муниципального управления

Заведующий кафедрой
канд. юрид. наук, доцент
О.В. Алиева

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

**МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИИ И США. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

38.04.04 Государственное и муниципальное управление
Магистерская программа «Публичное управление»

Выполнил работу
студент 3 курса
заочной формы обучения

Черкашин Сергей Сергеевич

Научный руководитель
к.ю.н., доцент

Гладун Елена Федоровна

Рецензент
заместитель Главы района,
начальник управления жилищно-
коммунального хозяйства
Администрации Тюменского
муниципального района

Чертов Артём Евгеньевич

Тюмень
2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ	5
1.1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ	5
1.2. ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	16
ГЛАВА 2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	26
2.1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	26
2.2. ОРГАНЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	35
2.3. СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	41
ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В США	49
3.1. ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В США	49
3.2. СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В США..	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	65
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ.....	69

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Проблему обеспечения национальной безопасности нельзя отнести к новейшей. Но и до сих пор она остается не решенной. Особую актуальность национальная безопасность приобретает в условиях мирового экономического кризиса, который не обошел и Россию.

Несмотря на основательную нормативную базу в сфере обеспечения национальной безопасности, эффективность государственного регулирования в части защиты национальных интересов и обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз остается проблемной. При этом, согласно действующего законодательства, под национальной безопасностью понимается защищенность жизненно важных интересов человека и гражданина, общества и государства, при которой обеспечиваются устойчивое развитие общества, своевременное выявление, предотвращение и нейтрализация реальных и потенциальных угроз национальным интересам. Определяющим, на наш взгляд, является то, что в России не остается научно не исследованным влияние административно-правового регулирования на обеспечение национальной безопасности и ее эффективность.

Заметим, что отдельные аспекты проблемы обеспечения национальной безопасности были предметом диссертационных исследований, которые проводили А. Ф. Бантышев, К. А. Белая, В. Т. Белоус, А. С. Бодрук, А. А. Делинский, В. С. Картавец, А. В. Копан, Б. А. Кормич, П. П. Круть, М. Б. Левицкая, А. В. Логинов, Ю. Е. Максименко, В. В. Медведчук, М. И. Мельник, В. И. Мунтиян, Н.Р.Нижник, Г. А. Пономаренко, А. В. Пулим, Г. П. Сытник, А. В. Украинчук, А. Л. Хилько, З. Д. Чуйко и др.

Однако указанные исследования и научные труды касались лишь отдельных направлений в сфере обеспечения национальной безопасности. Между тем сравнительный анализ природы национальной безопасности в РФ и США остается практически не исследованной, особенно в отношении обоснования теоретических основ и направлений повышения эффективности ее административно-правового

регулирования в двух странах, что подтверждается результатами исследования.

Целью исследования является изучение механизма обеспечения национальной безопасности в России и США, осуществление сравнительного анализа.

Для достижения этой цели поставлены и решались следующие основные задачи:

1. Изучить теоретические основы национальной безопасности.
2. Рассмотреть обеспечение национальной безопасности в Российской Федерации.
3. Проанализировать особенности обеспечения национальной безопасности в США.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе обеспечения национальной безопасности России и США.

Предметом исследования являются основы обеспечения национальной безопасности России и США.

Для реализации цели и задач исследования был применен комплекс общенаучных принципов, подходов и методов: диалектический метод, системный подход и структурно-функциональный анализ, компаративный анализ.

Информационной базой исследования явились: законодательные акты, нормативные документы Российской Федерации по вопросам обеспечения информационной безопасности, статистические материалы, издания и публикации в периодических изданиях и средствах массовой информации.

Поставленная цель и задачи дипломной работы реализуются в ее структуре и представлены введением, тремя главами основной части, заключением, списком используемых источников и литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ

1.1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

Проблемы обеспечения национальной безопасности в различных сферах жизни стоят в центре деятельности правительств, межгосударственных образований, общественных организаций. Многие годы российские специалисты в различных областях научного знания не переставали писать и говорить о безопасности. В то же время, понятие «национальная безопасность» в отечественной науке часто подменялось понятиями «международная безопасность», «государственная безопасность» (как безопасность государства) или просто «безопасность». Разностороннее раскрытие сущности и содержания понятия «национальная безопасность» с учетом всех присущих этой категории признаков является необходимым для адекватного исследования данной проблематики. Особенно это актуально для российской научной мысли, которая делает лишь первые шаги в этом направлении.

Прежде всего, следует определиться с сутью понятия «национальная безопасность». Русский толковый словарь определяет безопасность в общеупотребительном понимании этого слова как «отсутствие любой угрозы» [28]. Оксфордский толковый словарь гласит: безопасность – это «1) свобода или защита от опасности или тревоги; 2) меры, принятые для обеспечения безопасности страны, лица, ценности» [1].

Рассматривая проблематику национальной безопасности, стоит отметить, что содержание понятия «нация» в славянских, английском и романских языках отличается. Как правило, западные трактовки не различают понятия национальной и государственной безопасности и используют их как однозначные.

Понятие «нация» в языках германской и романской групп используется

преимущественно в значении «государство-нация», то есть касается, прежде всего, наций, которые имеют ту или иную форму государственности. Поэтому в западной научной литературе понятие «нация» тяготеет к государственному суверенитету, к понятию «государство».

Этатистское значение слова «нация» является преобладающим именно там и тогда, где и когда границы расположения этнических сообществ и политических образований совпадают. Концепции и представления о национальной безопасности тех государств, которые произошли как государства-нации, направленные на внешние факторы и угрозы, например, терроризм, наркобизнес, распространение оружия массового уничтожения, неконтролируемая миграция и тому подобное. То есть их уже значительно меньше беспокоят вопросы внутригосударственной безопасности (такие, как поднятие уровня жизни, социальное обеспечение и тому подобное). А в государствах, в которых присутствуют определенные этнические разногласия, разодранные противоречиями, которые не являются государствами-нациями, идея национальной безопасности больше ориентируется на сохранение внутренней стабильности, защиту внутренних интересов, что характерно и для РФ.

Советские исследователи и российские, в частности, под «национальным» исторически-традиционно понимали этнические и этнополитические аспекты определенного социального явления. Так, русский советский энциклопедический словарь определяет нацию как «устойчивую общность людей, исторически сложившуюся на базе общности экономической жизни, территории, языка и психического склада, что проявляется в особенностях культуры и быта» [39].

Итак, в современной литературе существует два направления в определении понятия «нация». Первое направление придерживается трактовки этого понятия, которое связывает нацию с определенным народом и включает в число ее существенных признаков общность самосознания и социальной структуры. Второе направление предлагает рассматривать нацию как общность по принадлежности к определенному государству, которая состоит из трех компонентов: личности, общества и самого государства как совокупности институтов правления.

То есть вести исследование проблем безопасности, опираясь на теорию

государства-нации и вкладывая одинаковое содержание в категорию «национальная безопасность» для стран, которые уже образовали национальное государство (то есть имеют интегрированное население, государственные структуры, отстаивающие интересы нации, четко определены национальные интересы), и стран, стоящих на пути национальной консолидации или состоящих из многих наций или этнических образований, принципиально невозможно, потому что для этой категории государств проблемы формирования нации и государства относятся к приоритетным задачам национальной безопасности.

В современной научной литературе и документах большинство определений понятия «национальная безопасность» характеризуется через состояние или положение объекта безопасности, когда для него отсутствует опасность, то есть изменений свойств в худшую сторону, или состояние, обеспечивающее достаточную экономическую или военную мощь нации для сопротивления угрозам ее существования, исходящими как из других государств, так и изнутри собственной страны. Так, Концепция национальной безопасности РФ 1997 года определяла «национальную безопасность» как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» [24].

Коллектив исследователей – А. Гончаренко Е. Лисицын, А. Бодрук и М. Горелов – определили национальную безопасность как «защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства» [33], аргументируя свою позицию тем, что определение национальной безопасности через категорию «состояние» не отвечает реалиям, потому что, как правило, для каждого конкретного государства, в зависимости от уровня ее политического, социально-экономического, культурного развития, нужно определить верхний и нижний уровни защищенности; постоянные изменения того или иного фактора безопасности всегда влияют на уровень безопасности в целом. Это делает эту категорию динамичной, а не устоявшейся. Поэтому применение категории «степень» более соответствует сути понятия «национальная безопасность». Существует существенная разница между объективным состоянием национальной безопасности и его субъективным толкованием теми или иными кругами правящих элит, теми или иными социальными

группировками, что подчеркивает динамичный характер самого явления и необходимость его учета на понятийном уровне.

В процессе разработки понятия «национальная безопасность» наибольшее распространение получили два подхода. Первый рассматривает национальную безопасность через призму национальных интересов (представители школы политического реализма – С. Браун, Б. Броди, Г. Киссинджер, М. Каплан, У. Липпман, Г. Моргентау, Г. Такер, С. Хоффманн и др.). Второй связывает нацбезопасность с системой базисных национальных ценностей как структурного, так и функционального уровней (представители бихевиоризма – А. Уолферс, К. Норр, Ф. Трегер, Д. Кауффман, А. Архария и др.).

Авторы исследования «Военная безопасность России и влияние на нее геополитических факторов» считают, что «национальная безопасность... характеризует состояние политических институтов, что обеспечивает их эффективную деятельность по поддержанию оптимальных условий существования и развития личности и общества» [29]. В этом определении национальная безопасность рассматривается исключительно на уровне политических институтов. То есть кризисное состояние политических институтов, по такому определению, может провоцировать угрозы во всех составляющих безопасности – в экономической, экологической, демографической ситуациях и тому подобное. Кроме того, национальная безопасность определяется как «часть государственной политики, имеет целью создание внутренних и международных политических условий, благоприятных для сохранения или укрепления жизненно важных национальных ценностей».

Следовательно, при определении понятия «национальная безопасность» исследователи опираются на такие подходы: национальная безопасность – как состояние/степень защищенности национальных интересов/ценностей; как отсутствие угроз; как решающее условие жизнедеятельности лица, общества и государства; как ценность; как совокупность мер, принимаемых для обеспечения безопасности или как постоянная реакция на реальные угрозы; как способность определенного объекта сохранить свои существенные черты и главные параметры в

условиях целенаправленного, разрушительного действия на него; безопасность характеризует состояние государственных институтов, а также как система взаимосвязанных составляющих, строящаяся на принципах устойчивости, саморегуляции, целостности.

Подытоживая, можно сказать, что национальная безопасность – это конкретный (такой, что определяется для каждого государства отдельно) степень защищенности важных ценностей, интересов, прав личности, социальных групп, всего общества и государства, в частности, общенациональных ценностей и самобытности, от широкого спектра внешних и внутренних угроз политического, экономического, военного, экологического, технологического, информационного, культурного и иного характера.

Основными чертами современных концепций национальной безопасности являются следующие: понятие «национальная безопасность» утрачивает значение отраслевого определения и вобрало в себя все виды родового определения безопасности, теперь содержание безопасности определяют не столько военные, сколько социально-экономические, экологические и культурные факторы; понятие «национальная безопасность» не идеологизированное и носит междисциплинарный характер; осознание взаимосвязи национальной и международной безопасности и потребностей создания негосударственных подсистем национальной и международной безопасности; убеждение, что понятие национальной безопасности включает в себя основные потребности и права человека; уменьшение веса силовых методов решения проблем; высокая оценка роли транснациональных общественных движений.

Суть национальной безопасности можно четко выразить схематично: национальный интерес-угроза (опасность, вызов) – защита (обеспечение национальной безопасности). Эти же категории и связи между ними отражают структуру национальной безопасности и являются ее составляющими элементами. Соответственно, каждая из этих категорий существует в определенной сфере человеческой жизнедеятельности, то есть, национальные интересы могут быть политические, социально-экономические, военные, информационные, культурные,

демографические, экологические и тому подобное. Так же угрозы носят политический, экономический или иной характер. Защита от угроз или обеспечение национальной безопасности осуществляется также в соответствующих сферах жизнедеятельности в соответствии с характером угрозы. Все эти элементы организуются в единство процессом взаимодействия субъекта и объекта национальной безопасности.

Итак, структура национальной безопасности раскрывается через конкретные категории этого понятия.

Субъектами национальной безопасности являются граждане; общественные организации и объединения; государство, а точнее, его институты законодательной, исполнительной и судебной власти. Механизмом, через который государство реализует себя как основной субъект обеспечения национальной безопасности, является государственное управление национальной безопасностью. Субъектом безопасности может выступать отдельный человек, определенные социальные группы, организации, государство, практическая деятельность которых направлена на выявление, предупреждение, послабление, локализацию, ликвидацию угроз.

Объектами национальной безопасности являются права, свободы граждан; духовные и материальные ценности общества; конституционный строй, суверенитет, территориальная целостность и неприкосновенность границ государства. Такой точки зрения придерживаются исследователи А. Данильян [19] и Н. Нижник [36]. Такой подход можно несколько расширить и отметить, что объектами национальной безопасности являются реально существующие явления, процессы, отношения, защита и развитие которых составляет главную цель и содержание политики государства, направленной на обеспечение национальной безопасности. Кроме того, объектами безопасности всегда выступают не только реальные элементы социальной системы, но и связи между ними. В зависимости от принципов классификации объекты безопасности могут определяться: по территориально-пространственному признаку – глобальные, региональные, субрегиональные, трансрегиональные, государственные (национальные), общественные (групповые), индивидуальные; по сферам обеспечения необходимых условий жизнедеятельности – политическая,

экономическая, экологическая, социальная, военная, демографическая, технологическая, продовольственная, информационная; по форме выражения – материальные и духовные ценности, национальные интересы.

Национальный интерес является базовой категорией национальной безопасности, ведь сама национальная безопасность основывается на национальном интересе. На основе национальных интересов с учетом конкретно-исторических внутренних обстоятельств и внешних факторов формируются политические цели и задачи государства по обеспечению ее национальной безопасности.

Первооснову национальной безопасности, согласно либеральным учениям, составляют интересы отдельных граждан, из которых вытекают интересы общества и государства в целом. Поэтому в сущности понятия «национальный интерес» лежат потребности, осознанные личностью, обществом, государством. Так, Гегель, к которому исследователи проблематики национального интереса обращаются как к ученому, который дал толчок развитию этого направления, писал: «Действия людей вытекают из их потребностей и страстей, интересов, характеров и способностей и притом таким образом, что побудительными мотивами в этой драме являются лишь эти потребности, страсти, интересы и лишь они играют главную роль» [15]. Известный американский теолог Р. Нибур (которому вместе с историком Ч. Бердом принадлежит приоритет в разработке категории «национальные интересы») подчеркивал: «Национальный самоинтерес следует, с одной стороны, из сущности политической ситуации и, с другой стороны – из сущности человека». Социальная психология объясняет интерес, как мотив к действию. Сферой выявления интересов крупных социальных групп выступает политика. Под национальными интересами понимается совокупность осознанных потребностей каждого гражданина, общества и государства, вытекающие из особенностей ее социально-экономического и политического устройства, уровня экономического развития, географического положения, национальных и культурных традиций и ценностей, менталитета, национальной самобытности.

Национальные интересы имеют сложную структуру и могут классифицироваться по разным признакам. Большинство исследователей

проблематики национального интереса разделяют их по степени социального значения для субъектов безопасности на жизненно важные и второстепенные. Российский исследователь проблематики национальной безопасности А.В. Возжеников классифицирует национальные интересы по характеру взаимодействия, в соответствии с которым они делятся на конфронтационные, расходящиеся, параллельные и общие. Конфронтационные интересы являются прямо противоположными, взаимоисключающими и составляют источник антагонистических противоречий. Расходящиеся интересы идут вразрез друг другу, но не являются взаимоисключающими. Они направлены на достижение различных целей, но не угрожают выживанию другой стороны. Параллельные интересы не содержат антагонизмов; стороны преследуют близкие однородные цели. Общие интересы предполагают общность подходов сторон, идентичность представлений о целях и методах их достижения. Эти интересы самостоятельно не реализуются, они предусматривают максимальную степень сотрудничества сторон в достижении общих целей [12].

Исследователь Н. Нижник классифицирует национальные интересы по степени важности для общества: жизненно важные, важные и второстепенные национальные интересы; по степени устойчивости: краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные; по функциональным сферам: политические, экономические, военные и другие; по сферам выявления: внутренние и внешние [36].

Одной из базовых категорий национальной безопасности также является понятие угрозы. Угроза, как реальный признак опасности, выступает базовой конструкцией, сочетающей между собой другие компоненты. Ведь обобщенная схема решения проблем национальной безопасности на достигнутом уровне развития ее теории основывается на трех базовых элементах: интересы – угроза – защита.

В общем, под угрозами национальной безопасности понимается совокупность условий и факторов, препятствующих реализации национальных интересов государства и представляют опасность национальным ценностям и национальному образу жизни. Источниками угроз могут быть и другие государства, группы лиц, отдельные лица, процессы и явления. В. Косевцов определяет угрозы национальным

интересам как «действия политических, военных или природных сил; влияние течения социальных, экономических и других событий, а также ситуаций, складывающихся в результате этих событий, на процесс жизнедеятельности человека, общества, государства, которые заставляют страну идти на дополнительные усилия, требуют определенных затрат, мобилизации ресурсов с целью сохранения своей государственности, национальной и культурной идентичности, надежной защиты собственного народа» [26].

Часто в теоретических работах или документах употребляется понятие «вызов» как тождественное термину «угроза». Понятие «вызов» происходит из работы А. Дж. Тойнби «Осмысление истории». Понятие «опасность» также соприкасается понятию «угроза». Так, российский исследователь В.Л. Манилов предлагает следующую классификацию опасностей национальным интересам: риск – существование или возможность возникновения ситуации, при которой формируются предпосылки противодействия реализации национальных ценностей, интересов и целей обеспечения национальной безопасности; вызов – противодействие осуществлению национальных ценностей, интересов и целей, решению задач обеспечения национальной безопасности в форме официальных и неофициальных политико-дипломатических действий, торгово-экономической экспансии и тому подобное; опасность причинения вреда важным национальным интересам и национальной безопасности в ограниченных (локальных) масштабах; угроза – непосредственная угроза жизненно важным национальным интересам и национальной безопасности, выходящая за локальные рамки и касается основных национальных ценностей (суверенитета, государственности, территориальной целостности) [30]. Из угроз национальным интересам выводятся угрозы национальной безопасности. Но, по мнению автора, вызовы, в отличие от угроз, никогда не требуют немедленного вмешательства и не всегда предусматривают разработку четких механизмов их решения. Опасность не всегда может перерасти в угрозу и может быть потенциальной. Можно сказать, что угроза – материальное оформление опасности. Вообще понятия «угроза», «вызов», «опасность» являются касательными и отражают различные формы, которые требуют различной реакции со стороны субъекта

национальной безопасности.

В общем, угрозы национальной безопасности можно классифицировать следующим образом: по месту нахождения источника опасности – внешние и внутренние угрозы; по масштабам возможных последствий – общенациональные, региональные, локальные, единичные; по степени сформированности угрозы – потенциальные, реальные; по степени субъективного восприятия – завышенные, заниженные, минимальные, адекватные; по сферам жизнедеятельности – угрозы в экономической, политической, оборонной, международной, социальной, информационной, научно-технической, экологической, культурной и духовной сферах. Характер и степень угрозы определяется, как правило, конкретной ситуацией.

Российские исследователи выделяют следующие виды безопасности: политическая безопасность, военная, экономическая, социально-экономическая, культурная, экологическая, информационная.

Специально созданной системой, главной целью которой является надежная защита национальных интересов, является система обеспечения национальной безопасности. Система обеспечения безопасности является институциональным регулятивным механизмом, с помощью которого поддерживается стабильность общества, создается необходимая совокупность условий для реализации жизненно важных интересов и минимизируются существующие угрозы. Ответственность за функционирование этого механизма на национальном уровне, как правило, берет на себя государство. Система обеспечения национальной безопасности – это комплекс организационных структур, средств, скоординированных действий и мероприятий, осуществляемых с целью разработки и реализации стратегии национальной безопасности и целенаправленных решений по защите жизненно важных интересов человека, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Целью системы обеспечения национальной безопасности является реализация стратегии и политики национальной безопасности, содержание которых определяется приоритетными национальными интересами и действующими на них угрозами.

Институциональное измерение системы национальной безопасности является результатом взаимодействия государственных и негосударственных органов,

которые в пределах своей компетенции обеспечивают безопасность человека, общества и государства на разных уровнях, а именно: органы законодательной власти определяют направления и механизмы обеспечения безопасности на уровне законов; органы исполнительной власти определяют стратегию национальной безопасности и обеспечивают ее выполнение; государственные органы, которые обеспечивают безопасность на уровне мер и административно-правовых режимов (предупреждения вооруженного нападения; охрана границ; таможенный контроль; налоговые органы; охрана государственной тайны и т. др.); система органов внутренних дел и спецслужб, которые имеют право на оперативно – розыскную деятельность; система государственных (негосударственных) научных центров и высших учебных заведений, осуществляющих подготовку специалистов для соответствующих структур; государственная система предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; негосударственные аналитические, научные центры, общественные организации, занимающиеся различными аспектами национальной безопасности.

Система обеспечения безопасности, создана как специфический общественный институт, имеет соответствующие функции: регулятивная функция, аккумулятивная, аналитическая, прогностическая, информационная, координирующая, силовая, внешнеполитическая.

Итак, при анализе понятия национальной безопасности необходимо учитывать, что национальная безопасность является сложной системой взаимосвязанных составляющих, которые определяют многогранность и неоднозначность этого понятия. Следует принимать во внимание то, что национальная безопасность вбирает в себя все виды безопасности личности, общества и государства и является сложной многоуровневой динамической системой со специфическими структурными элементами (среди которых национальные интересы, ценности, угрозы национальным интересам, средства обеспечения национальной безопасности) и функциональными компонентами. Кроме того, проблему безопасности целесообразно анализировать и решать на трех уровнях – национальном, региональном и международном.

1.2. ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Содержание политики национальной безопасности в значительной степени зависит от выбора концептуального подхода по ее обеспечению. Это обусловлено тем, что указанный подход в конечном итоге определяет систему официальных взглядов политического руководства государства относительно принципов, возможных средств, способов, методов и механизмов реализации национальных интересов, а также роли и места указанных интересов во внешней политике государства.

Сегодня публичные заявления руководителей ведущих государств и нормативные документы по вопросам обеспечения национальной безопасности, как правило, акцентируют внимание на либеральных подходах к ее обеспечению. Их суть: безопасность человека превыше всего.

Но часто содержание заявлений и документов не соответствует реальной внутренней и внешней политике по вопросам национальной безопасности. Тому есть несколько причин. Прежде всего, как и раньше, подавляющее большинство стран при выборе концептуального подхода по обеспечению национальной безопасности, главное внимание акцентирует на геополитическом измерении безопасности.

Это обусловлено тем, что под национальной безопасностью понимают главным образом физическое выживание государства, а именно: защита ее суверенитета, территориальной целостности и существующего политического режима (политического строя).

При этом принципиально важной считается и способность государства адекватно реагировать на любые угрозы внешнего характера. Поэтому обеспечение безопасности человека (гражданина) в определенной степени отходит на задний план.

В конечном итоге главная идея такого видения обеспечения должного (желаемого) уровня национальной безопасности сводится к тому, что: нация находится в состоянии безопасности, когда ей не приходится приносить в жертву свои интересы с целью избежать войны и когда она может защитить при

необходимости эти интересы путем войны.

Такое понимание сути «национальной безопасности» имеет четко выраженный военно-политический контекст. Он, в свою очередь, предусматривает и соответствующее стратегическое представление о принципах, подходах, путях и т.п. обеспечения национальной безопасности и осуществления мероприятий, направленных на обеспечение надлежащей обороны от потенциального врага, а также поиск потенциальных союзников.

Указанные факторы находят свое отражение в стратегии национальной безопасности, военной стратегии, оборонной доктрины и тому подобное. При этом главный тезис, на котором так или иначе основываются основные положения указанных руководящих документов по обеспечению национальной безопасности, сводится к тому, что состояния безопасности можно достичь только вследствие безусловной и полной победы над врагом.

После второй мировой войны окончательно сформировалась научная школа так называемого «политического реализма». Она в значительной мере подвела теоретическую почву под геополитическое измерение обеспечения национальной безопасности. Ее активными последователями сегодня являются, в частности, Г. Киссинджер и З. Бжезинский.

По убеждению представителей указанной школы, государства, как и отдельные личности, преследуют, прежде всего, рациональные цели. Среди них и те, что касаются их потребности в безопасности. Поэтому международные отношения, по их мнению, является своеобразная сумма политик суверенных государств, а мировая политика интерпретируется как система балансов сил, главным образом между крупными (влиятельными) государствами.

Основная идея политических реалистов - столкновение национальных интересов на международной арене является неизбежным.

Суть указанной идеи раскрывает общеизвестный тезис, предложенный в свое время Г. Моргентау: «Международная политика, как и всякая другая, это борьба за власть. Государственные деятели и народы могут, в конечном счете, искать свободу, безопасность, процветание или собственную силу. Они могут определять свои цели в

виде религиозных, философских, экономических и социальных идеалов. Но всякий раз они стремятся к достижению своих целей борясь за власть. Борьба за власть универсальна во времени и пространстве, и это неопровержимый факт исторического опыта» [36].

Из приведенной цитаты вывод может быть только один – безопасность государства зависит от ее собственной силы и борьба за силу на международной арене выступает, как частный случай борьбы за власть внутри государства. Поэтому для «политических реалистов» власть и сила являются категориями одного порядка.

В представлениях «политических реалистов» суть силы заключается в способности опротестовывать национальные интересы других государств, даже если они жизненно важны (суверенитет, территориальная целостность и т.д.). Угроза применения силы в этом случае превращается в основной инструмент национальной политики, а умение манипулировать угрозой ее применения – в основную функцию дипломатии и основы Стратегии национальной безопасности (Военной стратегии).

«Политические реалисты» убеждены – реальность национального интереса проявляется по мере его осуществления. Указанный интерес определяется суверенным государством и предполагает наличие волевого начала и соответствующих средств для его достижения (политических, военных, экономических и других).

То есть ни определение, ни реализация национального интереса не предусматривает никаких ограничений, кроме силы которую государство имеет в своем распоряжении (в политическом, экономическом, военном и других измерениях) для возможного силового противодействия со стороны государств-противников реализации указанного интереса.

Конечно, достаточно дискуссионным остается вопрос о законности применения силы и последствий такой реализации национального интереса по отношению к интересам других стран или же для системы международных отношений в целом и, таким образом для международной безопасности. Поэтому для объяснения международному сообществу своих действий государства часто применяют так называемые «двойные стандарты».

Суть их, которая, как правило, не афишируется и апробированная веками довольно проста: «сильные делают то, что хотят, а слабые, то, что могут, а могут они мало». То есть указанные "стандарты «только подтверждают, что для» политических реалистов" власть и сила являются категориями одного порядка [14].

Сегодня сторонники реализации политики национальной безопасности, которая основывается на положениях концепции политического реализма, доминируют в международной политике. В то же время силовые методы обеспечения национальной безопасности они не сводят только к военной силе. Политические, экономические, информационно-психологические и другие рычаги влияния на другие государства они все чаще рассматривают как важные дополнительные средства реализации национальных интересов силовым методом, который остается главной доминантой внешней политики.

Например, как правило, вопрос введения экономических санкций или экономической блокады, защиты внутренних рынков, продвижения товаров на внешние рынки, рассматриваются «политическими реалистами» исключительно в контексте силового противоборства (в данном случае «экономического противоборства»).

Конечно, «политические реалисты» не отрицают, что реализация национальных интересов может предусматривать и решение тех или иных проблемных вопросов обеспечения международной безопасности. Среди них, в частности, недопущение распространения ядерного оружия, борьба с международным терроризмом или массовыми нарушениями прав и свобод человека в отдельных странах, негативные последствия глобализационных процессов. Но силовой фактор даже в решении указанных вопросов продолжает доминировать.

Характерным примером являются события, которые развернулись в последнее десятилетие вокруг суверенного Ирака – страны, которая расположена в одной из колыбелей мировой цивилизации. В 2003 году группа стран (главным образом стран-членов НАТО), которую возглавили США, начали военную операцию против этой страны. Официальный повод заключался в обвинениях Ирака (в том числе с трибуны ООН) по разработке им ядерного оружия и поддержке международного терроризма.

После непродолжительной войны, которой предшествовала многолетняя экономическая блокада, а также мощная информационно-психологическая операция глобального масштаба с целью дискредитации политического руководства государства и его политической изоляции, которые истощили Ирак, был оккупирован США и их союзниками.

Сотни тысяч людей погибли или получили тяжелые ранения. Экономике страны был нанесен огромный ущерб. Руководитель страны С. Хусейн был захвачен, а впоследствии, после довольно быстрого суда – казнен [23].

Что же касается более или менее убедительных доказательств обвинений, которые выдвигали против тогдашнего руководства Ирака, то главные инициаторы указанных обвинений (США и Великобритания) международному сообществу их до сих пор так и не представили. Сегодня же, в относительно спокойной десять лет назад стране, почти ежедневно погибают или же получают ранения десятки и даже сотни людей в первую очередь в результате террористических актов. И что характерно – особенно это не волнует международное сообщество. Это типичный пример «двойных стандартов» при реализации национальных интересов тех, кто развязывал войну против Ирака.

Заслуживает внимания и анализ новых, так называемых «антитеррористических стратегий». Он говорит – указанные стратегии лишь модернизируют стратегии «сдерживания» и «неядерного сдерживания», которые появились в 80-90-х гг.

Характерной особенностью указанных стратегий, прежде всего, США и Российской Федерации является то, что акцентируется внимание на необходимости применения силы не только тогда, когда угроза уже сформировалась, но и тогда, когда она только появилась, чтобы предотвратить ее перерастания в реальную путем нанесения превентивных ударов. При этом не исключается применение и ядерного оружия [16].

Так, в Стратегии национальной безопасности США 2002 года, отмечалось, что главной целью должно быть обеспечение для Президента более широкого выбора вариантов военных решений для прекращения агрессии или давления в любых

формах на Соединенные Штаты или их союзников. В контексте сказанного необходимо рассматривать и инициативы США по развертыванию элементов ПРО в Восточной Европе (Польше, Румынии, Болгарии, Чехии) и Военную доктрину Российской Федерации.

Таким образом, во многих странах мира в реальной политике национальной безопасности приоритет отдается обеспечению безопасности государства (государственной безопасности), а не реализации либеральных лозунгов по обеспечению безопасности каждого человека. Особенно когда этот человек является гражданином другой страны.

В то же время в последние десятилетия в обосновании концептуальных подходах по обеспечению национальной безопасности получило развитие направление, которое часто называют конструктивистским подходом.

В рамках этого подхода пытаются обосновать другой взгляд относительно возможных перспектив безопасного развития национальных государств и международного сообщества. Она связывается главным образом с обоснованием снижения роли государств как основных акторов международной политики, а, следовательно, и их «государственного суверенитета». В то же время акцентируется внимание на росте роли других актеров, в частности, институтов гражданского общества, международных организаций, транснациональных компаний и тому подобное.

При этом среди сторонников конструктивистского подхода есть такие, которые продолжают рассматривать национальные государства в качестве важных субъектов безопасности и системы международных отношений, но наравне с другими субъектами безопасности, которые играют равнозначную роль.

Учитывая это, по их мнению, палитра взаимоотношений в мировом сообществе имеет принципиально рассматривается не только «по вертикали», на которой государства дифференцированы с точки зрения неравенства и зависимости в военном, экономическом и других аспектах (как это принято в «политических реалистов»), но и «по горизонтали», в контексте зависимости международной безопасности от состояния взаимодействия между другими актерами (международные организации,

транснациональные компании и тому подобное).

Конечно, такой подход позволяет более основательно отразить различные аспекты и проблемы обеспечения международной и национальной безопасности, в частности глобальный характер угроз безопасности, невозможность обеспечения безопасности в пределах отдельно взятого государства и тому подобное.

Другая же часть сторонников конструктивистского подхода значительно принижают роль государства в современных международных отношениях. По их мнению, в системе международных отношений такие традиционные атрибуты государственности как суверенитет, государственные границы, и даже необходимость защиты национальных интересов является анахронизмом. Поэтому они убеждают - мировая политика в принципе сегодня уже не межгосударственная.

Результаты интенсификации и углубления взаимосвязей между неправительственными организациями, транснациональным компаниям, взаимодействия между партиями, учеными, молодежными организациями, отдельными гражданами и тому подобное, по их мнению, имеет значительно большее значение для обеспечения национальной безопасности, чем тот или другой состояние межгосударственных отношений.

Они убеждены, что не государства, которые ранее традиционно рассматривались как центры силы и главные инструменты обеспечения национальной безопасности, а многосторонность, качество и глубина связей неправительственных и транснациональных организаций (корпораций), определяют национальную и даже международную безопасность. Поэтому мировая политика трактуется как результат деятельности указанных организаций (в политической, экономической, гуманитарной, социальной сфере), а не межгосударственная.

Таким образом эта часть сторонников конструктивистского подхода государству отводит роль своеобразного «ночного сторожа», а общественным и корпоративным объединениям, ассоциациям и т.п. фактически передает функции государственной власти для обеспечения интересов граждан и защиты их ценностей и законных интересов.

Характерно, что в последние годы для реализации и в определенной степени

демонстрации указанной власти (ее силы) широко используют возможности современных информационных технологий. В данном случае речь идет о так называемых «социальных сетях». Они позволяют фактически одновременно мобилизовать протестный потенциал сотен тысяч и даже миллионов людей против существующего порядка (в политической, экономической или иной сфере) или против политического режима в целом [30].

В то же время представители конструктивистского подхода не отказываются от исследования силовых факторов в мировой политике. Но они постоянно подчеркивают снижение влияния военной силы в обеспечении национальной и международной безопасности и рост других факторов, с помощью которых можно существенно влиять на поведение, идеологию и политику государств.

Действительно, в последнее время все очевиднее то, что экономическая и культурная глобализация, развитие информационных технологий приводят к распространению виртуальных групп по интересам, достаточно корпоративных и эгоистичных [25].

Это значительно усложняет выполнение государством задач по обеспечению национальной безопасности. На органы государственной власти растет давление со стороны новых форм политики идентичности, в центре которой часто находятся религиозные убеждения, этнические противоречия, массовая и враждебная к национальным достижениям культура и другие факторы. В частности, национальная литература, искусство, история, культурные традиции заменяются иконами, которыми становятся телезвезды, фотомодели, шоумены, футболисты и тому подобное.

Следствием является переход от мира структурированного государствами и обремененного рядом социально-политических условий, обязанностей, национальных традиций к миру пластическому, свободному от тех или иных политических, моральных или иных барьеров (запретов) и границ, в центре которого, как правило, эгоистические корпоративные интересы отдельных групп людей [34].

Этот переход является одной из причин постепенной потери значения в массовом сознании таких дискурсов, в частности, как «патриотизм», «национальная

безопасность», «государственный суверенитет», «общественный интерес». Безусловно, это ослабляет государство, не только как субъекта международной политики, но и прежде всего как инструмент (институт) реализации публичного (общественного) интереса.

Но сказанное не означает, что либеральные подходы к обеспечению национальной безопасности, которые активно популяризировались западными специалистами и экспертами, в том числе на просторах России, показали свою жизнедеятельность. В частности, вопреки основных положений этих подходов:

- в современных условиях глобализации важность эффективного государственного регулирования во всех сферах жизнедеятельности общества (экономической, политической и других) не уменьшилась, а наоборот – возросла;

- та или иная позиция государства в системе международных отношений, которая, как и раньше определяется ее военно-политической и экономической силой – материальной базой обеспечения государственного суверенитета - продолжает оставаться определяющим фактором обеспечения национальной и международной безопасности;

- государство не может быть максимально «открыто» для всего мира, а следовательно значение государственных границ не потеряло своего значения в политическом, экономическом и других измерениях.

Напротив, процесс размывания системы международных отношений, как системы взаимоотношений суверенных государств, значительно замедлился. Можно даже утверждать, что он повернул в обратном направлении.

Так, США уже отказались от ряда международных режимов и договоров, которые так или иначе ограничивали их суверенитет. Президент Франции Н. Саркози в ходе предвыборной кампании в марте 2012 года дал обещание при определенных условиях восстановить пограничный контроль с соседними странами-членами ЕС. Его намерение получило широкую поддержку в обществе. Аналогичные мнения стали доминировать и в Германии.

Таким образом, обзор существующих подходов по обеспечению национальной безопасности позволяет прийти к выводу, что сегодня предоставляется приоритет

концепции «политического реализма». В то же время имеет место тенденция пересмотра этой концепции, в контексте особенностей современного характера развития международных отношений и последствий процессов глобализации. Поэтому в основу стратегических решений политического руководства при выборе путей, средств и способов реализации национальных интересов должен полагаться реализм и прагматизм.

ГЛАВА 2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Обеспечение национальной безопасности РФ, безопасности ее национальных интересов предполагает приоритетное развитие системы нормативно-правового регулирования отношений в этой сфере противодействия угрозам этих интересов и упорядочения соответствующего правотворческого процесса.

Это обусловлено, во-первых, тем, что в условиях построения правового государства и гражданского общества в деятельность органов государственной власти, которые несут основную ответственность за национальную безопасность, должна регулироваться определенными правовыми нормами, которые обеспечивают конституционные права и свободы граждан. Правотворчество в данной области направлено на нормативное закрепление целей противодействия угрозам национальной безопасности РФ, средств и методов их достижения, обеспечение согласительной политики органов власти. Во-вторых, интеграция РФ в международное сообщество существенно расширяет возможности закрепления национальной безопасности государства за счет участия в развитии норм международного права, создания международной системы обеспечения безопасности информационной сферы как мира в целом, так и каждого отдельного государства. В-третьих, реализация гарантий прав и свобод граждан, защиты национальных интересов РФ предусматривает существенное усиление роли государства в регулировании соответствующих общественных отношений, наличие открытой и понятной государственной политики в этой сфере.

В связи с этим в последнее время в органы государственной власти и ученые уделяют значительное внимание обсуждению проблем совершенствования правового обеспечения национальной безопасности РФ. Данное правовое обеспечение

создается совокупностью системы правового регулирования обеспечения национальной безопасности и процесса формирования этой системы.

Система правового регулирования национальной безопасности, в свою очередь, включает массив правовых норм, которые регулируют отношения в данной сфере, правоотношения, возникающие на основе применения правовых норм, и соответствующие правоприменительные акты.

Правовые нормы составляют базу обеспечения национальной безопасности и определяют эффективность деятельности государства, общества и отдельных граждан по защите национальных интересов России. В состав этой базы включаются и нормы международных договоров России, Федеральные законы РФ, акты Президента РФ, постановления правительства, нормативные акты органов государственной власти, регулирующих отношения в данной сфере [10, с. 1-2].

Необходимость правового обеспечения курса на демократические преобразования в обществе и государстве, определяет реформирование всей правовой системы России и прежде всего ее законодательства, поскольку действующее законодательство России имеет существенные недостатки.

Перед Россией возникла необходимость принятия большого ряда нормативно-правовых актов, отвечающих европейским стандартам. Как отмечает Ю. Максименко в своей диссертации, анализ состояния нормативно-правового регулирования национальной безопасности РФ осуществляется по трем факторам. Национальную безопасность РФ составляют три структурных элемента:

1. Национальная безопасность в сфере прав и свобод человека и гражданина.
2. Национально-психологическая безопасность.
3. Национально-техническая безопасность.

Учитывая разнообразие нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере национальной безопасности РФ, считаем необходимым проанализировать концептуальные из них [7, с. 117].

Под нормативно-правовым регулированием национальной безопасности РФ понимается форма властного правового воздействия на общественные информационные отношения, осуществляемые государством с целью их

упорядочения, закрепления и обеспечения [21, с. 118].

На сегодня одним из важных направлений стратегии административно-правового обеспечения национальной безопасности России является анализ и совершенствование нормативно-правового регулирования в этой сфере.

Так, нормативно-правовое регулирование национальной безопасности в сфере прав и свобод осуществляется Конституцией РФ и такими базовыми законами РФ: «О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и статью 14 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"», «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «Об электронной подписи», «О безопасности», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О персональных данных» и др.

Указанные нормативно-правовые акты регулируют вопросы обеспечения национальной безопасности, вопросы защиты информации, охраны государственной тайны, обеспечения защиты конфиденциальной информации, информационных ресурсов, направленных на реализацию положений Доктрины безопасности личности, государства и общества и др.

Четко прослеживается количественный приоритет нормативно-правовых актов, направленных на урегулирование национально-технической безопасности национально-психологической и национальной безопасности в сфере прав и свобод, что связано, по нашему мнению, с интенсивным развитием информационных технологий, а следовательно, с необходимостью оперативного реагирования относительно изменения определенных стандартов в этой сфере.

Особым недостатком нормативно-правового регулирования национальной безопасности РФ является распыление его в многочисленных нормативно-правовых актах различной юридической силы. Причем важные проблемы нормативно закрепляются подзаконными нормативно-правовыми актами.

Не менее важной проблемой для эффективного обеспечения национальной

безопасности РФ является несогласованность нормативно-правовых актов как между собой, так и с действующей Конституцией.

Характерной чертой национального законодательства является декларативность значительного массива норм без указаний на пути их реализации, в результате чего наблюдается низкий уровень правореализации норм права, регулирующих общественные отношения в сфере обеспечения национальной безопасности. Кроме того, наличие многочисленных бланкетных или отсылочных норм права, многих абстрактных, субъективных понятий, требующих официального толкования или четкого определения, а также отсутствие закрепления фундаментальных, базовых дефиниций (например, национальной безопасности) являются источниками угроз национальной безопасности России [40].

Анализ нормативно-правовых актов в сфере обеспечения национальной безопасности России позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования национального законодательства.

В.А. Липкан отмечает, что информационная безопасность России является органической составляющей национальной, поэтому ее рассмотрение является необходимым для формирования базовых знаний и представлений о национальной безопасности. Нормальная жизнедеятельность общества определяется уровнем развития, качеством функционирования и безопасностью информационной среды, а также уровнем и состоянием нормативно-правового обеспечения данных процессов. Информационное законодательство направлено на закрепление государственной информационной политики, которая предполагает обеспечение гарантированного уровня национальной безопасности в информационной сфере, нормального развития информационных технологий и средств защиты информации, исключения монополизма в данной области, предотвращения разработки информационно деструктивных технологий антропогенные воздействия на популяцию, защита авторских и смежных прав [16, с. 194].

Информационная безопасность является составным компонентом общей проблемы информационного обеспечения человека, государства и общества. Она ориентирована на защиту значимых субъектов информационных ресурсов, законных

интересов. Содержание понятия «информационная безопасность» раскрывается в практической деятельности, научных исследованиях, а также нормативно-правовых документах [27, с. 198].

Проблема обеспечения национальных интересов и национальной безопасности в информационной сфере пока находится на стадии разработки. Информационная безопасность обеспечивается проведением единой государственной политики национальной безопасности в информационной сфере, системой мер экономического, политического и организационного характера, адекватных угрозам и опасностям национальных интересов личности, общества и государства в информационной сфере.

Для создания и поддержания должного уровня национальной безопасности в информационной сфере разрабатывается система правовых норм, регулирующих отношения в информационной сфере, определяются основные направления деятельности органов государственного управления, формируются или преобразуются органы и силы обеспечения информационной безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью.

Существенным, по нашему мнению, является высказывание В.А. Липкана, который отмечает, что функционирование системы обеспечения национальной безопасности не ограничивается лишь большим массивом нормативно-правовых актов. Нельзя констатировать окончательное создание основных элементов системы обеспечения национальной безопасности. Это и несформированность системы обеспечения национальной безопасности, и неопределенность политики национальной. В конце концов, несовершенство нормативно-правового регулирования данных процессов негативно влияет и на государственное управление в данной сфере [29, с. 220-221].

Концептуальные основы государственной политики национальной безопасности в целом и безопасности информации и сфере ее обращения, в том числе в процессе расширения межгосударственного сотрудничества, разработанные с учетом методологии, которая включает следующие исходные положения.

1. Национальная безопасность и ее составляющие рассматриваются сквозь

призму функционального подхода в качестве объекта управления. Существующие концепции по видам безопасности, получили определенное нормативно-правовое закрепление в рамках парадигмы «безопасность является защитой от угроз». Эта парадигма нашла отражение в Стратегии (основах государственной политики) национальной безопасности РФ, одобренной Правительством РФ в апреле 2014 г. и в ФЗ № 390 «О безопасности», принятой в декабре 2010 г.

Сегодня, очевидно, что без изменений парадигмы концепции по видам безопасности и без внедрения функционального подхода обеспечения национальной безопасности является проблематичным. Моделирование угроз национальной безопасности и разработку мер защиты осуществляют отдельные государственные органы. Информационные составляющие содержат все направления обеспечения национальной безопасности, то есть национальной безопасности – это дело всех министерств, ведомств и других субъектов РФ. Только в рамках функционального подхода возможно в интересах национальной безопасности задействовать существующий интеллектуальный, организационный, материально-технический потенциал, обеспечить взаимодействие министерств и ведомств, координацию их деятельности. Главное заключается в том, что функциональный подход позволяет оценивать и прогнозировать состояние системы управления и эффективность управленческих действий по предупреждению или нейтрализации угроз национальным интересам.

Необходимость изменения парадигмы концепции информационной безопасности следует и из правовой нормы Основного Закона РФ, согласно которой национальная безопасность отнесена к важнейшей функции государства, дело всего российского народа.

2. Защита информационных ресурсов в процессе расширения межгосударственного сотрудничества рассматривается как часть (подсистема) общей системы защиты информации и важная составляющая национальной безопасности.

Содержательную сущность национальной безопасности в упрощенном виде можно изложить как комплекс превентивных действий, направленных на обеспечение права на информацию и свободы информационной деятельности, на

защиту информации и права собственности на информацию, на защиту от информации и от информационных воздействий. Методология формирования системы обеспечения национальной безопасности и практическое решение этих проблем свидетельствуют о том, что эффективность любой подсистемы напрямую зависит от эффективного функционирования системы, в которую эта подсистема встроена. Другими словами, основой для совершенствования системы обеспечения национальной безопасности в процессе расширения межгосударственного сотрудничества должна быть эффективно действующая общая система обеспечения информационной безопасности как важная составляющая национальной безопасности РФ.

3. Информация, информационная сфера рассматриваются в качестве системообразующих факторов всех сфер жизни и деятельности социальной системы, а информационная безопасность – как все более влиятельный фактор на состояние политической, экономической, социальной, оборонной, собственно информационной сфер и других составляющих национальной безопасности.

Следует отметить, что требования национальной безопасности должны органически включаться во все уровни законодательства, в том числе и в конституционное законодательство, основные общие законы, законы по организации государственной системы управления, специальные законы, ведомственные правовые акты и тому подобное. Приведем такую структуру правовых актов, ориентированных на обеспечение национальной безопасности государства [20, с. 36-37].

Первый блок – конституционное законодательство. Нормы, касающиеся вопросов информатизации, информационной безопасности и т. д., входят в него как составные элементы.

Второй блок – общие законы, кодексы (о собственности, о недрах, о земле, о правах граждан, о гражданстве, о налогах, об антимонопольной деятельности и тому подобное), которые включают нормы по вопросам национальной безопасности.

Третий блок – законы об организации управления, касающиеся отдельных структур хозяйства, экономики, системы государственных органов и определяющих

их статус. Они включают отдельные нормы по обеспечению национальной безопасности. Наряду с общими вопросами национальной безопасности конкретного органа эти нормы должны устанавливать его обязанности по формированию, актуализации национальной безопасности, что представляет общегосударственный интерес.

Четвертый блок – специальные законы, регламентирующие конкретные сферы отношений, отрасли хозяйства, процессы. В них входит и ФЗ №149 и другие. Именно состав и содержание этого блока законов и создает специальное законодательство как основу правового обеспечения национальной безопасности.

Пятый блок – подзаконные нормативные акты по обеспечению национальной безопасности. Шестой блок – законодательство РФ содержит нормы об ответственности за правонарушения в сфере национальной безопасности.

На наш взгляд, правовую основу обеспечения национальной безопасности РФ должны сдавать Конституция РФ, Стратегия информационной безопасности РФ, Федеральные законы РФ, международные договоры, согласие на обязательность которых предоставлено Государственной Думой РФ, а также подзаконные нормативно-правовые акты, изданные на их выполнение.

Следует заметить, что данная сфера общественных отношений регулируется более чем 30 Законами. К третьему блоку нормативно-правового обеспечения национальной безопасности необходимо отнести:

- общегосударственные, межведомственные направления государственной политики информационной безопасности, реализуемых субъектами в сферах их ведения;
- защита прав, свобод и законных интересов лица, общества, государства;
- обеспечение информационного суверенитета;
- формирование государственной информационной политики и повышения ее роли в обеспечении информационной политики;
- обеспечение безопасности функционирования всех элементов национального информационного пространства и его интеграции в мировое информационное пространство;

- создание единой системы охраны и технической защиты информации ограниченного доступа, подлежащей охране со стороны государства;
- обеспечение безопасности информационно-телекоммуникационных систем, сетей связи и использования Интернета;
- защита национальных интересов в процессе международного сотрудничества;
- прогнозирование: рисков государственной внутренней и внешней политики, социально-экономического развития, государственного строительства; потенциальных и реальных информационных угроз, вызовов и опасностей;
- адекватное реагирование на негативные факторы безопасности, выявление, предупреждение и нейтрализация источников внутренних и внешних угроз;
- участие в двусторонних и многосторонних системах обеспечения международной безопасности;
- обеспечение общегосударственного руководства, координации и контроля в сфере реализации государственной политики по вопросам национальной безопасности и оценки ее результативности.

Недостаточность правового урегулирования правовой базы в отношении правоотношений значительно усложняет наступление качественных изменений в этой сфере общественных отношений. На сегодня в связи с отсутствием взаимосвязанных, четко разработанных мероприятий и теоретических разработок по обеспечению национальной безопасности государства имеем целый ряд препятствий на пути полноценной реализации государством своей обязанности по обеспечению информационной безопасности, которая, в свою очередь, является неотъемлемой частью национальной безопасности. Только реализация научно обоснованной государственной политики безопасности может создать эффективную систему противодействия правонарушениям в этой сфере [37].

Возникла насущная потребность в разработке единого комплексного системообразующего законодательного акта, который бы обеспечил:

- создание единой стратегии реализации государственной политики в сфере национальной безопасности;
- разработка организационно-правовых механизмов обеспечения национальной

безопасности;

- определение правового статуса субъектов отношений, установление их ответственности за соблюдение национального законодательства в этой сфере;

- создание системы подготовки кадров, используемых в области обеспечения национальной безопасности.

2.2. ОРГАНЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Основной необходимостью развитого общества и любого демократического государства выступает потребность в безопасности, в защите от нежелательных внешних воздействий и различных внутренних угроз. Верховенство права, стабильная власть, эффективные социальные, политические и экономические факторы роста, высокий уровень культуры и повышения уровня образования граждан выступают гарантом экономической безопасности как важного элемента национальной безопасности любой страны.

Учитывая это, социально-экономическое и общественно-политическое положение РФ на современном этапе предопределяет научное исследование проблем национальной безопасности регионов РФ. Объективными факторами, которые также актуализируют необходимость исследования проблем институционального обеспечения национальной безопасности регионов РФ, является рост ее роли и значения в системе национальной безопасности страны. Разработка концептуальных положений, методических и практических рекомендаций институционального обеспечения национальной безопасности регионов РФ выражает не только запрос экономической теории, но и потребность хозяйственной практики.

Сущность национальной безопасности заключается в том, что она является базой для любых других направлений, проявлений и ответвлений безопасности государства, благодаря знаниям этого ответвления можно также предусмотреть последствия внешних или внутренних действий с целью уменьшения их возможного негативного или увеличения позитивного влияния на развитие государства. Важно отметить, что национальная безопасность государства является комплексной

системой, которая сама по себе тоже имеет много ответвлений (направлений): сырьевая-ресурсная, энергетическая, финансовая, технологическая, продовольственная, социальная, демографическая, экологическая и др. [32].

Принципами государственной политики обеспечения национальной безопасности выделим те, соблюдение которых в посттрансформационный период развития социально-экономической системы создаст надлежащие предпосылки для восстановления и стабилизации экономики; внедрение и реализация модернизационных преобразований; совершенствование нормативно-методического обеспечения; распространение социально ответственного осуществления хозяйственной деятельности; повышение качества отношений «государство-бизнес»; стимулирование инновационности и эффективного использования ресурсов; адаптация субъектов экономики к конкурентной борьбе в условиях глобализации и мегарегионализации мировой экономики; введение структурных трансформаций национальной экономики.

Место РФ, состояние ее национальной безопасности в мировом экономическом пространстве определяется неоднозначно. С одной стороны, страна имеет существенные конкурентные преимущества, а также один из крупнейших в Европе структурно разветвленный промышленный комплекс, перспективнее агропромышленное производство, треть запасов чернозема и 27% черной земли Европы, занимает шестое место в мире по экспорту стали, седьмое – по экспорту новейшего оружия, владеет передовыми аэрокосмическими технологиями, имеет высокий научно-образовательный и технический уровень кадрового потенциала, современную сеть высшей школы. С другой стороны, по базовому показателю международной экономической классификации, объему ВВП на душу населения, Россия относится к странам со средним уровнем развития [30].

Общественные институты всегда выражают/защищают чьи-то интересы. Они и субъекты, и объекты институтов хозяйственного порядка. Будучи составной частью экономического порядка, они олицетворяют экономические отношения и направляют их на достижение целей, реализацию потребностей и интересов.

Органы обеспечения национальной безопасности, ориентированные на

обеспечение национальной безопасности, является одной из решающих доминант устойчивого развития. Ведь национальная безопасность, будучи синтетической категорией, имеет достаточно широкую интерпретацию, и, прежде всего, в контексте сбалансированного развития предотвращает нарушение воспроизводственных пропорций, дисбаланса связей между различными компонентами системы, обеспечивает устойчивость экономической системы, повышает способность выдерживать внутренние и внешние нагрузки. При этом именно институциональный вектор через правовые, политические, экономические механизмы может обеспечить целостность национальной системы, усилить ее способность сохранять динамическое равновесие, успешно адаптироваться к эндогенным и экзогенным вызовам, эффективно преодолевать кризисные явления. Это обеспечение должно содержать [21]:

- институциональную архитектуру, которую образуют наднациональные и национальные институты (государственной власти, местного самоуправления, гражданского общества, экономические, социальные институты), которые обеспечивают функционирование национальной системы как единого целого (см. рис. 1);

- институциональную матрицу, которая представляет взаимодействие формальных и неформальных институтов национальной безопасности, создавая соответствующую институциональную среду;

- институциональную динамику, которая отражает модернизацию действующих и создание новых институтов, которые будут иметь для РФ стратегическое значение и обеспечивать сбалансированное развитие.

Распределение нормативно-правовых актов целесообразно осуществлять в соответствии с функциональными компонентами национальной безопасности, которых оно касается (финансовой, макроэкономической, производственной, социальной, научно-технологической и др.).



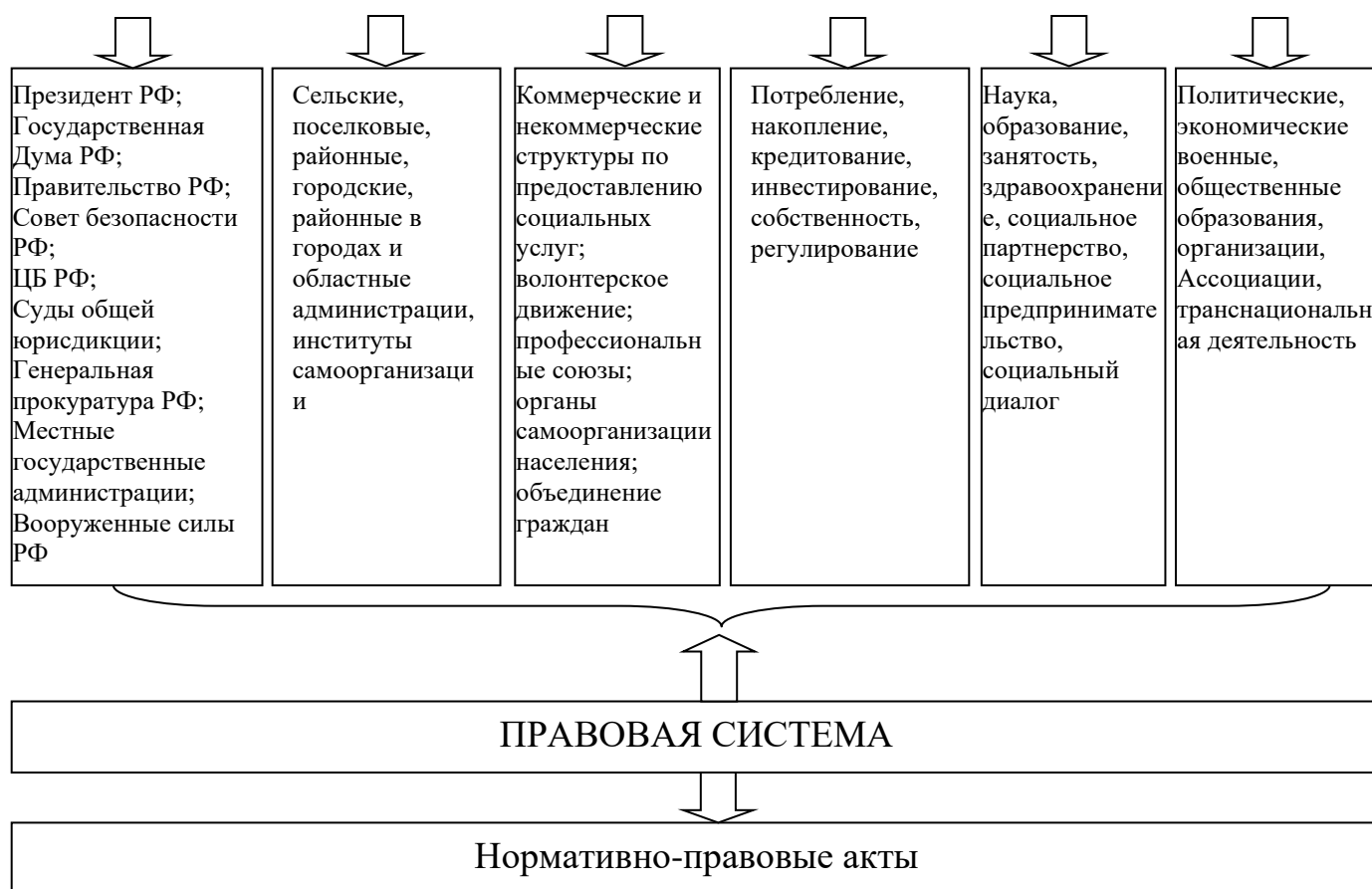


Рисунок 1 - Институциональное обеспечение национальной безопасности

В соответствии с Указом Президента РФ «О Концепции национальной безопасности РФ» [1] в вопросах национальной безопасности институциональное сопровождение осуществляют: Президент РФ; Государственная Дума РФ; Правительство РФ; Совет безопасности РФ; министерства и другие центральные органы исполнительной власти; Центральный Банк РФ; суды общей юрисдикции; Прокуратура РФ; местные государственные администрации; Федеральная служба безопасности РФ, Государственная пограничная служба РФ и другие военные формирования, образованные в соответствии с законами РФ.

Охарактеризуем полномочия вышеперечисленных субъектов в системе институционального обеспечения национальной безопасности [1]:

- Президент РФ как глава государства, гарант государственного суверенитета, территориальной целостности РФ гарантирует соблюдение положений Конституции

РФ, прав и свобод человека и гражданина, является Верховным Главнокомандующим Вооруженных сил РФ и Председателем Совета безопасности РФ осуществляет общее руководство в различных сферах национальной безопасности РФ;

- Государственная Дума РФ в пределах полномочий, определенных Конституцией РФ, определяет основы структурной политики, формирует законодательную базу в сфере национальной безопасности;

- Совет безопасности РФ координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти в сферах национальной безопасности; с учетом изменений в геополитической обстановке вносит Президенту РФ предложения по уточнению Концепции национальной безопасности РФ и Военной доктрины РФ;

- Правительство РФ как высший орган в системе органов исполнительной власти обеспечивает государственный суверенитет и экономическую самостоятельность России в проведении структурных реформ;

- Центральный банк РФ в соответствии с основными принципами денежно-кредитной политики определяет и проводит денежно-кредитную политику, которая бы максимально поддерживала стратегические приоритеты и с одновременным соблюдением финансовой составляющей национальной безопасности РФ;

- министерства, Федеральная служба безопасности РФ и другие центральные органы исполнительной власти в пределах своих полномочий должны обеспечивать выполнение предусмотренных Конституцией и законами РФ, актами Президента РФ, Правительства РФ задач экономической политики, реализацию концепций, программ с максимально возможным обеспечением параметров национальной безопасности;

- местные администрации в разработке и реализации программно-плановых документов должны гарантировать повышение параметров национальной безопасности территорий;

- государственные военные организации и правоохранительные органы в вопросах национальной безопасности должны обеспечивать территориальную целостность и неприкосновенность границ, борьбу с экономической преступностью, нивелирование негативных последствий техногенного и природного характеров;

- суды общей юрисдикции должны осуществлять беспристрастное

судопроизводство по делам о преступлениях, наносящих ущерб национальной безопасности РФ.

Стоит также отметить, что институциональное обеспечение национальной безопасности государства окончательно не сформировано в системно-структурный комплекс, что не позволяет четко отслеживать, реагировать и принимать своевременные и адекватные меры по устранению угроз безопасности. В частности недостатком является отсутствие слаженной работы в обеспечении безопасности в пространственно-структурном измерении, поскольку институциональное и правовое обеспечение национальной безопасности касается прежде макроуровня, а на уровне регионов оно практически отсутствует. Подобной является ситуация и с программированием и планированием обеспечения безопасности регионов. На государственном уровне существуют и стратегия, и концепция обеспечения безопасности, однако, аналогичных или адекватных документов на региональном уровне нет.

В научно-теоретическом плане эту проблему исследуют ряд ученых, однако, отсутствует практичнее применение научно-методических разработок в самих регионах.

Так, в работе Б. Данилишина и др. [18] авторы раскрывают аспекты обеспечения безопасности регионов РФ в условиях техногенных вызовов, акцентируя внимание на экологической безопасности и предлагая стратегию ее обеспечения на государственном и региональном уровнях. Ученые подают методологические основы изучения безопасности в каждом регионе, анализируется существующее состояние, реальные и потенциальные угрозы безопасности и обосновывают неотложные мероприятия по реализации стратегических задач, их финансовое обеспечение и ожидаемые меры, однако, не было отражение в программных документах на региональном уровне.

Итак, несмотря на учет ключевых тенденций глобального развития и соответствия международным стандартам нормативно-правового обеспечения национальной безопасности, национальная система планирования и программирования укрепления национальной безопасности требует

совершенствования по отдельным направлениям.

Усиление институционального вектора в обеспечении национальной безопасности должно происходить, в первую очередь, путем модернизации действующих и создания новых экономических и социальных институтов, которые будут обеспечивать повышение производительности труда на качественно новой основе и экономический рост. В противном случае экономическая отсталость страны станет необратимой и это будет угрожать существованию нации и государства. Дополнение требует формирования институционально-правового базиса на разных уровнях иерархии управления экономикой, что обеспечивается путем выполнения институтами функций принятия решения, информирование и мотивирование.

Согласно такому подходу, нужно формировать институциональные основы усовершенствования системы обеспечения национальной безопасности государства. Создание целостной системы требует выработки единой политики на основе совершенствования каждой из подсистем: подсистемы принятия решений - через совокупность институционально-правовых принципов распределения полномочий субъектов различных уровней системы, информационной - через создание институтов осуществление мониторинга государственной политики в сфере национальной безопасности, мотивационной - через разработку правил и механизмов реализации решений.

2.3. СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Разработка концептуальных подходов к национальной безопасности, а также ее информационной составляющей в РФ осложняется отсутствием единых взглядов в обществе на некоторые базовые ценности, интересы и цели. Существуют также существенные разногласия между центром и регионами относительно понимания их содержания (часто угрозы национальным интересам жителей Москвы или Владивостока рассматривают по-разному).

Много расхождений в трактовке основных понятий безопасности между политическими партиями и течениями, практиками и учеными в сфере

государственного управления.

Концепция безопасности в концентрированном виде представляет собой систему официально принятых принципиальных взглядов государства и общества на ценности и интересы, на способы и механизмы защиты от потенциальных и реальных угроз. То есть успех политики государства в определяющей степени зависит не только от того, насколько однозначно сформулированы и воспринимаются обществом национальные ценности, интересы и цели, но и от четкого понимания избранных или возможных путей, средств, методов и способов их реализации в процессе государственного управления национальной безопасностью.

Некоторые исследователи акцентируют внимание на геополитическом аспекте национальной безопасности [7,9,11,10] и под безопасностью понимают прежде всего физическое выживание государства, защиту его суверенитета и территориальной целостности, способность адекватно реагировать на любые реальные и потенциальные угрозы внешнего характера.

Нация находится в состоянии безопасности, когда ей не приходится приносить в жертву свои законные интересы с целью избежать войны и когда оно в состоянии защитить при необходимости эти интересы путем войны. Именно поэтому традиционное понимание понятия «национальная безопасность» ассоциирует с оборонной стратегией (оборонной доктриной). В частности, на таких позициях, фактически как синоним военной обороны страны, было впервые сформулировано и само понятие «национальная безопасность», поскольку она рассматривалась, главным образом, в военно-политическом аспекте, прежде всего в отношении обороны против потенциального врага и его стратегических союзников. Считалось, что принципиально состояния безопасности можно достичь лишь благодаря безусловной и полной победе над врагом.

Информационная безопасность, в свою очередь, характеризуется степенью защищенности, устойчивостью основных сфер жизнедеятельности (экономики, науки, техносферы, сферы управления, военного дела, общественного сознания и тому подобное) по отношению к опасным, дестабилизирующим, инструктивным действиям, которые вредят интересам страны [35, с. 110].

Итак, есть все основания согласиться с А.М. Гончаренко [16, с. 119], который утверждает: «сегодня стало совершенно очевидным, что основную угрозу национальной безопасности РФ представляет сама Россия. Отсутствие внутреннего консенсуса в обществе по ключевым стратегическим вопросам, некомпетентность и коррумпированность значительной части правящей элиты ...всевластие «теневого капитала» и полукриминальных кланово-олигархических структур могут подорвать любые попытки проведения радикальных реформ в стране».

С другой стороны, проблема выбора концептуальных подходов к обеспечению национальной безопасности должна рассматриваться также в контексте культурного и исторического развития общества и государства.

Очевидно, динамическое изменение внутренней и внешней среды, различные по характеру воздействия и силы угрозы, диалектика ценностей, интересов и целей государств влияли и будут существенно влиять на выбор ее руководящего политического пути, средств и способов обеспечения национальной безопасности. В частности, можно констатировать такие особенности, которые оказывают значительное влияние на процесс ухода от традиционного понимания национальной безопасности как синонима оборонной стратегии:

- демократические преобразования в нашей стране и в странах Восточной Европы;
- более глубокое понимание угрозы нерешенности глобальных проблем безопасности жизненно важным интересам личности и общества;
- осознание большинством государств взаимозависимости национальной и международной безопасности.

И хотя указанный перечень особенностей далеко не полный, характерным является осознание большинством развитых стран мира того, что на первый план вышла проблема не личной, общественной, даже не государственной, а международной безопасности, которая приобретает статус сверхценности. То есть в условиях, когда в мире сохраняется немало угроз национальным интересам, попытка обеспечивать безопасность одного государства за счет другого, как и абсолютизация безопасности государства, общества или лица (отдельного человека), приводит к

нежелательным последствиям.

Концептуальные подходы к обеспечению национальной безопасности мы можем рассмотреть в представленной схеме:

Итак, институциональные подходы – это основа системы безопасности. Этому подходу принадлежит ключевая роль в системе безопасности: именно здесь создается нормативно-правовая база, определяющая условия, возможности и границы функционирования этой системы, вырабатываются условия, обеспечивающие эффективность функционирования механизма обеспечения безопасности, формы взаимодействия с другими подсистемами национальной безопасности, а также международными системами безопасности. Именно здесь определяются существенной мерой цели и направления функционирования этой системы.

Конструктивным путем по определению информационно-правового подхода является выделение его базовых признаков: указанный подход является производным от понятия «национальная безопасность» и должен учитывать его сущностные признаки, в частности: ресурсы, обработку и хранение информации, защиту информации и тому подобное.

Анализ источников [13,14,23,25,31] показывает, что некоторые ученые ставят знак равенства между понятиями «угрозы информационной безопасности» и «угрозы национальной безопасности и национальным интересам», с чем мы не соглашаемся, потому что имеет место общее явление и отдельное. Другие ученые понимают угрозы как совокупность условий, процессов и факторов, которые препятствуют реализации национальных интересов или создают опасность [37, с. 14]. Есть мнения, что угрозы - это конкретные и непосредственные формы опасности или совокупность негативных факторов или условий [40, с. 129]; совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства в информационной сфере [20, с. 24]; явные или потенциальные действия, которые затрудняют или делают невозможным реализацию национальных интересов в информационной сфере и создают опасность для системы государственного управления, жизнеобеспечения ее системообразующих элементов [8, с. 167]. Следует согласиться с теми исследователями, которые считают угрозы совокупностью

негативных факторов или условий.

В определении их роли принятым является мнение, что одним из источников угроз интересам общества в информационной сфере является непрерывное усложнение информационных систем и сетей связи критически важных инфраструктур обеспечения жизни общества [17, с. 205].

Следовательно, угрозы информационной безопасности есть совокупность действий или событий, которые могут привести к нарушению достоверности, целостности, конфиденциальности информации, которая хранится, передается или обрабатывается.

Предлагаем систематизировать угрозы информационной безопасности:

- по степени опасности – особо опасные, опасные;
- по возможности действия – реальные, потенциальные;
- по масштабам действия – национальные, локальные, индивидуальные;
- по продолжительности действия – временные, постоянные;
- по характеру воздействия – прямые, непосредственные, опосредованные;
- по сроку действия - долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные, текущие;
- по сфере информационной деятельности – угрозы во внешнеполитической сфере; в военной сфере; во внутривнутриполитической сфере, в экономической сфере; в социальной и гуманитарной сферах; в научно-технологической сфере; в экологической сфере [34, с. 40-41].

На современном этапе основными реальными и потенциальными угрозами информационной безопасности РФ являются: распространение в мировом информационном пространстве искаженной, недостоверной и предвзятой информации, которая наносит вред национальным интересам РФ; проявления компьютерной преступности, компьютерного терроризма, которые угрожают устойчивому и безопасному функционированию национальных информационно-телекоммуникационных систем; внешние негативные информационные воздействия на общественное сознание через средства массовой информации, а также сеть Интернет.

Государственной безопасности угрожают: «негативные информационные

воздействия, направленные на подрыв конституционного строя, суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ РФ» и «использование средств массовой информации, а также сети Интернет для пропаганды сепаратизма по этническому, языковому, религиозному и другим признакам». Однако вышеперечисленные факторы могут находить свое отражение и во внутривнутриполитической среде – на данный момент отсутствует четкая граница между двумя указанными видами угроз в сфере информационной деятельности. Используя такой подход, мы наблюдаем влияние различных компонентов информационной деятельности на внутреннюю структуру (структуру интересов – жизненных ценностей, социальных приоритетов, внутренних установок), на социальные объекты (социальные группы, в частности личность), а, следовательно, и на внешнюю структуру [22]. В этом контексте, на наш взгляд, очевидным является то, что именно зависимость между внешнеполитическими и внутривнутриполитическими структурами предопределяет причины социальных конфликтов в обществе. Таким образом, наличие возможности (и умения) осуществлять целенаправленное информационное воздействие на указанные структуры общества определяет возможность решения этих конфликтов политическими средствами, что, в конечном итоге, характеризует уровень информационной и национальной безопасности государства.

Подходы по обеспечению безопасности базируются на уже сложившейся зависимости всех сфер жизнедеятельности общества и государства – экономики, политики, науки, культуры, обеспечения национальной и международной безопасности - от нормального обмена информацией, надежного функционирования информационных и телекоммуникационных систем. Тем самым для развитых стран создается соблазн использовать имеющиеся у них преимущества (электронно-цифровой разрыв) в информационных технологиях и средствах манипулирования общественным сознанием для экспансии в вышеуказанных сферах жизнедеятельности, используя пока не ограничен никакими положениями международного права абсолютно новый вид оружия – информационной [38, с. 93].

В современных условиях применение информационного оружия как средства ведения войн может вызвать последствия, вполне сравнимые по силе своего действия

с «традиционным» оружием массового уничтожения. Данный тезис отнюдь не случаен. Анализ использования современных технологий другими государствами требует осуществления системы специальных мер по обеспечению информационной безопасности, в т. ч. международной [6, с. 211].

На фоне стремительной глобализации в мире, где царят новейшие технологии и информационная унифицированность, до сих пор не преодолено отставание в сфере коммуникационных технологий – особенно важной в эпоху информационных обществ.

Это угрожает национальной безопасности РФ, потому что уже привело к значительной информационной и технологической зависимости от иностранных государств и международных медиа-структур.

Для преодоления этих явлений необходимо:

- ускорение реформирования национальной медийной и коммуникационной систем, модернизация их стандартов, создание системы общественного вещания;
- обеспечение независимости и плюрализма средств массовой информации и их привлечение к интеграции РФ в глобальное информационное пространство;
- внедрение и распространение современных информационных технологий;
- недопущение монополизации информационного рынка РФ;
- обеспечение выгодного для российских производителей места в мировом разделении труда в сфере информационных услуг;
- обеспечение защиты граждан от информационной продукции, что негативно влияет на физическое, психическое, интеллектуальное и моральное развитие человека;
- совершенствование национального информационного законодательства по обеспечению получения гражданами общественно значимой информации и четкое определение процедуры доступа к информации;
- совершенствование организационных и правовых основ национального информационного рынка;
- развитие электронных информационных технологий в системе управленческих структур;

- активизация государственной политики путем разработки законодательства в сфере защиты отечественного Интернет-пространства и развития Интернет-услуг в том числе для безопасности отечественных Интернет-ресурсов и нейтрализации несанкционированных вмешательств в пользование информационными услугами [7,14,19,27].

Таким образом, можно утверждать, что в России все более очевидной становится необходимость реализации концептуального подхода на информационно-правовых и институциональных принципах по обеспечению национальной безопасности.

В то же время нужно учитывать, что все чаще приходится считаться и с безопасностью партнеров в международных отношениях. То есть в большей степени приходится учитывать национальные интересы других государств. Поэтому традиционные подходы активно пересматриваются в контексте:

- осознания взаимозависимости национальной и международной безопасности;
- роста уверенности в невозможности решать спорные вопросы военным путем;
- необходимости создания негосударственных подсистем национальной и международной информационной безопасности и привлечения их к решению конфликтных ситуаций, которые возникают между государствами;
- роста требований по удовлетворению стремлений человека к свободе, равенству, справедливости, благосостоянию.

ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В США

3.1. ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В США

В последнее время возрос интерес исследователей к проблемам национальной безопасности США. Это связано, прежде всего, с глобальными вызовами человечеству.

Главное место в системе безопасности США занимает Совет национальной безопасности (СНБ), который был основан в 1947 году для интеграции американской внешней и оборонной политики. Согласно закону «О национальной обороне», принятому в том же году, Совет является важнейшим официальным комитетом в американском правительстве и не относится ни к одной из ветвей власти. Фактически РНБ стала президентским комитетом экспертов по международным делам, возглавляемым советником президента по вопросам национальной безопасности - ключевой фигурой в каждой администрации со времен Дж. Ф. Кеннеди. За несколько десятилетий СНБ превратилась из маленького президентского офиса в составе 10 человек в крупную организацию, в которой работает до 225 экспертов, и только в США она стала примером для создания похожих структур по вопросам экономической безопасности (при В. Дж. Клинтоне) и внутренней безопасности (при Дж. В. Буше - младшем).

Совет национальной безопасности был создан с прагматической целью - укрепить институт президентства и американское общество в целом. Так, еще в 1936 году в докладе комитета Бранлоу об административном менеджменте указано: «Президент нуждается в помощи» [3, с 185], и прежде всего в помощи управленческой. Позже один из элементов этой помощи удачно подметил президент Дж. Ф. Кеннеди: «Президент скован ответственностью. А советники всегда имеют возможность дать новый Совет» [3, с 246]. Советники, объединенные в мощный

государственный «мозговой центр», имеющий политические и административные рычаги, стали надежной опорой президентской власти.

Во время Первой мировой войны координация действий различных департаментов в США сводилась к официальной переписке и дружеским встречам. Так, 1 мая 1919 года заместитель министра военного флота, будущий президент Франклин Рузвельт написал письмо госсекретарю (министру иностранных дел) Чарльзу Гюзу, в котором предлагал создать постоянный координационный механизм между всеми силовыми ведомствами - так называемый Орган разработки совместных задач (Joint Plan Making Body). Однако это письмо так никогда и не прочли. Он затерялся в бюрократической машине на тридцать лет, пока в архивах его не нашли исследователи [7, с 50]. Аналогичное совместное предложение как письмо сделали в 1921 году министры флота и войск, однако и его бюрократы потеряли [7, с 51].

Франклин Рузвельт, когда стал президентом и реализовал собственную, отчасти авторитарную систему управления уже не хотел такой координации, поскольку она угрожала его власти. Он самостоятельно создал сеть аналитических центров, побуждал их к конкуренции и получал информацию из разных источников. Это давало ему возможность без дополнительных бюрократических механизмов принимать взвешенные и прозрачные решения. Однако и до, и особенно во время войны вопрос координации усилий различных органов вокруг национальной обороны не раз поднимался. В конце концов, аналитики пришли к выводу, что военные вопросы - это лишь часть национального механизма войны или мира. Эффективная политика национальной безопасности нуждается в активных, длительных и «интимных» отношениях не только между военными структурами, но и между ними и многими другими департаментами и агентствами правительства. Такое мнение, например, разделял вице-президент управления военного снаряжения Фердинанд Эберштадт, позже автор плана создания РНБ.

А в 1943 году начальник штаба армии Дж. Маршал имел беседу с английским премьер-министром В. Черчиллем, который предложил создать в американской системе орган, который соответствовал бы роли, которую играет британский военный кабинет, созданный в 1908 году. Тогда он и ознакомил американского генерала с

механизмом действия этой структуры, а тот, в свою очередь, начал лоббировать идею создания такого органа перед президентом Рузвельтом и военными министрами.

Поскольку министр Военно-морских сил Дж. Форрестал также был сторонником объединения военных сил в одно министерство и создание единого органа по планированию и координации, он прислушался к этим предложениям начальника и создал небольшую группу во главе с Ф. Еберштадтом, которая начала изучать опыт Великобритании. Разработанные вскоре документы представили президенту для анализа. В них предлагалось создать РНБ, которая отвечала бы за: планирование и координация всех действий на политическом и военном направлениях; оценку и изучение международных задач, рисков и вызовов; удержание баланса между рисками, вызовами и военной мощью [5, с 20].

Как результат уже в 1944 году был создан Комитет по координации действий министерства иностранных дел, министерства флота и военного министерства (State-War-Navy Coordinating Committee - SWNCC), в составе которого были заместители министров. А с 1945 года на еженедельные заседания этого комитета начали приходить и министры. Комитет постепенно набирал вес, он планировал «оккупировать Германию, Австрию, Японию, однако планирование не означало выполнения этих задач» [1, с 2].

В декабре 1945 года Г. Трумэн в специальном послании к Конгрессу высказал свои мысли относительно организации системы национальной безопасности. Ключевыми в докладе были вопросы объединения Вооруженных сил и создания Совета национальной безопасности. В 1946 году Белый дом опубликовал программу национальной безопасности, которой предполагалось создать совет для разработки единой политики национальной безопасности.

После длительных дебатов 26 июля 1947 года президент Трумэн подписал Закон о национальной безопасности под № 253. Согласно этого закона было создано министерство обороны, Центральное разведывательное управление, Управление ресурсов национальной обороны и Совет национальной обороны. В то время Совет воспринимался как типично совещательный орган при Президенте, к компетенции которого также относились сбор, классификация и оценка информации. Цель

заседаний СНБ заключалась не в том, чтобы избавить президента от необходимости выбора, а в том, чтобы сделать этот выбор обстоятельнее.

Итак, война и военные задачи способствовали оптимизации системы управления национальной безопасностью США. Это происходило еще и через понимание, что со смертью успешного управленца Рузвельта этой сложной системой должен управлять уже коллективный мозг.

Пример СНБ США интересен тем, что в условиях системы сдержек и противовесов, имеющейся в этой стране, новый орган с самого начала был под придирчивым взглядом многочисленных контролирующих органов, - от СМИ до парламентских комиссий. Так, уже через полтора года состоялась первая ревизия работы Совета национальной безопасности. Подкомиссия Сената по организации исполнительной ветви власти под руководством сенатора Г. Гувера в январе 1949 года определила, что в работе СНБ нужен акцент на стратегическом планировании, а отсюда ~ уменьшение роли армии, увеличение роли министра обороны. В августе 1949-го эти рекомендации были приняты как изменения в закон [4].

Следующим серьезным пересмотром принципов работы РНБ стал доклад президенту в марте 1953 года, подготовленная Робертом Катлер, впоследствии специальным помощником президента по вопросам национальной безопасности. По предложению Катлера основой работы СНБ должен стать процесс так называемого политического холма. У подножия «холма» структуры типа министерств обороны и иностранных дел разрабатывают черновые рекомендации. Эти наработки поднимают "холмом" через планировочные заседания (Planning Board), где их готовят к полноценным сборам СНБ. В таких планировочных заседаниях принимают участие чиновники уровня заместителей министров, и посвящены они подготовке материалов к заседаниям СНБ. Далее "холмом" ~ заседания СНБ, которые и предлагают президенту, вершине «холма», проекты решения. Четкая система и логика, предложенные Катлером, были по достоинству оценены и внедрены как организационные изменения в систему управления национальной безопасностью. Например, в 1953 году создана должность специального помощника президента по вопросам национальной безопасности (позже - советник президента по вопросам

национальной безопасности), на которую назначили Катлера. Помощник должен был лично докладывать президенту по всем вопросам национальной безопасности. Это усилило роль аппарата Белого дома и одновременно положило начало постепенному ослаблению роли госсекретаря (министра иностранных дел). Именно такая реализация принципа демократии, прозрачности и конкурентности делает политику США в области национальной безопасности транспарентной, менее зависимой от одного человека.

Также с 1953 года каждое предложение СНБ по требованию президента начали дополнять финансовым анализом, который должен был установить связь между национальной безопасностью и финансовой ответственностью. В связи с этим в состав постоянных членов СНБ был приобщен министр финансов и директор Бюро бюджета.

Всего в 50-х годах прошлого века СНБ играла роль полноценного «мозгового центра». Так, в 1954 году СНБ санкционировала «банановый переворот» в Гватемале, который привел к падению коммунистического правительства Хакобо Арбенса Гусмана. А в 1957-м СНБ разработала план поддержки оппозиции в Индонезии, направленный против правительства Сукарно. Серьезную роль играла СНБ и во время войны в Корее, хотя ее решения никоим образом не сказались на успешности этой войны для США.

В администрации следующего президента Дуайта Эйзенхауэра структура совета усложнилась. Из оперативного органа при президенте РНБ превратилась в нацкабинет, неповоротливый механизм, который начал подменять ряд органов власти. Именно таким органом видел генерал Эйзенхауэр Совет нацбезопасности-полноценным штабом, выполняющим стратегические и оперативные задачи. Как результат - подкомиссия Сената по организации исполнительной ветви власти под председательством сенатора Генри Джексона в 1960-1961 годах начала анализировать всю систему национальной безопасности США. Представители СНБ времен Трумэна, которые также принимали участие в слушаниях подкомиссии Джексона, показали серьезные осложнения в работе СНБ времен Эйзенхауэра: бюрократизм, детализацию, заваливание бумагами.

Комиссия констатировала, что основная работа СНБ касается преимущественно вопросов внешней политики, а не национальной безопасности, и призвал превратить «надинституализованный» аппарат СНБ на гибкую и простую систему анализа возможных решений. «Настоящая ценность совета для президента заключается в том, чтобы быть форумом, на котором он и небольшая группа его ведущих советников достигали интеллектуальной близости и взаимопонимания, на которых настоящая координация и базируется» [5, с 33].

Следующий президент Дж. Ф. Кеннеди коренным образом реорганизовал совет, ликвидировав сложный механизм и создав орган «гибкого реагирования». Но и он потянул РНБ в другую сторону, создав осенью 1962 года исполнительный комитет СНБ (так называемый исполком, ExCom) для оперирования Кубинским ракетным кризисом. Исполком состоял лишь из президента, вице-президента, трех основных министров, генерального прокурора, директора ЦРУ, главы объединенных штабов и советника по вопросам национальной безопасности. Он, по сути, стал кабинетом президента, альтернативным правительством, которое и принимало большинство решений. Аппарат СНБ, подкомитеты выполняли лишь вспомогательную роль, фактически перенося бумаги из одного кабинета в другой.

После смерти Кеннеди президент Линдон Джонсон сохранил принципы и методы его организационной структуры. Однако именно при Джонсоне начали использовать РНБ для проведения тайных операций за рубежом - практика, которая закончилась скандалом вокруг «ирангейта» [2, с 123]. Критиковали и неэффективную работу СНБ во время войны во Вьетнаме.

Впрочем, причиной неэффективности было то, что Джонсон постепенно отказывался от введения СНБ в курс всех дел. К примеру, большинство вопросов, касавшихся войны во Вьетнаме, так и не затрагивали на серьезном уровне в Совете - решения лишь «проштамповывались» на официальных заседаниях. Так же не рассматривала СНБ проблему интервенции в Доминиканскую республику в апреле 1965 года.

Уже 6 февраля 1969 года циркуляром №521 президент Ричард Никсон ввел новую систему СНБ. По его задумке Совет национальной безопасности должен был

быть «основным форумом для рассмотрения проблем политики национальной безопасности, нуждавшихся в принятии решений со стороны президента» [4]. Реорганизация была чисто организационным шагом, она оптимизировала связи между различными структурными подразделениями и внесла бюрократическую логику в процесс анализа информации и принятия решений внутри самой рады. Seriously повлиял на эти процессы советник президента по вопросам национальной безопасности Генри Киссинджер, который соединил все лучшее в системах Джонсона (небольшая группа, что рассматривает решение) и Эйзенхауэра (мощный аналитический институт со сложными связями и процессами). Однако в процессе управления сам Киссинджер получил слишком много рычагов: по сути, подменил весь аппарат СНБ и имел огромное влияние на президента. Это вызвало бешеную критику со стороны общественных организаций и СМИ, поэтому следующий президент после Форда (который, по сути, покинул систему Никсона) Джимми Картер вновь изменил всю структуру и процедуру работы СНБ. Он провозгласил принцип «коллективного управления» в противовес чрезвычайной централизации процесса проработки политики при Никсоне и Форде. СНБ начала больше полагаться на департаменты и агентства, на аналитические доклады. Значительно увеличился ее штат, хотя на этот раз он стал четко структурированным.

Рональд Рейган кардинально не менял структуру СНБ, но именно при его правлении этот институт себя серьезно дискредитировал. Президент сменил наибольшее количество советников по вопросам национальной обороны, чем любой из его предшественников, и не использовал конкуренцию внутри РНБ. Более того, он зависел от этой организации: фактически все, что говорил или писал президент, изначально создавалось в РНБ, а затем шло к его спичрайтерам [6, с 79]. В то же время он мало интересовался работой совета: редко когда заседание длилось более часа - у «телевизионного президента Рейгана просто не было времени [1, с 127]. Поэтому он не смог добиться эффективной работы СНБ, поскольку фактически совет, получив большие полномочия (высший координационный орган), втянулась в непосредственное и бесконтрольное руководство секретными акциями, что привело к ряду скандалов. Крупнейшим из них стал так называемый Иран-контрас, когда

высшее руководство СНБ продавало оружие Ирану, перечисляя средства южноамериканским повстанцам, организовывало незаконные финансовые операции.

Результатом стал очередной публичный обзор работы СНБ, который осуществляла президентская специальная комиссия под председательством бывшего сенатора Джона Тауэра. Результаты опубликовали как доклад, которая определила будущее Совета национальной безопасности на следующие десятилетия. В частности, комиссия отметила: «Система СНБ не будет работать, пока президент не заставит ее работать... Президент отвечает за деятельность СНБ и имеет дело с последствиями...» [5, с 314]. Комиссия также предоставила конкретные рекомендации по организации работы РНБ: «Структуры СНБ должны быть гибкими, чтобы соответствовать стилю управления каждого президента... Советник по вопросам национальной безопасности должен отвечать за организацию ежедневной работы... Закон 1947 года соответствует задачам национальной безопасности, поэтому не требует изменений. Конгресс и Сенат не должны утверждать советника по вопросам национальной безопасности. Советник по вопросам национальной безопасности должен председательствовать в комитетах низшего уровня в СНБ. СНБ не должен заниматься тайными операциями» [6, с 341-347].

Как позже вспоминал советник по вопросам национальной безопасности генерал Колин Пауэлл, работавший в нескольких СНБ: «доклад комиссии Тауэра стал для нас инструкцией для работы. Мы делали то, что она рекомендовала... Мы советовали президентам; мы не начинали войн или секретных операций. Для этого существует министерство обороны и ЦРУ» [7, с. 255].

Джордж Буш-старший реализовал все советы комиссии Тауэра уже в первый день своего правления - 20 января 1989 года издал соответствующий указ, создав на основе СНБ серьезную аналитическую учреждение, которая работала над глобальными вопросами. Было реорганизовано саму структуру РНБ, больше полномочий отдано советнику по вопросам национальной безопасности. СНБ принимала важные стратегические решения по интервенции в Панаму в 1989 году, операции «Буря в пустыне» и «пустынный щит», падение Берлинской стены и др.

Правильность выбранного курса, по сути, подтвердил следующий президент

Билл Клинтон, который не изменил структуры СНБ, хотя и серьезно дополнил ее, определив новые приоритеты. Едва ли не самой важной инновацией стало создание комитета заместителей министров, который прорабатывал все решения и вернул идею «политического холма» Катлера. Также, поскольку администрация Клинтона концентрировалась на экономических проблемах, было введено несколько должностей, для лиц, которые отвечали за экономическую стратегию. Наконец был создан Национальный экономический совет-аналог СНБ.

Клинтон позднее писал, что «национальный экономический совет должен был работать подобно Совету национальной безопасности, давая возможность различным структурам собираться вместе, формулировать и имплементировать политические курсы» [7, с 306]. Впрочем, до сих пор идут споры об истинных причинах создания такого совета. По некоторым данным, президент организовал ее для того, чтобы отблагодарить определенным спонсорам выборов.

Следующий президент Джордж Буш-младший считал необходимым существование мощного аналитического центра, который мог бы готовить для него альтернативные решения. Он также произвел косметические изменения в организационной структуре РНБ, однако не достиг вожеленного результата: бюрократический механизм, основанный еще во времена Рейгана, за десятилетия стал неповоротливым. Поэтому после террористических атак 11 сентября президент США 15 сентября 2001 года создал Совет внутренней безопасности под председательством Томаса Риджа, за модель которого также был взят СНБ. Итак, уже второй орган власти в Соединенных Штатах был создан по образцу Совета национальной безопасности, который в течение 50 лет демонстрировал непостоянство, непредсказуемость и сложность в управлении.

Однако несмотря на все неурядицы роль совета как гибкого и оперативного органа является несомненной, поэтому американцы тратят много усилий на оптимизацию этой системы. Так, очередной анализ системы национальной безопасности был сделан Комиссией США по национальной безопасности в XXI веке, созданной в рамках Министерства обороны в 1999 году под председательством бывших сенаторов Гэри Харта и Борена Рудмана, и описан в «дорожной карте для

национальной безопасности: задачи для перемен» (вышла в свет 15 марта 2001 года). Этот обзор во многом повторяет выводы Комиссии Тауэра, однако и предлагает свои рекомендации по СНБ, преимущественно экономического характера, что вызвано сосредоточенностью мирового сообщества на экономических проблемах и глобализации (особенно после кризиса 1998 года). Так, комиссия предложила ввести практику создания и презентации президентом перед Конгрессом общего бюджета национальной безопасности, а также ввести министра финансов в состав СНБ. Комиссия предложила закрыть Совет экономической безопасности и передать ее полномочия СНБ, создать должность заместителя советника по вопросам национальной безопасности, ответственного за международную экономику [5, с 366-369]. Большинство этих предложений так и не было реализовано в связи с прямыми военными действиями, инициированными США в Азии.

Сейчас СНБ остается преимущественно аналитическим центром, роль которого умалена из-за тесного сотрудничества президента и советника по вопросам национальной безопасности. Любые решения подлежат всестороннему анализу, однако часто их принимают импульсивно и непредсказуемо. Можно прогнозировать, что это временное явление, вызванное принципиальной позицией нынешнего президента, и оно может быть изменено уже его преемником.

3.2. СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В США

Свое научное обоснование категория «национальная безопасность» в США получила после Второй мировой войны. На первом этапе получили распространение представления школы политического реализма, которые базируются на несовместимости безопасности государства с коллективной международной безопасностью и ее зависимости от собственной силы государства. Национальная безопасность при этом одной группой ученых (Б. Броди, Г. Моргентау) рассматривается сквозь призму «национальных интересов», а представителями другой группы (Кол. Норр, Ф. Трегер) связывается с системой базисных ценностей общества. Неудачи попыток операционализации доктрины национальной

безопасности за счет концепции национальных интересов привели к развитию нового подхода, который рассматривает национальную безопасность как часть государственной политики, имеет целью создание внутренних и внешних политических условий, способствующих сохранению и укреплению жизненно важных национальных ценностей перед лицом существующих или потенциальных противников. События 11 сентября 2001 г. побудили американское правительство к пересмотру концептуальных основ обеспечения национальной безопасности и определению глобальной угрозой для США международный терроризм. Новый подход предполагает применение преэмптивных методов (preemptive methods) предотвращения потенциальных угроз (ликвидирование самой возможности возникновения потенциальной угрозы для безопасности США), вместо превентивного метода.

Американское стратегическое мышление в сфере обеспечения национальной безопасности в послевоенный период базировалось на доктрине «сдерживания коммунизма», которая во внутренней и внешней политике была направлена на ограничение влияния и, в конечном итоге, уничтожения противника в лице коммунистического мира. После победы в «холодной войне» и образование СНГ Соединенными Штатами на постсоветском пространстве внедрялась в жизнь «стратегия пост-воздержания», основными задачами которой были: ограничение «российской военной угрозы» в Европе и мире и поддержка СНГ как независимого, однако, недостаточно сильного субъекта международных отношений. Ответом на новые вызовы в виде международного терроризма стало появление «национальной стратегии внутренней безопасности» (2002 г.), в которой изложены меры по борьбе с терроризмом, сбору разведывательной информации, защите критической инфраструктуры государства и тому подобное.

Характерно, что в последние годы у США исчезла граница между «большой» национальной стратегией и Стратегией национальной безопасности. В настоящее время в них отмечается определяющая роль базовых национальных интересов, ценностей и целей, которые являются неизменными даже в условиях новой эры.

В процессе формирования и эволюции государственной политики США в сфере

информационной безопасности можно выделить следующие основные этапы: 1-ый - II Мировая война – 1947 г. (возникновение); 2-й - 1947 – 1982 гг. (становление); 3-й - 1983 – 2001 гг. (развитие); 4-ый - 2001 г. – до сих пор (реинсталляция - реформирование). С приходом к власти Г. Рейгана и его администрации управления информационными ресурсами, в соответствии с «Законом о свободе информации», было вознесено в ранг правительственной политики. В целях обеспечения лидерства в информационной сфере в 1992 г. по инициативе вице-президента США А. Гора была принята программа «Национальной информационной политики», которая переросла в программу «Глобальной информационной политики» (ГИП). ГИП базировалась на пяти ключевых принципах: привлечение частных инвестиций, содействие конкуренции, введение гибких механизмов регулирования, которые должны обеспечить приспособление к быстрым технологическим изменениям и рыночной конкуренции; предоставление открытого доступа к существующим сетям всем провайдерам и пользователям; обеспечение общедоступных информационных услуг. Усилия администрации Дж. Буша - старшего были направлены на создание «электронного правительства» Америки, в основу общей концепции которого положены три руководящих принципа: ориентация ресурсов и услуг на рядовых граждан, а не чиновников; высокая отдача проектов по результатам использования; рыночная система внедрения технологий и инвестирования проектов. Деятельность администрации Б. Клинтона в сфере информационной безопасности государства исходила из Национального плана защиты информационных систем США, который предусматривал определение важнейших объектов и их уязвимых сторон, обучение и переподготовку специалистов, внедрение технических средств защиты, принятие новых законов, соблюдения гражданских прав и свобод.

Обеспечение информационной безопасности в США осуществляется за счет комплексного использования трех основных составляющих: законодательно-нормативной, технической и административно-организационной.

Законодательство США в сфере обеспечения информационной безопасности – это совокупность федеральных законов и законов штатов, которые создают правовую основу для осуществления государственной политики в этой сфере. Довольно полно

в законодательстве урегулирован вопрос относительно обеспечения безопасности информации в государственных компьютерных системах, борьбы с компьютерной преступностью, регулирования соотношения прав граждан на получение информации и конфиденциальность их частной жизни [23].

Административно-организационное обеспечение информационной безопасности в США направлено на координацию всех действий по защите информации и проведению единой государственной политики информационной безопасности. Президент США является основным ответственным лицом за обеспечение национальной безопасности в целом и информационной безопасности в частности. Госсекретарь и министр обороны отвечают за решение отдельных вопросов по обеспечению национальной безопасности. Министерство обороны выступает главным идеологом разработки не только технических средств разведки, но и развития информационных и телекоммуникационных технологий в США, ключевым элементом которого является подход «Defense-in-Depth» («Глубокая оборона»). Этот подход предполагает использование информационных систем, состоящих из многослойных систем безопасности и процедур, которые используют активные и пассивные меры по защите информационных ресурсов и предотвращают неправомерный доступ к информации. Проблема защиты национальной информационной инфраструктуры входит также в компетенцию «разведывательного сообщества» (ФБР, ЦРУ, АНБ, ФЕМА и другие), которое занимается сбором соответствующей информации по устранению угроз и предупреждением преступлений направленных против национальных информационных систем. Научные организации (DARPA, NIST, IiS) занимаются разработкой исследовательских прикладных программ, стандартов и технологий, совершенствованием информационных технологий. Кроме того, существуют структуры, которые занимаются техническим аспектом обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры (JTF-CND, NIPC, ISAC, NSCRIP).

Среди технических средств защиты, которые в настоящее время используются в США необходимо выделить концептуальную модель эшелонированной многослойной системы информационной безопасности (безопасности информации),

Национального стандарта ISO/IEC 15408, которая содержит в себе набор компонентов, реализующих функции мониторинга, защиты и адаптации информационных ресурсов, а вместе – позволяют поэтапно предотвратить проникновение, определить факт нарушения, локализовать объект воздействия, нейтрализовать и выдворить нарушителя, восстановить утраченные функции системы.

Едва ли не самый глубокий интерес исследователей вызывает опыт построения системы управления национальной безопасностью в Соединенных Штатах Америки. Именно здесь построена самая четкая схема защиты национальных интересов, которая позволяет реализовывать различные сценарии и подходы. Интересен этот опыт и потому, что за последние десятилетия в США было построено несколько моделей системы управления национальной безопасностью, выделены подходы и разработаны рекомендации для внедрения этой практики в других странах.

В центре системы управления национальной безопасностью США стоит модель Совета национальной безопасности (СНБ) под председательством президента, руководством советника президента по вопросам национальной безопасности (секретаря) и сети структур, которые непосредственно вовлечены в процесс реализации решений. Однако именно СНБ является координирующим и контролирующим органом, куда инкорпорированы представители всех ответственных агентств и учреждений. Именно СНБ предлагает президенту варианты решений, которые позже ложатся в основу политики в области национальной безопасности. СНБ является принципиальным центром системы управления национальной безопасностью, который приводит в действие все другие механизмы. Поэтому логичной является необходимость изучения феномена американского Совета национальной безопасности, его деятельностного поля и позиций.

Американские исследователи очень мало изучают теоретические основы национальной безопасности и концентрируют внимание на практических аспектах управления. По сути, большинство из них соглашается с тем, что национальная безопасность США – это уверенность подавляющей части населения страны в ее военной мощи и проведения эффективной политики, чтобы предотвратить

использование силы врагами США [3, с. 13]. Впрочем, ежегодно президент США конкретизирует это понятие в своей Стратегии национальной безопасности, которую он подает в Конгресс и которая определяет на год оперативные и стратегические цели для правительства [5, с. 3].

Именно стратегия является конкретизацией прямых задач СНБ США. По закону это оценка обязанностей и рисков США в зависимости от их актуальной и потенциальной военной силы, а также оценка политики в сфере национальной безопасности различных структур правительства с целью разработки соответствующих рекомендаций президенту.

Впрочем, не стоит и переоценивать роль СНБ. Как отмечает известный американский исследователь, профессор Роберт Нойштадт, отсутствие СНБ никоим образом не помешало реализации президентом Трумэнном грандиозного «плана Маршалла» по помощи странам Европы. Зато, уже существуя, этот институт не поддержал этого самого президента во время войны в Корее [6, с. 186]. Именно поэтому на протяжении всего существования РНБ имели место попытки внесения корректив в его работу, а значение придавалось всей системе управления национальной безопасностью, в которой особое место занимают и президент, и его советник по вопросам национальной безопасности.

Советник по вопросам национальной безопасности является одним из важнейших элементов американской системы национальной безопасности:

- 1) благодаря персональному связи с президентом (без согласований с парламентом);
- 2) офис РНБ расположен в Белом доме, поэтому есть прямой доступ к президенту;
- 3) аппарат СНБ оптимальный по составу, редко когда превышает 50 человек [3, с. 118].

Работа советника по вопросам национальной безопасности состоит в том, чтобы предоставить максимально полную информацию президенту и убедиться, что ни один департамент не скрывает информацию [1, с. 95].

В частности, президент Форд описывал значение советника так: «я принимал

решение... Я - главнокомандующий. Генри (Киссинджер, в то время госсекретарь) давал мне рекомендации. А когда мне были нужны дополнительные данные, я шел до Brenta (Скоукрофт, советник по национальной безопасности)» [2, с. 154]. Несмотря на то, что систему национальной безопасности были пересмотрены после Второй мировой войны, чтобы не допустить большой концентрации власти вокруг президента и несмотря на то, что конституция дала конгрессу право ратифицировать договоры и объявлять войну, несмотря на то, что только Конгресс утверждает бюджет, стремясь увеличить свою роль во всех федеральных делах, одинаково советник по вопросам национальной безопасности остается одной из самых влиятельных должностей в федеральной структуре и не подконтролен Конгрессу [26].

Что же касается аппарата, комитетов, подкомитетов СНБ, то они предстают как звенья одной команды Белого дома. Именно их координация зависит от понимания на самом высоком уровне. Впрочем, исследователи подчеркивают: в эту систему часто вмешивался психологический фактор в виде борьбы между управленцами и экспертами. Когда первые стремились просто обрабатывать информацию, поступавшую от агентств, и передавать ее президенту, то вторые предпочитали анализировать эту информацию, передавая президенту готовые решения, которые он должен принимать [29].

Эти элементы всегда остаются неизменными, а возможность корректировать их в ту или иную сторону является серьезным плюсом американской системы. Он позволяет говорить о настоящем центре координации усилий и контроля в сфере управления национальной безопасностью. СНБ предстает не бюрократизированным институтом, который на конвейере выдает готовые решения для президента, а целостной системой, вписанной в логику событий, стратегию государственного развития. И эта система поддается общественному контролю: лишь за шестьдесят лет она пять раз претерпевала серьезные изменения из-за сенатских слушаний и экспертных заключений. Открытость, гибкость и конкурентность – три основных принципа системы управления национальной безопасностью в США.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В работе приведены теоретическое обобщение и решение новой научной проблемы – выработка целостной системы научных взглядов на национальную безопасность в России. В результате проведенного исследования сформулирован ряд выводов, предложений и рекомендаций, направленных на достижение поставленной цели.

При анализе понятия национальной безопасности необходимо учитывать, что национальная безопасность является сложной системой взаимосвязанных составляющих, которые определяют многогранность и неоднозначность этого понятия. Следует принимать во внимание то, что национальная безопасность вбирает в себя все виды безопасности личности, общества и государства и является сложной многоуровневой динамической системой со специфическими структурными элементами (среди которых национальные интересы, ценности, угрозы национальным интересам, средства обеспечения национальной безопасности) и функциональными компонентами. Кроме того, проблему безопасности целесообразно анализировать и решать на трех уровнях – национальном, региональном и международном

Обзор существующих подходов по обеспечению национальной безопасности позволяет прийти к выводу, что сегодня предоставляется приоритет концепции «политического реализма». В то же время имеет место тенденция пересмотра этой концепции, в контексте особенностей современного характера развития международных отношений и последствий процессов глобализации. Поэтому в основу стратегических решений политического руководства при выборе путей, средств и способов реализации национальных интересов должен полагаться реализм и прагматизм.

Возникла насущная потребность в разработке единого комплексного системообразующего законодательного акта, который бы обеспечил:

- создание единой стратегии реализации государственной политики в сфере национальной безопасности;

- разработка организационно-правовых механизмов обеспечения национальной безопасности;
- определение правового статуса субъектов отношений, установление их ответственности за соблюдение национального законодательства в этой сфере;
- создание системы подготовки кадров, используемых в области обеспечения национальной безопасности.

Несмотря на учет ключевых тенденций глобального развития и соответствия международным стандартам нормативно-правового обеспечения национальной безопасности, национальная система планирования и программирования укрепления национальной безопасности требует совершенствования по отдельным направлениям.

Усиление институционального вектора в обеспечении национальной безопасности должно происходить, в первую очередь, путем модернизации действующих и создания новых экономических и социальных институтов, которые будут обеспечивать повышение производительности труда на качественно новой основе и экономический рост. В противном случае экономическая отсталость страны станет необратимой и это будет угрожать существованию нации и государства. Дополнение требует формирования институционально-правового базиса на разных уровнях иерархии управления экономикой, что обеспечивается путем выполнения институтами функций принятия решения, информирование и мотивирование.

Согласно такому подходу, нужно формировать институциональные основы усовершенствования системы обеспечения национальной безопасности государства. Создание целостной системы требует выработки единой политики на основе совершенствования каждой из подсистем: подсистемы принятия решений - через совокупность институционально-правовых принципов распределения полномочий субъектов различных уровней системы, информационной – через создание институтов осуществление мониторинга государственной политики в сфере национальной безопасности, мотивационной – через разработку правил и механизмов реализации решений

Две стратегии безопасности, проанализированные в этой работе, указывают на

некоторые общие взгляды на то, как меняется мировая политика, но также и на заметные различия в том, как каждая держава видит глобальный порядок и свое собственное место в нем.

Стратегия США сместилась от акцента эпохи Обамы на глобальные структурные проблемы и совместные пути их решения к приоритизации конкуренции между великими державами, основанной на логике нулевой суммы. Россия определена в стратегии США как противник, чье растущее влияние должно быть сдержано. На наш взгляд, лучший способ сделать это, в первую очередь через унитарное агентство, использующее свои уникально превосходящие энергетические ресурсы. Важность глобальных обязательств и ответственности, а также альянсов снижается по сравнению с предыдущими стратегиями.

По нашему мнению, стратегия России, направлена на создание противовеса мощи США и разделяет заинтересованность в проведении многополярного порядка. Россия занимает доминантный подход к достижению цели «стратегической стабильности» в «полицентричном мире», которая часто противопоставляется стратегии США.

В США подробно рассматривается вопрос о том, как развивается конкуренция между крупными державами в самых разных областях, начиная от доступа к рынкам и ресурсам и заканчивая социальными моделями и ценностями. Российский взгляд на стабильность сильно отличается от американского: стратегическая стабильность – это цель, которая должна быть достигнута посредством все более настойчивой роли России. Российскую и американскую стратегии разделяют довольно негативный взгляд на взаимозависимость, рассматривая ее как ограничение собственной унитарности и способности преследовать национальные интересы.

Стратегии России и США отражают сложный характер и множественность угроз, а следовательно, и необходимость широкого спектра ответных мер. Терроризм, экономическая безопасность и уязвимость в кибер- и энергетической сферах широко распространены и имеют общую озабоченность. Повышенный акцент на военной мощи отражен в каждой стратегии. В то же время военная мощь дополняется различными другими инструментами изощренными способами, особенно в рамках

российского «асимметричного подхода», при котором в качестве способа используются такие сильные стороны России, как вооружение, информация, технологии и негосударственные организации, чтобы компенсировать относительную слабость в военно-технической сфере. Соответственно, США подчеркивают необходимость быть готовыми действовать сразу в нескольких областях, в конфликтных сценариях, возможно, включающих политическую, военную, экономическую и киберсферу.

Еще одна общая проблема, вызывающая различные отклики, – это усиление конкуренции и соперничества за ценности. Продвижение таких ценностей, как свобода, демократия и права человека, которые когда-то были объявлены краеугольным камнем как американской, так и российской внешней политики (в различных вариациях), по-прежнему присутствует в стратегиях как РФ, так и США, но в менее централизованной и более оборонительной форме по сравнению с их прежней риторикой.

Россия подчеркивает свои собственные особые ценности и необходимость защищать их от внешних воздействий.

Несмотря на различия, обе стратегии направлены на быстрое изменение глобальных структур и инструментов власти и пытаются определить пути формирования этой динамики и адаптации. Одной из основных общих тем в стратегических документах является усиление конкуренции между крупными державами, которая играет в военной, политической и экономической сферах, а также на уровне ценностей.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Нормативные источники

1. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - N 31. - ст. 4398.
2. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 (ред. от 31.03.2020) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество// Собрание законодательства РФ. – 2014. - N 18 (часть II). - ст. 2159.
3. Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" от 27.07.2006 N 149-ФЗ (последняя редакция)// Собрание законодательства РФ. – 2006. - N 31 (1 ч.). - ст. 3448.
4. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ [«О безопасности»](#)// Собрание законодательства РФ. – 2011. - N 1. - ст.
5. Указ Президента РФ от 10.01.2000 N 24 "О Концепции национальной безопасности Российской Федерации" [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-10012000-n-24/>

Научная литература

6. Антонов В. А. Национальная безопасность как составной элемент национального суверенитета // Государство и право. Юридические и Политические науки. - 2019. – Вып. 51. – С. 210-214.
7. Артемов В. Ю. Законодательные проблемы защиты информации с ограниченным доступом в компьютерных сетях // Научный журнал Саратовский государственный педагогический университета: к 170-летию юбилею. - Саратов: СарГПУ, 2016. – Вып. 4. – С. 115-125.
8. Баланда А. Л. Социальная составляющая национальной безопасности РФ // Демография и социальная экономика. – 2020. – № 1. – С. 166-172.
9. Баранов А. П. Актуальные юридические аспекты практической

информационной безопасности // Проблемы информационной безопасности. Компьютерные системы. – 2009. – № 4. – С. 51-55.

10. Брижков В. М. Теория и практика информационного права: методология кодификации информационного законодательства РФ // Правовая информатика. – 1(37)/2017. – С. 70.

11. Видело И. Л. Информационное право: актуальные проблемы теории и практики. - М.: Юрайт. – 2008. – 435 с.

12. Возжеников А. В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. - М., 2000. - С. 58-59.

13. Гавловский В. Информационная безопасность: защита информации в автоматизированных системах (организационно-правовой аспект) // Правовое, нормативное и метрологическое обеспечение системы защиты информации в РФ. - 2019. - С. 50-52.

14. Гевлич А. Государственная политика РФ в сфере защиты персональных данных: международно-правовой аспект // Право России. – 2020. – № 1. – С. 9-16.

15. Гегель Г. Философия истории. - М., 1990. - С. 2.

16. Гончаренко А. Н. Стратегия национальной безопасности РФ: геополитические приоритеты и региональные реалии // Сб. ст. по материалам междунар. конф.: «Стратегия национальной безопасности РФ в контексте опыта мирового сообщества». - М.: Сантага, 2018. – С. 118-127.

17. Горбулин В. П. Системно-концептуальные основы стратегии национальной безопасности РФ. – М.: ЮНИТИ. – 2013. – 592 с.

18. Данилишин Б. Н. Безопасность регионов РФ и стратегия ее гарантирования / Под ред. д-ра экон. наук, проф., чл.- корр. РАН Б. М. Данилишина. - М.: Научная мысль - 2018. - Т. 1. - 392 с.

19. Данильян О.Г. Национальная безопасность РФ. Сущность, структура и направления реализации. - Воронеж, 2017. - С. 8.

20. Дзюбань А. П. Национальная безопасность в условиях социальных трансформаций: Методология исследования и обеспечения. – Хабаровск: Константа, 2017. – 440 с.

21. Желтикова Т. Экономическая безопасность в системе институционального вектора сбалансированного развития // Вестник МЭСИ. - 2019. - Вып. 1. - С. 19- 32.
22. Иванова М. И. Философское осмысление понятия национальной безопасности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.jurnal.org/articles/2008/filos11.html>.
23. Информационное право России: концептуальные основы формирования / Р. А. Калюжный [и др.] // Научный вестник Воронежского юридического университета. – № 3(6). – 2020. – С. 234-244.
24. Концепция (Основы государственной политики) национальной безопасности РФ // Правительственный курьер. - 1997. - № 21-22. - С. 14.
25. Кормич Б. А. Информационная безопасность: организационно-правовые основы: учебное пособие. – М.: Кондор, 2016. – 324 с.
26. Косевцов В. А. национальная безопасность России: теория, реальность, прогноз. - М., 2000. - С. 7.
27. Левчук А. В. Экономическая безопасность России в контексте глобализационных вызовов // Экономика и общество. - 2019. - Вып. № 8. - С. 59-64.
28. Лопатин В. В. Русский толковый словарь. - М., 1994. - С. 333.
29. Маначинский А. Я. Военная безопасность России и влияние на нее геополитических факторов. - М., 1997. - С. 7.
30. Манилов В. Угрозы национальной безопасности России // Военная мысль. - 1996. - № 1. - С. 11.
31. Марущак А. И. Информационное право: Доступ к информации: учебное пособие. – М.: КНТ, 2017. - 532 с.
32. Матвийчук И. А. Институционализация управления экономической безопасностью государства // Вестник Тверского государственного университета. Сер.: Экономика. - 2012. - № 2. - С. 131-141.
33. Национальная безопасность РФ: история и современность / А. С. Бодрук, А. М. Гончаренко, Е. М. Лисицын, М. А. Горелов. - М., 1993. - С. 5.
34. Нашинец-Наумова А. Ю. Информационная безопасность: вопросы

правового регулирования: монография. – Екатеринбург: Издательский дом «Гельветика», 2017. – 169 с.

35. Нашинец-Наумова А. Ю. Организация системы защиты информации субъектов хозяйствования // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2016. – № 2. – С. 110-117.

36. Нижник Н. Г. Национальная безопасность России (методологические аспекты, состояние и тенденции развития). - М., 2017. - С. 15.

37. Обоснование концептуальных и организационно-правовых основ разработки паспортов угроз национальной безопасности РФ: учебно-методическое пособие / авт. кол.: Г. П. Сытник, В. И. Абрамов, В. А. Мандрагелян [и др.] ; под общ. ред. Г. П. Сытника. - М.: НАГУ, 2019 – - 52 С.

38. Организационно-правовые основы обеспечения национальной безопасности РФ: учебное пособие. – Хабаровск: Изд-во ХУУП, 2015. - 235 с.

39. Русский советский энциклопедический словарь. Т. 2. - М., 1988. - С. 485.

40. Сытник Г. П. Национальная безопасность РФ: теория и практика. Учебное пособие. - М.: Кондор. – 2017. – 616 с.

41. Oxford Advanced Learner's Dictionary. - Oxford, 1995. - P. 1062.