

ДУНДУКОВ М.Ю.

РАЗВЕДКА И КОНТРАЗВЕДКА

США

(С КОНЦА XVIII ВЕКА И ДО НАШИХ ДНЕЙ)

Михаил Дундуков

**Разведка и контрразведка США (с
конца XVIII века и до наших дней)**

2016

Дундуков М. Ю.

Разведка и контрразведка США (с конца XVIII века и до наших дней) / М. Ю. Дундуков

В представленной на суд читателей книге раскрываются особенности исторического развития специальных служб США, показан процесс формирования и развития единой организационной общности, включающей все ведущие специальные службы и известной нам под названием «разведывательное сообщество США». Помимо освещения общего исторического процесса становления американских спецслужб, автор постарался раскрыть историю каждой из служб, ныне входящих в состав разведывательного сообщества, проанализировать особенности организации управления и государственного контроля за системой разведывательных органов США.

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	9
Часть I. РАЗВЕДКА И КОНТРРАЗВЕДКА США С КОНЦА XVIII ВЕКА И ДО 1947 ГОДА	22
Глава 1. РАЗВЕДКА США ДО НАЧАЛА XX ВЕКА	22
1.1. Американская разведка в годы войны за независимость (1775-1783 годы)	22
1.2. Разведка США в конце XVIII – первой половине XIX века (1783-1865 годы)	28
1.3. Разведка в период гражданской войны в США (1861-1865 гг.)	29
1.4. Борьба с фальшивомонетчиками и охрана американских президентов.	31
1.5. Военно-разведывательные службы в мирное время.	33
1.6. Проблема конституционности разведывательной деятельности в США	35
Глава 2. РАЗВЕДКА И КОНТРРАЗВЕДКА США В НАЧАЛЕ XX ВЕКА (1901-1918 ГОДЫ)	43
2.1. Разведка США накануне и в ходе Первой мировой войны	43
2.2. Первые криптографические службы в США	44
2.3. Создание Бюро расследований министерства юстиции (ФБР США)	47
2.4. Первые дела Бюро расследований	49
2.5. Американская контрразведка в годы Первой мировой войны	52
2.6. Американская лига защиты: негосударственная служба контрразведки	53
2.7. Борьба с уклонистами от призыва на военную службу	55
2.8. Законодательство о шпионаже в годы Первой мировой войны	57
Глава 3. СПЕЦСЛУЖБЫ США МЕЖДУ ДВУМЯ МИРОВЫМИ ВОЙНАМИ	60
3.1. Борьба с радикалами как новая главная задача американских спецслужб	60
3.2. Общий разведывательный отдел и его роль в борьбе с радикалами	65
3.3. Борьба с терроризмом	71
3.4. Первые регистрационные законы в США	76
Глава 4. РАЗВЕДКА И КОНТРРАЗВЕДКА США НАКАНУНЕ И В ГОДЫ ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ (1933 -1945 ГОДЫ)	84
4.1. Новые подходы Ф. Рузвельта к организации работы разведки и контрразведки	84
4.2. Отдел информационного координатора	87
4.3. Управление стратегических служб	90
4.4. Первые попытки реформирования (1945 -1947 гг.)	91
Часть II. РАЗВЕДКА И КОНТРРАЗВЕДКА США ПОСЛЕ 1947 ГОДА	95

Глава 1. РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНАЯ РЕФОРМА 1947 ГОДА: ВЫБОР ПУТИ РАЗВИТИЯ	95
1.1. Дискуссии в Конгрессе по вопросу нового законодательства о разведке	95
1.2. Закон о национальной безопасности 1947 года и его влияние на развития разведывательной системы США	97
1.3. В борьбе за повышение эффективности разведки: деятельность следственных комитетов и комиссий (конец 40-60 годы XX века)	99
1.4. Тайные операции разведки	106
Глава 2. БОРЬБА С МИРОВЫМ КОММУНИСТИЧЕСКИМ ДВИЖЕНИЕМ КАК ОСНОВАНИЯ ЗАДАЧА АМЕРИКАНСКОЙ КОНТРРАЗВЕДКИ ПОСЛЕ ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ	113
2.1. Начало антикоммунистической истерии	113
2.2. Эпоха маккартизма в США	117
2.3. Антикоммунистическое законодательство 50х годов XX века	120
2.4. Ревизия антикоммунистического законодательства США	124
2.5. Контрразведывательная программа ФБР Cointelpro (1956-1971 гг.)	126
2.6. Участие ФБР в противодействии организованной преступности	128
Глава 3. РАЗВЕДКА США В 50-60 ГОДЫ XX ВЕКА. РАЗВИТИЕ ТЕХНИЧЕСКИХ ВИДОВ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	132
3.1. Создание Агентства национальной безопасности	132
3.2. Усиление роли ЦРУ	133
3.3. Новые разведывательные службы министерства обороны	134
3.4. Основные направления разведывательной деятельности	136
3.5. Американская разведка при Дж. Кеннеди	138
3.6. Разведка и контрразведка в период президентства Л. Джонсона	140
Глава 4. ЭПОХА ПЕРЕМЕН. АМЕРИКАНСКАЯ РАЗВЕДКА В 70-80-Е ГОДЫ XX ВЕКА	143
4.1. Доклад Шлезингера	143
4.2. Парламентская Комиссия Мёрфи	145
4.3. Уотергейт и его последствия для американских спецслужб	147
4.4. Реформа деятельности ФБР в сфере политического сыска	148
4.5. Расследования деятельности ЦРУ в 70-е годы прошлого века	153
4.6. Борьба за восстановление доверия к разведке	162
4.7. Усиление позиций разведывательных служб в период президентства Р. Рейгана	166

4.8. Расследование "Иран-контрас"	168
4.9. Исполнительный приказ по вопросам разведки № 12333	171
Глава 5. РАЗВИТИЕ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОГО СООБЩЕСТВА США В КОНЦЕ XX – НАЧАЛЕ XXI ВЕКА	176
5.1. Развитие новых направлений деятельности американской разведки	176
5.2. Дело Олдриджа Эймса и реформа контрразведывательной деятельности	184
5.3. Законодательное закрепление статуса разведывательного сообщества США	186
5.4. Комиссия Аспина-Брауна: переосмысление роли разведки в государстве	191
5.5. Разведка США после событий 11 сентября 2001 года	194
5.6. Разведывательная реформа 2004 года	196
Часть III. СОВРЕМЕННОЕ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОЕ СООБЩЕСТВО США	201
Глава 1. СОЗДАНИЕ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОГО СООБЩЕСТВА США И ЕГО СОВРЕМЕННАЯ СТРУКТУРА	201
1.1. Предпосылки создания в США единой системы разведывательных служб	201
1.2. Создание разведывательного сообщества США	205
1.3. Законодательное закрепление статуса разведывательного сообщества	207
1.4. Разведывательное сообщество после событий 11 сентября 2001 года	209
1.5. Современная структура разведывательного сообщества США	211
Глава 2. СЛУЖБА ДИРЕКТОРА НАЦИОНАЛЬНОЙ РАЗВЕДКИ	213
2.1. Структура Службы директора	213
2.2. Директор национальной разведки и его заместители	215
2.3. Элементы Службы директора с законодательно закрепленным статусом	218
2.4. Иные элементы Службы директора национальной разведки	228
Глава 3. ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫЕ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ В СОСТАВЕ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ США	231
3.1. Разведывательное управление министерства обороны	231
3.2. Агентство национальной безопасности	234
3.3. Национальное управление воздушно-космической разведки	241
3.4. Национальное управление космической разведки	246
Глава 4. РАЗВЕДКА ОТДЕЛЬНЫХ ВОЕННЫХ МИНИСТЕРСТВ	253
4.1. Разведка военно-воздушных сил	253
4.2. Разведка сухопутных войск	257
4.3. Разведка морской пехоты США	260
4.4. Военно-морская разведка	262

Глава 5. РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ МИНИСТЕРСТВ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЮСТИЦИИ	267
5.1. Министерство внутренней безопасности США	267
5.2. Служба разведки и анализа министерства внутренней безопасности	270
5.3. Разведка Береговой охраны США	272
5.4. Федеральное бюро расследований США	277
5.5. Администрация по борьбе с наркотиками	280
Глава 6. ЦРУ И РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ ИНЫХ «ГРАЖДАНСКИХ» МИНИСТЕРСТВ	286
6.1. Центральное разведывательное управление США	286
6.2. Разведка министерства финансов	290
6.3. Разведка и контрразведка министерства энергетики	293
6.4. Бюро разведки и исследований Государственного департамента	298
Часть IV. УПРАВЛЕНИЕ РАЗВЕДКОЙ И КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ В США	303
Глава 1. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВЕДКОЙ США	303
1.1. Общие принципы построения системы управления разведкой США	303
1.2. Полномочия президента США в сфере управления разведкой	304
1.3. Совет национальной безопасности США	308
1.4. Совет внутренней безопасности США	313
1.5. СНБ и СВБ как единая организационная общность	317
1.6. Директор национальной разведки как орган управления разведкой	319
1.7. Управление военной разведкой США	324
Глава 2. БЮДЖЕТ АМЕРИКАНСКОЙ РАЗВЕДКИ	331
2.1. Бюджетные ассигнования как инструмент управления разведкой	331
2.2. Развитие общенациональных разведывательных программ в США	332
2.3. Принципы построения разведывательного бюджета	339
2.4. Бюджет ЦРУ. Финансирование тайных операций	341
2.5. Общая величина разведывательного бюджета	343
Глава 3. СПЕЦСЛУЖБЫ США И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА	347
3.1. Деятельность спецслужб США как потенциальная угроза гражданским правам и свободам	347
3.2. Первые правовые стандарты в сфере сбора и добывания разведывательной информации в США	350
3.3. Закон о контроле над преступностью 1968 года	353
3.4. Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 года	356
3.5. Законодательство о свободе информации в США	360
3.6. Законодательная защита источников разведывательной информации	363
3.7. Расширение полномочий спецслужб после событий 11 сентября 2001 года	370

3.8. Разоблачения Эдварда Сноудэна и их последствия для американских спецслужб	377
Глава 4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА РАЗВЕДКОЙ В США	382
4.1. Контроль Конгресса за деятельностью разведывательного сообщества США	382
4.2. Контрольные полномочия исполнительной ветви власти	394
4.3. Судебный контроль за деятельностью разведки	406
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	422
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	433

ПРЕДИСЛОВИЕ

Представленная книга посвящена истории развития и современному состоянию системы разведывательных и контрразведывательных служб США¹.

Начав свое историческое развитие в конце XVIII века, одновременно с появлением самих Соединенных Штатов, американская разведка, за два с лишним столетия своего существования, разрослась в огромную организационную общность, объединяющую как разведывательные службы отдельных федеральных министерств, так и некоторые независимые разведывательные структуры.

На сегодняшний день система разведывательных служб США в известной мере централизована. Совокупность крупнейших разведывательных служб Соединенных Штатов обычно обозначают понятием «разведывательное сообщество США». В состав разведывательного сообщества в настоящее время входят 17 разведывательных компонентов. Каждый разведывательный компонент представляет собой либо крупную разведывательную службу, либо совокупность более мелких разведывательных элементов, входящих в структуру одного из федеральных министерств США. Самостоятельным компонентом в составе разведывательного сообщества является также Служба директора национальной разведки, которая не занимается непосредственным сбором и добыванием разведывательной информации, а выступает в роли руководящего и направляющего центра для всей системы разведывательных служб США.

Разведывательное сообщество США решает огромное количество различных задач, которые ставит перед ним политическое руководство страны. Давно ушли в историю те времена, когда разведка рассматривалась лишь как вспомогательный инструмент, используемый в процессе проведения военных операций. Ныне разведка не менее активно ведется и в мирное время. Развитие американской государственности в последние десятилетия подтверждает тот факт, что значимость разведки и используемых ею тайных средств и методов работы продолжает возрастать. Об этом свидетельствует, например, динамика роста расходов США на разведку, которые растут намного быстрее, чем расходы на финансирование любого иного направления деятельности государства.

Между тем, с точки зрения прагматичных интересов любого государства суть разведывательной деятельности не изменилась. Разведка была и остается всего лишь инструментом, при помощи которого государство может решать те или иные задачи. Если растут расходы на разведку, вполне логично предположить, что либо растет значимость решаемых разведкой задач, либо разведку привлекают к решению новых, ранее несвойственных ей задач. Если же расходы на разведку растут очень стремительно, как это произошло в США во второй половине XX века, можно уверенно утверждать, что справедливы оба озвученных выше предположения.

Любые рассуждения о развитии разведки и о расширении круга решаемых ею задач бессмысленны в отрыве от рассуждений о развитии самого государства, росте или ослаблении его влияния на мировые политические процессы. Чем более велики геополитические амбиции государства, тем активнее ведет оно разведывательную деятельность, тем быстрее растут разведывательные расходы. Маленькие, карликовые государства, каких немало мы можем обнаружить, например, на карте Европы, могут вообще не заниматься разведкой, либо заниматься ею от случая к случаю. Вопрос их выживания зависит отнюдь не от мощи их вооруженных

¹ Вернее было бы сказать: «разведывательных, в том числе контрразведывательных» служб. Дело в том, что в Соединенных Штатах разведывательная деятельность включает в себя контрразведывательную деятельность и внешнюю разведывательную деятельность, что с 1992 года закреплено даже в американском законодательстве (Intelligence Organization Act of 1992, Pub. L. 102-496, title VII, §702, Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3188). Тем не менее, рассматривая представленную книгу не как научное, а как публицистическое издание, автор сознательно допустил «неточность» в названии работы, чтобы не оттолкнуть от нее тех читателей, которых интересует в первую очередь контрразведывательная проблематика.

сил или профессионализма их разведчиков. Будущее таких государств решается либо более могущественными соседями, либо стечением обстоятельств. Сильное государство, напротив, вынуждено тратить свои ресурсы на разведку, вооруженные силы и внешнеполитическую деятельность. Без таких расходов сильное государство рискует превратиться в слабое, а то и вовсе расколоться на части и прекратить свое существование.

Поэтому, прежде чем рассуждать о развитии разведывательной деятельности в США и расширении задач, решаемых разведкой, необходимо хотя бы в общих чертах проанализировать основные исторические вехи развития американской государственности. В первую очередь следует посмотреть на то, каким образом и в силу каких обстоятельств менялись геополитические амбиции США. Как небольшое государство, образованное на месте тринадцати бывших североамериканских колоний Англии, занимавшее узкую полосу суши вдоль атлантического побережья Северной Америки и мечтавшее лишь о сохранении собственной государственности, превратилось в огромную супердержаву и мирового жандарма, навязывающего свою волю всему мировому сообществу.

Соединенные Штаты Америки – сравнительно молодое государство. История его существования в качестве самостоятельной политической единицы составляет лишь около двух с половиной столетий. Срок небольшой и совершенно несопоставимый даже с историей европейских держав, большинство из которых начали свой самостоятельный исторический путь лишь после Верденского договора 843 года. В сравнении же, например, с Китаем, чей исторический путь построения государственности начался задолго до начала нашей эры, США и вовсе выглядят недоразвитым младенцем.

Тем не менее, успехи США в деле государственного строительства ошеломительны и впечатляющи. За два с небольшим столетия предки современных американцев смогли преобразить североамериканский континент, построить огромные современные города, развитую транспортную инфраструктуру, создать самую мощную в мире экономику, стать мировыми лидерами научно-технического прогресса. В чем кроется причина успеха США? Почему они добились намного большего, чем те же самые европейцы, которые некогда колонизировали Северную Америку, или чем жители их бывшей английской метрополии, с освобождения от власти которой и началась современная история США?

Ответ на это вопрос одновременно и прост и сложен. Прост он с той точки зрения, что практически везде и всегда в сражении мировых цивилизаций и великих держав победу одерживал тот, кто опережал соперников в научно-техническом прогрессе, кто быстрее и эффективнее внедрял новые инновационные технологии, получая качественно превосходство над своим соперником. В первую очередь это касалось военных технологий, однако, в современном мире разумнее говорить о технологиях вообще, поскольку крайне сложно отделить технологии военные от технологий невоенных. Впрочем, в современной действительности не менее трудно провести границу между состоянием войны и состоянием мира, поскольку объявление войны или заключение мира означает лишь смену инструментов противостояния: с пушек, танков и ракет на экономические санкции и торговые барьеры, или наоборот. Примерно об этом говорил столь часто цитируемый В.И. Лениным прусский генерал Карл фон Клаузевиц, когда заявлял что «война есть продолжение политики иными средствами»².

Сложен ответ на поставленный вопрос с другой точки зрения. Почему именно США? Почему именно жители бывших североамериканских колоний Англии смогли лучше других понять важность инновационных технологий и повсеместно внедрить их у себя? Почему именно в США изобретатели и рационализаторы со всего мира, подобные Эдисону или Тесле могли получить всенациональную известность, а подчас и изрядно разбогатеть? Почему именно в Соединенных Штатах первые местные миллиардеры, такие как Эндрю Карнеги, Джон

² Цит. по: Ленин В.И., Полное собрание сочинений, Том 32. М.: Издательство политической литературы, 1969. С.78-79.

Рокфеллер или Генри Форд сколотили свои состояния не на сомнительных приватизационных сделках, а на технологических проектах и умелом использовании новых инновационных технологий?

Вряд ли причина в некоем особом менталитете или особой генетике жителей США. Будучи эмигрантами из Старого Света, они привезли с собой европейские культурные традиции и, что тоже вполне очевидно, европейские же гены. Бесспорно, культурные традиции Америки постепенно эволюционировали, но они и ныне не настолько отличаются от европейских традиций, чтобы дать американцам некое осязаемое преимущество. Причина кроется в особенности политических институтов США, которые отнюдь не являются копией европейских политических институтов, а скорее даже совсем наоборот.

Формально, самостоятельная история США началась лишь в 1776 году, после принятия Континентальным конгрессом Декларации независимости³. История США как единого федеративного государства, началась и того позднее. Лишь после 21 июня 1788 года, после ратификации принятой в 1787 году Конституции США девяти штатов (Нью-Гемпшир) юридически можно говорить о создании на месте 13 бывших английских колоний единого федеративного государства. Однако из этого отнюдь не следует, что североамериканская государственность создавалась с нуля. Соединенные Штаты не являются первичным государством, появившимся на осколках деградирующей родовой общины, как обычно происходит в различных уголках земного шара в процессе зарождения новых государств. Даже Т. Джефферсон, провозглашая в своей Декларации право бывших колоний на суверенитет и независимость, говорит не о первоначальном образовании нового государства из того «предгосударственного» состояния (которое Дж. Локк и Дж. Милтон определяют в качестве «мирного сожительства», а Т. Гоббс и И. Кант⁴ обозначает термином «*Bellum omnium contra omnes*»), но лишь о выделении частей уже существующего государства (Англии) в самостоятельные и независимые от Англии государства.

Подобное «размежевание» отнюдь не отрицает предшествующего опыта развития государственных институтов и не уничтожает груз тех традиций и того наследия, которое досталось бывшим колониям со времен их принадлежности английской короне. Это в равной мере относится и к опыту государственного строительства, который, несмотря на колониальный статус североамериканских территорий, все же имел место в бывших колониях и до их отделения от Англии⁵, и к традициям англосаксонской правовой системы, влияние которой на национальную правовую систему Соединенных Штатов и на сегодняшний день остается более чем существенным.

Совершенно очевидно, что до создания США в Северной Америке уже существовала государственность. Это была государственность Британской империи со всеми присущими ей политическими и правовыми институтами. Конечно, эти колониальные институты принципиальным образом отличались от того политико-правового механизма, который существовал в самой английской метрополии, но они были в такой же мере английскими, как и английский парламент, англо-саксонская правовая система или традиции британской монархии.

В этом смысле истоки американской государственности, как и истоки современного американского права, нужно искать не в Декларации независимости, а в событиях XI–XIII веков:

³ Об обстоятельствах принятия «Декларации независимости» и о самой Декларации см., например: Becker Carl L. *The Declaration of Independence: A Study in the History of Political Ideas*, New York: Alfred A. Knopf, 1942; Malone Dumas *The Story of the Declaration of Independence*, New York: Oxford University Press, 1954; Bailyn, Bernard *The Origins of Independence*, New York: Alfred A. Knopf, 1968.

⁴ У Канта буквально: «*status hominum naturalis est status belli omnium in omnes*». См.: Кант Иммануил, *Религия в пределах только разума* / Цит. по Иммануил Кант. *Сочинения в шести томах*. М.: Мысль, 1966. Т. 4. Ч. 1. И. Кант. *Трактаты и письма*. М.: Наука, 1980. С.333

⁵ Более подробно о развитии североамериканских колоний Англии до провозглашения ими своей независимости см.: *История буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв.* под ред. В. С. Нерсесянца. М., Наука, 1983. С. 109–134.

деяниях Вильгельма Завоевателя, реформах его сына Генриха I и его правнука Генриха II (первого Плантагенета на английском престоле), в английской Великой Хартии Вольностей, подписанной Иоанном Безземельным в 1215 году, а быть может даже в более ранней эпохе, связанной с правлением англосаксонских королей. Другими словами, история США как государства – это в том числе история английской государственности до 1776 года.

При всей общности английских и американских исторических корней, Соединенные Штаты все же никак нельзя рассматривать как один из возможных вариантов развития британской государственной системы. К сожалению, даже если бы Англия викторианской эпохи проявила чудеса прозорливости и смогла бы столь же успешно освоить перспективные пути исторического прогресса как это отчасти смогли сделать США, она вряд ли бы смогла сохранить Британскую империю и стать мировым гегемоном начала XXI столетия. Прошлое – это не только плацдарм для продвижения в будущее. Иногда это еще и тяжелые оковы, которые существенно мешают движению вперед.

Применительно к Англии такими оковами были: феодальные сословия, сохранившие часть своих средневековых привилегий, практически полное отсутствие социальных лифтов для выходцев из низших социальных слоев, даже обладавших недюжинными талантами, энергией и способностями, замкнутость круга английской элиты, преимущественно аристократического происхождения. Пережитками прошлого была пронизана и вся политическая система Англии: наследуемый монарх во главе государства (хоть и лишившийся после двух английских революций львиной доли своих средневековых полномочий); английский парламент, верхняя палата которого формировалась по средневековому аристократическому принципу; фактическое отсутствие разделения властей, типичное не только для всех конституционных монархий, но и для парламентских республик континентальной Европы.

Даже при наличии желания и политической воли, Англия не могла отказаться от своего исторического наследия. В приверженности традициям всегда была и ее сила, и ее слабость. Но США, опираясь на общую с Англией правовую и политическую традицию, легко смогли сделать это. Во многом «благодаря» самой Британской империи, которая большую часть своих средневековых пережитков культивировала лишь в самой Англии, полагая наличие родовой аристократии и замкнутых элитарных кругов исключительными привилегиями политической системы метрополии, непозволительными для заморских имперских колоний.

Поэтому, Соединенным Штатам с первых лет их существования в качестве самостоятельного государства, в общем-то, и не пришлось освобождаться от феодальных пережитков. В североамериканских колониях Англии их фактически не было. Хотя территория американских штатов и была разделена на графства, в них нельзя найти графов, герцогов и баронов. Двухпалатный американский Конгресс, хотя с виду и напоминает такой же двухпалатный английский парламент, но в его верхней палате, Сенате, никогда не заседали представители средневековой знати. Система разделения властей, хотя и была придумана англичанином Джоном Локком, духовным идеологом английской «Славной революции», в полной мере была реализована именно в США, а не в Англии⁶. Если к этому добавить огромные неосвоенные территории Дикого Запада и готовность принять на американской земле любых переселенцев из Европы, не нашедших в родных краях достойного применения своим талантам и своей энергии, становится достаточно понятным, почему в XIX и XX веках бывшие английские колонии оказались куда более успешными, чем их прежняя метрополия.

История развития США наглядно демонстрирует взаимосвязь между экономическим потенциалом государства и его геополитическими амбициями. В начале своего исторического

⁶ В современной Англии (как и в прочих конституционных монархиях и парламентских республиках) вообще нельзя говорить о разделении законодательной и исполнительной властей. Получающая в ходе выборов парламентское большинство политическая партия не только контролирует парламент, но и формирует из своих рядов правительство.

пути для Соединенных Штатов как молодого и очень слабого государства самым актуальным был вопрос выживания и сохранения своей государственной самостоятельности. Весьма небезосновательны были в этот период опасения относительно того, что Англия окончательно не смирилась с потерей колоний в Северной Америке и предпримет новую попытку их возврата⁷. Удостоверившись в неспособности Англии начать против них новую военную кампанию, США начинают действовать смелее: они активно развивают торговые отношения с европейскими державами⁸, с Африкой и даже со своим недавним врагом Англией⁹.

Провозглашение в 1823 году президентом Джеймсом Монро так называемой "доктрины Монро" стало следующим рубежом роста геополитической уверенности молодого государства. Доктрина предполагала кардинальное решение проблемы безопасности территории США посредством выдавливания из пределов североамериканского континента крупных европейских держав и ослабления сухопутных соседей Соединенных Штатов. Действуя в основном убеждением и подкупом, США, тем не менее, в иных случаях не отказывались и от применения вооруженной силы для достижения поставленных целей. Подтверждение тому две успешные для США военные кампании с тогда еще являвшейся частью Британской Империи Канадой (1838-1839 годы)¹⁰ и с Мексикой (1846-1848 годы)¹¹.

К середине XIX века доктрина была успешно реализована, влиятельные европейские державы были вытеснены из Северной Америки (а также в значительной мере из Центральной и Южной Америк), а единственные соседи на континенте, Мексика и Канада, ослаблены до такого состояния, что не могли представлять какой-то угрозы для США. Какое-то время США вполне довольствовались политикой изоляционизма, развиваясь экономически, повсеместно внедряя новые технологии и активно торгуя с Европой и остальным миром. Но закономерности исторического процесса таковы, что имеющая политическое и экономическое могущество держава, вне зависимости от внутренних настроений, доминирующих в государстве на момент приобретения им этого могущества, рано или поздно вступает в борьбу за геополитическое лидерство.

Так случилось и с США. Впервые поучаствовать в европейских геополитических процессах США решились в начале XX века, активно наживаясь на торговле с участвующими в мировой войне европейскими державами и даже официально вступив в Первую мировую войну (правда, в тот момент, когда ее исход уже был очевиден). К началу Второй мировой войны США уже активно боролись за мировое лидерство. Методы этой борьбы были несколько необычны для предыдущей человеческой истории, когда мировое доминирование обеспечивалось почти исключительно силой оружия. Соединенные Штаты во главу угла поставили торгово-экономические интересы. По мнению Х. Спайкмана, одного из политических идеологов, отстаивавших еще в 30-е годы прошлого столетия необходимость геополитического лидерства США, причина вступления США во Вторую мировую войну обосновывается отнюдь не политическими мотивами, а здоровой экономической целесообразностью: участие США в войне

⁷ Время от времени вооруженным силам США, в первую очередь военно-морскому флоту, приходилось на практике доказывать право молодой федерации иметь и на равных отстаивать собственные экономические и политические интересы. См., например: Capture of the British brigs Detroit and Caledonia, January 13, 1813. № 99, 12th Congress, 2nd Session. American State Papers, Documents, Legislative and Executive of the Congress of the United States. Naval Affairs. Wash., 1834. Vol. 1. P.282.

⁸ См., например: Message, transmitting a treaty of commerce, Sept. 13, 1816. № 284, Senate, 14th Congress, 2nd Session American State Papers, Documents, Legislative and Executive of the Congress of the United States. Foreign Relations. Wash., 1832. Vol. 4. P.98; Treaty of Commerce and Navigation with Prussia, communicated to the Senate, 1828, May 9. № 491, 20th Congress, 1st Session. American State Papers, Documents, Legislative and Executive of the Congress of the United States. Foreign Relations. Wash., 1832. Vol. 6. P.992.

⁹ См.: Message showing the negotiations with Great Britain, 1808, Mar. 22. № 214, 10th Congress, 1st Session. American State Papers, Documents, Legislative and Executive of the Congress of the United States. Foreign Relations. Wash., 1832. Vol. 3. P.80.

¹⁰ Carruth Gorton The Encyclopedia of American Facts and Dates, New York: Harper Collins Publishers, 1997.

¹¹ Paulus Robert D. Pack Mules and Surf Boats: Logistics in the Mexican War, Army Logistician November/December 1997.

должно было обеспечить их доступ к международным рынкам и создать необходимые условия для поступательного развития американской промышленности¹².

Быть может, не так и важно, что в этой борьбе носило главный, а что подчиненный характер. В современном мире экономика действительно играет куда большую роль, чем она играла во времена Древнего мира или Средневековья. Важно то, что Соединенные Штаты стали самым активным участником геополитического противостояния, претендуя, как и иные его участники, на мировую геополитическую гегемонию. С точки зрения мировой геополитики результатом Второй мировой войны стало сокращение числа претендентов на мировое геополитическое доминирование до двух: СССР и США. Именно их борьбой за геополитическое лидерство пронизан весь последующий период «холодной войны», когда, опираясь на мощные группы вассалов и «сочувствующих» государств, две сверхдержавы доказывали обоснованность своих притязаний на мировую гегемонию.

С одной стороны, период «холодной войны» стал периодом жесткого противоборства и максимального обострения отношений между двумя противоборствующими сторонами. С другой стороны, именно в этой непримиримой борьбе сложилось то, что мы обычно называем международным публичным правом и сформировалось достаточно стабильное мироустройство. Окончание «холодной войны», распад СССР и обретение Соединенными Штатами столь желанного статуса мирового гегемона оказалось куда опаснее для состояния мировой стабильности, чем самые серьезные периоды обострения международной обстановки времен «холодной войны».

Еще пагубнее события, последовавшие за окончанием «холодной войны» отразились на международном публичном праве, которое претерпело примерно такие же метаморфозы как праздничный экипаж Золушки из известной сказки после наступления полуночи. Оказалось, что международное публичное право не совсем право в том смысле, который в данное понятие вкладывает современная буржуазная юриспруденция. Оно отнюдь не является общеобязательным для всех государств сводом правил поведения в международных отношениях, а больше напоминает современную реинкарнацию феодального права, в котором непременно прав сильнейший, а виноватым всегда будет тот, кто слабее.

Обретение статуса мирового гегемона одним из государств всегда порождает вполне очевидный вопрос: насколько долго может продлиться такая гегемония? Без сомнения, речь может идти лишь о конечном отрезке времени. В человеческой истории все события описывается ограниченными во времени рамками. Народы, нации, государства возникают в череде политических событий, борются за свое место в мире и столь же бесследно разрушаются и растворяются в череде новых наций, народов и государств. Бесконечным в истории людей является лишь противостояние различных конкурирующих друг с другом человеческих общностей и то лишь при условии бесконечности самой истории человечества, в отношении чего имеются определенные сомнения.

Пока еще достаточно сложно говорить о том, когда завершится нынешний исторический этап, характерной особенностью которого является практически полное доминирование США в мировых экономических и политических процессах. Происходящие в мире события говорят о том, что, по всей видимости, американское доминирование будет одним из самых непродолжительных в мировой истории. Слишком поспешно и невоздержанно спешат Соединенные Штаты воспользоваться всеми преимуществами своего положения. Такое поведение уж очень напоминает поведение хомяка, пролезшего через дыру в стене в зерновой амбар. Понимая мимолетность своей удачи и осознавая, что дыру скоро заделают, грызун спешит не только наестся до отвала, но и плотно набить про запас свои мешки за щеками. При этом

¹² *Spykman H.J. America's Strategy in the world politics: the United States and the balance of power. New York: Harcourt, Brace, 1942.*

совсем неочевидно, сможет ли хомяк, пресыщенный и доверху нагруженный добычей, вылезти из амбара обратно.

Американский путь к вершине геополитического могущества во многом вызывал уважение и восхищение. Америка не раз находила нестандартные пути и оригинальные решения, соревнуясь с Европой и остальным миром. Американская экономика смогла стать самой инновационной и передовой, а американская политика не упускала ни одной возможности расширить влияние США в различных регионах мира. Цифровыми технологиями, интернетом, современными средствами связи мир во много обязан американским компаниям. Американская массовая культура, несмотря на свою незамысловатость и поверхностность, смогла потеснить большинство древних и глубоких национальных культур и стать наиболее востребованной для широких масс населения в различных уголках мира. Америка успешно конкурировала с остальным миром практически во всем. И в большинстве случаев это шло на пользу развитию человеческой цивилизации.

К сожалению, после достижения Соединенными Штатами столь желанного геополитического лидерства, с ними произошло именно то, что обрекает страну, народ и даже отдельного человека на неминуемое поражение. США решили изменить правила игры: они начали избегать честной конкуренции и прилагать огромные усилия к тому, чтобы законсервировать и увековечить свой статус мирового гегемона. Их прежнее стремление к соперничеству и непрерывному развитию осталось где-то в прошлом. Ныне Соединенные Штаты – главный противник каких-либо перемен, поскольку именно перемены могут порождать угрозы их геополитическому господству. Они более не хотят прислушиваться к классику английской литературы, один из персонажей которого верно подметил, что в нашем мире «... приходится бежать со всех ног, чтобы только остаться на том же месте! Если же хочешь попасть в другое место, тогда нужно бежать по меньшей мере вдвое быстрее»¹³.

Таковы основные этапы возвышения США к вершинам геополитического могущества: борьба за собственное выживание и отсутствие каких-либо притязаний на ранней этапе, накопление экономического потенциала и рост уверенности в собственных возможностях на следующем этапе, ожесточенная борьба за геополитическую гегемонию и, наконец, попытка законсервировать и увековечить обретенный геополитический статус гегемона с одновременной неуверенностью в долговременности и стабильности нынешнего исторического момента. Именно из этой неуверенности вытекает столь раздражающее весь мир стремление США извлечь максимум сиюминутной выгоды из текущей геополитической ситуации.

Сообразно геополитическим задачам США как государства, традиционно определялись и задачи американской разведки.

На начальном этапе американской истории, где речь шла лишь о выживании молодого государства, функции разведки сводились лишь к функции поддержки вооруженных сил в процессе проведения военных операций. Разведывательные службы создались и упразднялись в зависимости от того, участвовали Соединенные Штаты в каких-то военных конфликтах или нет. Затраты на разведку были минимальны, малозаметен был и результат разведывательной деятельности.

На втором этапе, в рамках которого США наращивают свой экономический потенциал, потребность государства в разведывательных службах и разведывательной деятельности как в мирное, так и в военное время уже ни у кого не вызывает сомнения. Разведывательные службы начинают создавать в разных министерствах и в достаточно большом количестве, как это наблюдалось в США накануне Первой мировой войны. Однако на том этапе политическое руководство США плохо понимало, как можно использовать разведывательные службы

¹³ Кэрролл Л. Приключения Алисы в Стране Чудес. Сквозь Зеркало и что там увидела Алиса, или Алиса в зазеркалье. М.: Пресса, 1992. С.183.

в общенациональных интересах. Комплексно общегосударственные задачи разведки еще не были сформулированы. Отдельные же поручения, которые разведывательные службы получали от главы государства, выполнялись ими из рук вон плохо.

На следующем этапе, начало которого вполне очевидно обозначилось накануне Второй мировой войны, когда США вступают в борьбу за геополитическое лидерство, перед разведкой впервые формулируются общенациональные задачи. В первую очередь, это обеспечение политического руководства страны достоверной разведывательной информацией. Откровенная слабость национальной разведывательной системы и ее неспособность справиться с такими сложными задачами уже не устраивает главу американского государства.

Если в годы Первой мировой войны неэффективность разведки вызвала лишь сокращение финансирования малоэффективных государственных структур, накануне Второй мировой войны президент Франклин Д. Рузвельт настойчиво ищет способы усовершенствовать национальную разведывательную систему. Неудачные попытки с разделением в 1939 году сферы полномочий по географическому принципу между военной, военно-морской разведками и ФБР, учреждение должности Информационного координатора, а затем и Управления стратегических служб доказывают, насколько изменилась потребность США в эффективно работающих разведывательных службах всего за два десятилетия, минувших со времен окончания Первой мировой войны.

Период борьбы США за геополитическое лидерство характеризуется непрерывным расширением круга и масштабов задач, решаемых разведкой. Причем, наибольшее усиление разведывательных служб и расширение разведывательных задач приходится не на период участия США во Второй мировой войне, а на последовавший за ним период «холодной войны», когда США не вели масштабных военных кампаний.

На первый взгляд, это кажется странным, ведь традиционно одно из основных направлений деятельности разведки состоит в обеспечении разведывательной информацией вооруженных сил. В период вооруженных конфликтов всегда многократно увеличивается финансирование разведывательных служб, расширяется их штат, создаются новые службы. Именно так происходило в США и в конце XVIII века в годы войны за независимость, и в период гражданской войны 1861-1865 годов, и в годы Первой и Второй мировых войн.

Для того, чтобы найти объяснение этому на первый взгляд парадоксальному явлению, следует более внимательно рассмотреть тот исторический период, который обычно принято называть «холодной войной». Несмотря на свое название, этот период можно выделить чуть ли не как один из самых мирных периодов в мировой истории. Две главные противоборствующие силы в лице Советского Союза и США, несмотря на весь антагонизм их взаимоотношений, воздерживались от прямого вооруженного столкновения. Даже локальные военные конфликты с опосредованным участием обеих противоборствующих сил были большой редкостью.

Причина такой осторожности вполне понятна и хорошо известна. Противоборствующие силы обладали ядерным оружием в количестве, многократно превышающем тот минимум, который был необходим для гарантированного взаимного уничтожения. Но означает ли это, что они не находились в состоянии войны? Сам термин «холодная война» намекает на обратное.

Действительно, вся история человечества – это история войн. В результате войн гибли и возвышались государства, создавались империи, возникали фигуры великих правителей и полководцев. Состояние войны традиционно являлось обычным способом разрешения споров и противоречий между различными человеческими общностями, будь то государства, народы или армии единоверцев. Как это не прискорбно признавать, война – это следствие социальной человеческой природы. Человеческая природа, как часть нашей биологической программы, закодированной в наших генах, вряд ли способна измениться столь быстро, однако обстоятельства могут вынудить ее находить другие формы самовыражения.

Именно в таком контексте и следует рассматривать «холодную войну», которая являлась самой настоящей войной, хотя и велась в несколько нетрадиционных формах. Невозможность вступить в традиционный военный конфликт в силу практически гарантированного взаимного уничтожения вынуждало стороны конфликта искать новые способы ведения войны. Таковыми стали: идеологическое противоборство, война экономических систем, ожесточенные баталии на дипломатическом фронте, информационная война и, конечно же, деятельность разведывательных служб.

По глубокому убеждению автора этих строк, именно деятельность разведывательных служб стала основным ударным оружием периода «холодной войны». Формально это подтверждается невероятно стремительным ростом расходов на разведку в первые десятилетия после окончания Второй мировой войны. Разнообразные тайные приемы и методы работы, характерные для осуществляемой разведывательными службами деятельности, идеально подходили для нанесения сокрушительного удара по противнику с одновременным сокрытием источника этого удара. Противнику причинялся существенный ущерб, вполне сопоставимый с ущербом от боевых действий атакующей армии, но противник мог лишь догадываться о том, кто стоит за враждебной атакой. Лишь в редких случаях, когда разведка допускала ошибки, можно было предъявить аргументированные обвинения виновной стороне, но даже в этом случае аргументация обычно строилась лишь на косвенных фактах.

Именно для периода «холодной войны» характерно стремительное расширение круга задач, решаемых при помощи разведки. В ходе «холодной войны» значительно активизировалась деятельность разведки на направлениях, связанных со сбором и добыванием разведывательной информации. Активизация деятельности имела место как на традиционных направлениях, таких как агентурная разведка, так и на новых направлениях деятельности, связанных с добыванием разведывательной информации при помощи разнообразных технических средств ведения разведки, в том числе крайне дорогостоящих средств космической разведки.

Впрочем, по-настоящему революционными были не эти изменения, которые не меняли историческую сущность разведывательной деятельности, а лишь расширяли возможности для получения необходимых сведений из самых разнообразных источников. Сбор и добывание разведывательной информации является обычной задачей любой разведки с древнейших времен. Эта часть деятельности разведки еще до начала нашей эры была подробно описана в знаменитом "Трактате о военном искусстве" древнекитайского стратега и военачальника Сунь-Цзы¹⁴. В полной мере революционными стали такие нестандартные направления деятельности разведки, которые позволяли не только собирать информацию о своем противнике, но и оказывать на него разрушающее воздействие, иногда вполне сопоставимое с тем воздействием, которое оказывает вражеская армия, вторгшаяся в пределы страны, а при определенных обстоятельствах и превосходящее его. Речь идет о так называемых агентах влияния и тайных операциях разведки¹⁵.

Последний из выделенных выше четырех этапов восхождения Соединенных Штатов на вершину геополитического могущества принципиально отличается от трех, предшествующих ему. Если на протяжении всей предыдущей своей истории США не только не боялись конкурировать со всем остальным миром, но часто навязывали остальным конкуренцию, начиная с 90-х годов XX столетия, ситуация начала принципиально меняться. Политические институты США начали перестраивать свою деятельность с прицелом не на дальнейшее развитие, а на удержание и консервацию сложившейся ситуации.

¹⁴ См.: Сунь-цзы. Трактат о военном искусстве. Цит. по: Конрад Н.И. Избранные труды. Синология. М., Наука. 1976. С. 44.

¹⁵ О том, как могут воздействовать на современное мироустройство тайные операции разведки и агенты влияния, автор размышляет в заключении представленной работы.

Неслучайно именно в этот период за США окончательно закрепилось прозвище «мирового жандарма». Несмотря на примитивизм этого термина, он очень точно отражает суть процессов, которые начали развиваться после окончания «холодной войны». Квинтэссенция функций жандарма – поддержание в неизменном состоянии той системы ценностей, охранять которую его поставили. В этом смысле США необычный жандарм, поскольку эту систему ценностей, обязательную для всех, они придумали сами. Она проста и примитивна. Она декларирует абсолютное превосходство США во всем: в экономике, культуре, науке, военном деле и т.п. Любой несогласный или сомневающийся в этой системе ценностей будет иметь дело с жандармом.

Эта система тупиковая. Скорее всего, это понимают даже в самих Соединенных Штатах. Тот, кто перестает развиваться и самосовершенствоваться, неминуемо терпит поражение. Но соблазн назначить себя первым во всем, не прилагая для этого особых усилий и не конкурируя на равных с остальными, слишком велик. В некоторых ситуациях это «первенство по умолчанию» выглядит совсем нелюбезным и отталкивающим. Например, довольно неприглядно выглядят особые стандарты судейства американских спортсменов на важнейших спортивных мероприятиях, на которых Америке важна победа «любой ценой».

Какая же роль отведена американской разведке в этой новой системе ценностей, где главная цель состоит в поддержании «мирового порядка» и сохранении незыблемости тех отношений, которые один из высших руководителей США весьма лаконично и емко очертил фразой: «Америка превыше всего»? По сути дела, роль самой разведки не изменилась. Разведка все также остается одним из важнейших инструментов, при помощи которого государство решает стоящие перед ним задачи. И если эти задачи – задачи жандарма, именно эту роль приходится выполнять и американской разведке.

В годы «холодной войны» разведка выступала орудием противоборства двух конкурирующих систем, изобретая все новые способы сбора и добывания информации и оказывая разрушающее воздействие на социальные и государственные институты своего противника. Можно было не сомневаться, что основные усилия американской разведки в тот период будут направлены против СССР и, в несколько меньшей степени, против его союзников. На современном этапе ситуация уже не выглядит столь однозначной.

Конечно, ни одна разведка не будет распространяться по поводу того, какую часть своих усилий и выделяемых ей финансовых ресурсов она тратит на каждую конкретную страну, против которой ей приходится работать. Но логика современного исторического процесса подсказывает, что сегодня американская разведка расходует сопоставимые суммы не только на противодействие таким странам как Россия и Китай, которые официально объявлены державами, угрожающими американским ценностям, но и на сбор и добывание разведывательной информации о своих ближайших союзниках в Европе и по всему миру.

По сути дела, задачи, решаемые американской разведкой на современном этапе, можно разделить на две группы задач. Это задачи, связанные с противодействием немногочисленным государствам, сохраняющим свой суверенитет и продолжающим проводить независимую внутреннюю и внешнюю политику. О возможных механизмах противодействия этой группе государств будет сказано ниже. Вторая группа задач связана с сохранением и поддержанием отношений вассальной зависимости от США прочих государств (к сожалению, в современном мире их подавляющее большинство). Эта группа задач решается посредством тотального контроля со стороны США любых политических, экономических или социальных процессов, происходящих в этих государствах, а также в оперативном выявлении и пресечении всех тенденций, которые угрожают американскому доминированию.

Успехи в решении каждой из двух групп задач непосредственным образом влияют на тактику и средства, используемые для решения другой группы задач. Так, неспособность уничтожить или полностью подчинить воле США небольшое число государств, продолжающих

оставаться суверенными (например, сегодня видится крайне маловероятной способность США «решить» проблему таких стран как Китай, Россия, Иран или даже Северная Корея), вынуждает Соединенные Штаты активизировать работу в отношении своих союзников-вассалов.

Соблазн отказаться от навязчивого патронажа США и при этом остаться безнаказанными, слишком велик. Любые неудачи США и любая проявленная ими слабость или неуверенность будет использована их ключевыми союзниками-вассалами, в первую очередь в Европе, чтобы заявить о своем праве на самостоятельность. Первоначально в каких-то частных вопросах, а впоследствии и о полной самостоятельности. Понимая реальность такого сценария, США предпримут максимальные усилия для того, чтобы удержать политические элиты этих государств под своим полным контролем.

Современный научно-технический прогресс как нельзя кстати предоставляет в распоряжение США эффективные инструменты для решения этой задачи. Повсеместное распространение интернета, современные информационные технологии и нахождение в американской юрисдикции (либо в зоне досягаемости американского правосудия) практически всех крупнейших мировых телекоммуникационных и иных технологических компаний позволяет АНБ и некоторым другим членам разведывательного сообщества США развернуть общемировую систему информационного контроля.

Для лидеров Западной Европы давно не является секретом тот факт, что их североамериканский «партнер» пристально следит за каждым их шагом. Ставшие в 2013 году достоянием общественности так называемые «разоблачения Сноудэна»¹⁶, из которых следовало, что АНБ контролирует линии коммуникации, используемые западноевропейскими политиками, вынудили последних выразить в прессе громкое негодование по этому поводу. Однако, что было вполне ожидаемо, никаких конкретных ответных мер ими так и не было принято.

Незыблемость вассально-сюзеренных отношений, выстроенных США со своими союзниками-вассалами зиждется не только на своевременном получении необходимой разведывательной информации и последующей корректировке негативных для США процессов политическими и экономическими средствами. Как это было в старой доброй средневековой Европе, нерушимость вассальных отношений подкреплена грубой военной силой. Со времен Второй мировой войны в Европе находятся американские войска, которые всегда можно использовать в ситуациях, в которых уже не действуют традиционные политические средства.

Тот же военно-политический блок НАТО, который некогда создавался для борьбы с СССР, давно изменил свое функциональное предназначение. Он совершенно не подходит для того, чтобы широким фронтом атаковать западные границы Российской Федерации. Только в очень больном воображении может возникнуть идея начать против России сухопутную кампанию объединенными силами США, Прибалтики и отдельных восточно-европейских государств (Германия и Франция, ранее уже предпринимавшие подобные попытки, наверняка от таких планов постараются дистанцироваться). Существование НАТО сегодня – это лишь законный повод в жанре средневекового феодализма размещать гарнизоны американского сюзерена на территориях своих европейских вассалов. Эти гарнизоны нужны не для войны против России. Они понадобятся тогда, когда начнет рушиться выстроенная США система вассальных отношений.

Особенность современного исторического периода состоит в том, что США пытаются (как умеют) остановить ход часов исторического прогресса на том мгновении, которое в наибольшей мере соответствует их своекорыстным интересам. В этой системе координат, навязываемой Соединенными Штатами миру, есть лишь один доминант (сюзерен) и большое количество подчиненных ему или зависимых от него прочих субъектов международных отношений.

¹⁶ См. например: Glenn Greenwald, NSA Collecting Phone Records of Millions of Verizon Customers Daily, The Guardian, June 5, 2013.

Сюзерен вправе навязывать свою волю всем остальным, поскольку это право основано на праве сильного. Остальные вынуждены подчиняться. Ослушников в лучшем случае ждут санкции и международная изоляция. В худшем случае – они могут лишиться своей государственности, а их лидеров будет ждать такая же судьба как лидеров Ливии и Ирака.

Почему США действуют столь жестко и агрессивно в отношении стран, стремящихся хотя бы отчасти сохранять свою самостоятельность и дорожащих тем, что осталось от их государственного суверенитета? Ведь сложно предположить, что тот же Ирак или Ливия могли оспорить лидерство США на мировой арене и бросить вызов их мировой гегемонии? Почему, наконец, такое раздражение и такую агрессию вызывает у США попытка России проводить самостоятельную и независимую внешнюю политику? Будем честны, в нынешнем состоянии российской экономики мы вряд ли сможем повторить героическую эпопею СССР и вновь поспорить с США за мировое доминирование. Ответ на эти многочисленные «почему» будет достаточно прост, если воспользоваться определенными упрощениями и ассоциациями (исходя из того, что человеческое мышление по своей природе ассоциативно).

Честно говоря, упоминавшееся выше понятие «мирового жандарма» применительно к роли США в мире не совсем корректно. Настоящий жандарм действует строго в рамках закона, который он не может сочинять сам, но всегда обязан его выполнять. США же действуют в рамках ими же самими выдуманных правил, которые они с легкостью меняют, если те их перестают устраивать. Поэтому, наиболее удачной ассоциацией видится сравнение США не с жандармом, а с преступным авторитетом в местах лишения свободы. Его власть над остальными заключенными зиждется на силе и страхе, и действует он отнюдь не в рамках кем-то другим написанного закона, а в рамках своих собственных интересов. Для поддержания и сохранения своей власти авторитет зорко следит за окружающими. Любое неповиновение и своеволие будет им жестоко караться с применением самых суровых методов (Ирак и Ливия). Именно на жестокости и неотвратимости наказания любых несогласных строится его власть.

Но что случится, если кто-то из ослушников не будет наказан? Как быть, если авторитет не настолько силен, чтобы учинить показательную физическую расправу над кем-то из бунтарей? Любая такая ситуация – это серьезнейший удар по власти нашего деспота. Дурной пример всегда заразителен, и авторитет это отлично знает. Массовое неповиновение будет означать конец господства авторитета. Он лихорадочно начнет искать альтернативные варианты расправы над ослушником: объявит его «изгоем», запретит остальным контактировать с ним, попытается оставить его без продуктовой пайки (введет санкции). Он также устроит остальным «проверку на лояльность», заставив их оскорблять ослушника, исподтишка делать ему всякие гадости. Причем, наибольшего усердия потребует от тех, кто был замечен в симпатиях к бунтарю.

Эта примитивная модель неплохо объясняет тот гнев и то остервенение, с которым Соединенные Штаты обрушиваются на государства, стремящиеся проводить суверенную и независимую политику, в отношении которых США либо не решаются (Северная Корея, Иран), либо в принципе не в состоянии использовать прямое военное принуждение (Китай, Российская Федерация). Невозможность военного принуждения отнюдь не означает отказ США от намерения уничтожить эти государства. Речь может идти лишь о выборе другого (невоенного) орудия разрушения. Наиболее подходящим для этого разрушающим инструментом могут быть уже упоминавшиеся выше тайные операции разведки («цветные революции»), а также агенты влияния, ведущие свою тайную подрывную деятельность в недрах государственного аппарата чужого государства и разваливающие это государство изнутри.

Наивен тот, кто полагает, что нынешнее обострение российско-американских отношений вызвано желанием отрезать Россию от так называемой «западной цивилизации» и вынудить ее развивать внутренне самодостаточную экономику, как это некогда сделал Советский Союз. Напротив, США и их союзники будут и в дальнейшем поощрять вассально-сырьевую,

зависимую от Запада модель экономического развития России, которая неминуемо приведет страну к печальному концу. Задача нынешних антироссийских санкций – создать состояние внутренней неустойчивости в России. Наличие критической неустойчивости, значительного числа недовольных граждан и слабость власти – одни из необходимых условий для проведения «цветной революции».

Можно не сомневаться, что в том случае, если многоходовая комбинация США достигнет своей цели и при активной поддержке «западного мира» власть в России, как это некогда случилось с СССР, попадет в руки «демократической общественности», США не повторят своей ошибки четвертьвековой давности. Они не станут медлить с расчленением России на множество карликовых марионеточных государств (в идеале – по числу субъектов Российской Федерации). Любая попытка поставить огромную страну под перманентное внешнее (американское) управление заведомо утопична и обречена на провал. По опыту 90-х годов прошлого столетия Соединенные Штаты в этом уже смогли в полной мере убедиться.

Часть I. РАЗВЕДКА И КОНТРРАЗВЕДКА США С КОНЦА XVIII ВЕКА И ДО 1947 ГОДА

Глава 1. РАЗВЕДКА США ДО НАЧАЛА XX ВЕКА

1.1. Американская разведка в годы войны за независимость (1775-1783 годы)

История американской разведки началась еще до образования самих Соединенных Штатов, а именно, до того дня, когда тринадцать бывших североамериканских колоний Англии объединились в единое федеративное государство – Соединенные Штаты Америки. Уже в ходе войны за независимость бывшие колонии в полной мере осознали, насколько важна и необходима разведывательная деятельность для успешного ведения военных операций.

Впервые вопрос о необходимости создания самостоятельных разведывательных структур был поднят на 2-ом Континентальном конгрессе в 1775 году. По настоянию командования вооруженными силами объединенных колоний и, в первую очередь главнокомандующего Джорджа Вашингтона, резолюцией конгресса от 18 сентября 1775 года был учрежден Секретный комитет (Secret Committee), среди задач которого значилась и разведывательная деятельность¹⁷.

В состав комитета вошли многие влиятельные политические деятели американской революции: Бенджамин Франклин, Роберт Ливингстон, Сэмюэль Вард, Роберт Моррис, Джон Дикинсон, Томас Мак-Кин, Томас Виллинг, Джон Лангдон¹⁸.

Одной из важных функций комитета была организация защиты торговых судов Конфедерации от нападения английского военного флота. Осуществлявшие защиту и сопровождение торговых судов мятежников боевые корабли выходили в море, обычно, под флагами иностранных государств. В подавляющем большинстве это были каперские суда. Необходимые закупки и последующее распределение между экипажами каперских судов закупленной военной амуниции, оружия, пороха, других запасов Секретный комитет должен был осуществлять с соблюдением необходимых мер секретности.

При посредничестве комитета заключались некоторые секретные контракты на поставку оружия и пороха. Все связанные с подобными контрактами переговоры велись в режиме строгой секретности, по завершении переговоров большинство документов, свидетельствовавших о причастности Секретного комитета к заключенным контрактам, уничтожалось¹⁹.

В сфере разведывательной деятельности функции Секретного комитета были достаточно скромны. Хотя Секретный комитет и проводил разведывательную деятельность в интересах объединенных североамериканских колоний Англии, в основном вся разведывательная деятельность комитета осуществлялась в тесном контакте с учрежденным в том же году Комитетом секретной корреспонденции Континентального конгресса.

¹⁷ См.: Journals of the Continental Congress 1774-1789/ Volume II, September 18, 1775. Washington: Government Printing Office, 1905. P.253-254.

¹⁸ O'Toole G.J.A., "Benjamin Franklin: American Spymaster or British Mole?", International Journal of Intelligence and Counterintelligence, vol. 3, №.1, P. 45-53.

¹⁹ См.: Van Doren Carl, Secret History of the American Revolution, The New York: Garden City Publishing, 1941, P.78.

Разведывательные интересы Секретного комитета главным образом распространялись на территорию Европы, где собиралась как информация о военном противнике североамериканской конфедерации – Англии, так и о настроениях в других европейских державах в связи с событиями в Северной Америке. Комитет преимущественно интересовали военные планы Англии в отношении мятежных североамериканских колоний. Через своих агентов Секретный комитет выявлял местонахождение секретных военных складов англичан и затем организовывал операции по их захвату или уничтожению. В отдельных случаях сотрудники комитета, через цепочку подставных лиц, приобретали склады оружия и военной амуниции.

Для реализации возложенных на Секретный комитет функций Континентальный конгресс наделял его весьма широкими полномочиями. Был предусмотрен соответствующий уровень финансирования комитета.

Через два месяца после учреждения Секретного комитета Континентальным конгрессом был создан еще один комитет, занимавшийся разведывательной деятельностью – так называемый Комитет корреспонденции, вскоре переименованный в Комитет секретной корреспонденции (Committee of Secret Correspondence). Его первыми членами стали: Бенджамин Франклин, представлявший Пенсильванию, Бенджамин Харрисон (Виржиния) и Томас Джонсон (Мериленд).

Несколько позже в состав комитета вошел Джеймс Ловелл, который, незадолго до этого был арестован англичанами как шпион конфедератов, однако, вскоре был обменен на пленного англичанина и затем избран делегатом 2-го Континентального конгресса. В комитете Ловелл занимался вопросами кодирования информации, а также тайнописью. В не меньшей степени Ловелл преуспел и в вопросах расшифровки вражеских тайных кодов. Так, в 1781 году им были раскрыты секретные шифры, при помощи которых английское военное командование защищало свои секретные послания. В результате этого было расшифровано перехваченное конфедератами послание лорда Корнволлиса генералу Генри Клинтону. Из послания, в частности, удалось узнать, что войска лорда Корнволлиса находятся в крайне невыгодной ситуации и не представляют серьезной угрозы для конфедеративной армии.

В другой раз при помощи Ловелла удалось расшифровать информацию о прибытии на американский континент новых подразделений английской армии. Эта информация срочно была передана французскому флоту, который настиг транспортные корабли англичан и не позволил им высадить новые подкрепления. Благодаря согласованным совместным действиям удалось сорвать крупную наступательную операцию англичан и конфедеративная армия одержала несколько важных побед над королевскими экспедиционными войсками.

В задачи Комитета секретной корреспонденции входил сбор разведывательной информации на территории Англии, Ирландии и других европейских стран (в ряде случаев совместно с Секретным комитетом). При проведении разведывательной деятельности Комитету предписывалось активно использовать агентов из числа жителей вышеназванных государств²⁰.

Первым агентом Комитета секретной корреспонденции стал Артур Ли – врач, незадолго до этого перебравшийся на постоянное жительство в Лондон. По заданию комитета Ли собирал информацию о развитии ситуации в Европе в связи с американской революцией. Свое первое денежное вознаграждение от Комитета секретной корреспонденции в размере 200 фунтов стерлингов Ли получил из первых средств, выделенных Континентальным конгрессом на нужды комитета уже в декабре 1775 года²¹.

Примечателен, например, следующий факт разведывательной деятельности Артура Ли. В 1776 году, как секретный представитель североамериканских колоний Ли встретился в

²⁰ См.: Hinsdale Mary L. A History of the President's Cabinet.: George Wahr. 1911. P. 19.

²¹ См.: [сайт]. URL:<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/intelligence/intellopos.html>

Лондоне с агентом французской разведки и будущим автором литературного бестселлера "Женитьба Фигаро", Пьером Августином Кароном де Бомарше. Артуру Ли удалось убедить писателя в необходимости французской помощи восставшим колониям в Новой Англии.

После беседы с Ли, Бомарше направил 29 февраля 1776 года французскому королю Людовику XVI послание, в котором убеждал монарха оказать североамериканским колониям секретную помощь в их войне за независимость и заключить с колониями секретный долгосрочный торговый договор. По мнению Бомарше Франция смогла бы оказать подобную помощь без ущерба для собственной репутации, а успех всего мероприятия будет зависеть как от скорости принятия решения, так и от того, насколько удастся сохранить в секрете сотрудничество Франции и восставших колоний.

В послании Бомарше излагался план помощи американцам, в котором первым шагом должно было стать установление торговых отношений. Бомарше предлагал создать торговую компанию, которая бы вела торговлю с североамериканскими штатами. Под прикрытием такой компании, по мнению писателя, Франция смогла бы тайно оказывать помощь мятежникам.

Людовик XVI поддержал предложение и выделил Бомарше на организацию торговой компании миллион ливров. На эти деньги Бомарше учредил торговую фирму под названием *Roderigue Hortalez et Cie*. Компания Бомарше поставляла восставшим колониям порох и аммуницию, заключала соглашения с капитанами каперских судов, вербовала рекрутов из числа французских офицеров. Поставлялось на североамериканский континент и французское оружие, которое закупалось из якобы имевшихся "излишков" французской армии и затем переправлялось на торговых кораблях компании в Америку²².

Для дальнейшего развития и углубления столь необходимого восставшим колониям секретного сотрудничества 26 сентября 1776 года Континентальный конгресс направил во Францию трех своих эмиссаров – Бенджамина Франклина (Benjamin Franklin), Силаса Дина (Silas Deane) и Артура Ли (Arthur Lee). Посланцы конгресса помимо своих основных дипломатических функций, стали своего рода разведывательным и агитационным центром конфедеративных сил в Европе. Через них вербовались добровольцы в армию и через них же тайные и явные союзники колоний в Европе оказывали восставшим американским штатам помощь. Несколько позже, после того как в начале 1778 года конфедеративной армии удалось одержать несколько важных побед над англичанами и укрепить в Европе веру в положительный исход их борьбы за независимость, Франция официально подписала договор о сотрудничестве с американцами. Вслед за этим Франклин, Дин и Ли были приняты при французском дворе как официальные представители североамериканских колоний. Их миссия оказалась успешной – Людовик XVI согласился предоставить Конфедерации военную поддержку. Уже в начале июля французских военный флот прибыл к берегам Северной Америки и Франция открыто выступила на стороне восставших.

Следует отметить, что сфера интересов Комитета секретной корреспонденции не ограничивались лишь сбором секретной информации. Помимо информационной функции, комитет решал и некоторые иные задачи. В частности, проводил тайные операции, разрабатывал коды и шифры, финансировал различные, выгодные Конфедерации, пропагандистские мероприятия, проводил негласный досмотр почтовой корреспонденции. При комитете была создана собственная курьерская служба и небольшое аналитическое подразделение, которое занималось аналитической обработкой информации, получаемой из открытых источников.

Своеобразно решался вопрос финансирования мероприятий Комитета секретной корреспонденции. Континентальный конгресс не устанавливал каких-либо строгих лимитов и в

²² См.: Morton Brain, Vergennes, Beaumarchais and Roderigue Hortalez et Cie/ Proceeding of the Annual Meeting of the Western Society for French Historical Studies, № 3, 1975. P.256-262.

одной из своих резолюций указывал, что "... конгрессом будут погашаться *все* расходы, связанные с Комитетом секретной корреспонденции"²³.

Через два года после своего учреждения, 17 апреля 1777 года, Комитет секретной корреспонденции был переименован в Комитет по зарубежным делам²⁴. Однако его функции практически не изменились – комитет по-прежнему занимался вопросами разведывательной деятельности. Вопросы же международного сотрудничества, которые, исходя из нового названия комитета должны были стать его основной функциональной обязанностью, большей частью рассматривались в других комитетах Континентального конгресса.

После того, как 10 января 1781 года был создан Департамент по международным делам (Department of Foreign Affairs), предшественник нынешнего Государственного департамента США, большинство функций Комитета секретной корреспонденции были переданы вновь созданному учреждению. Руководителю Департамента по международным делам предписывалось, в частности, поддерживать контакты со всеми теми лицами, от которых, по его предположениям, он может получить полезную информацию.

Вслед за учреждением Секретного комитета и Комитета секретной корреспонденции, которые в основном решали разведывательные вопросы, 5 июня 1776 года Континентальным конгрессом был учрежден еще один комитет, который должен был заниматься "... лицами, передающими разведывательную информацию врагу или обеспечивающими его провиантом и амуницией"²⁵.

В соответствии с обозначенным направлением работы вновь образованный комитет получил вскоре и свое название – Комитет по шпионажу (Committee on Spies). Первыми членами нового комитета стали: Джон Адамс, Томас Джефферсон, Томас Ливингстон, Эдвард Рутлидж и Джеймс Уилсон. Одним из громких успехов созданного Комитета стало разоблачение главы медицинской службы армии конфедератов доктора Бенджамина Чёрча, который в течение нескольких лет передавал разведывательные данные англичанам.

Важным направлением работы Комитета по шпионажу была нормотворческая деятельность. В комитете готовились предложения по совершенствованию правовых норм, направленных на борьбу со шпионажем. В частности, по результатам расследования дела Бенджамина Чёрча комитетом были подготовлены предложения по ужесточению уголовной ответственности за шпионаж. В августе 1776 года, на основе рекомендаций Комитета был принят первый в американской истории специальный акт о борьбе со шпионажем.

Этот акт предусматривал смертную казнь для лиц, уличенных в сборе и передаче военному противнику информации о фортификационных сооружениях, составе и дислокации вооруженных сил любого из штатов. Все дела о шпионаже в соответствии с вновь принятым законом, рассматривались военными трибуналами. Однако лица, подозреваемые в шпионаже, могли быть осуждены лишь в том случае, если передавали разведывательную информацию военному противнику конфедеративных сил. Вопрос об уголовной ответственности за шпионскую деятельность в мирное время в акте не рассматривался²⁶.

В феврале 1778 года к акту о шпионаже были приняты дополнения, в соответствии с которыми уголовно наказуемой стала также передача военному противнику конфедератов такой информации, которая помогла врагу "захватить или убить патриотов"²⁷.

²³ См.: Journals of the Continental Congress 1774-1789/ Volume III/, November 29, 1775. Washington: Government Printing Office, 1905 . P.392.

²⁴ См.: Hinsdale Mary L. A History of the President's Cabinet.: George Wahr. 1911. P. 19-20.

²⁵ См.: См.: Journals of the Continental Congress 1774-1789/ Volume VI/, June 5, 1776. Washington: Government Printing Office, 1906 . P.418-419.

²⁶ См.: Journals of the Continental Congress 1774-1789/ Volume VI/, August 21, 1776. Washington: Government Printing Office, 1906 . P.693.

²⁷ См.: Journals of the Continental Congress 1774-1789/ Volume X/ Resolution of February 27, 1778. Washington: Government

Следует отметить, что Комитет по шпионажу 2-го Континентального конгресса преимущественно занимался юридическими вопросами и выступал как обвинительный орган в отношении лиц, чья шпионская деятельность уже была выявлена. Фактическим же поиском и разоблачением вражеских агентов в большей степени занимались другие организации.

Одной из таких организаций была Комиссия по выявлению и пресечению заговоров (Commission for Detecting and Defeating Conspiracies), созданная в Нью-Йорке в конце 1776 года. Она состояла из нескольких достаточно самостоятельных групп, которые занимались сбором разведывательной информации, выявляла и задерживала английских шпионов и курьеров, оценивала степень лояльности отдельных граждан, подозреваемых в сочувствии к английскому колониальному господству в Америке. Уже к 1778 году права Комиссии были настолько расширены, что она сама проводила аресты выдвигала обвинения, решала вопрос об освобождении подозреваемых под залог, приговаривала к тюремному заключению или депортации. Для осуществления правоприменительных функций в ее распоряжение было предоставлено специальное подразделение милиции. В ходе войны за независимость Комиссией по выявлению и пресечению заговоров было рассмотрено более 500 дел по подозрению в шпионаже, подрывной деятельности или нелояльности, а ее руководителя – Джона Джея (John Jay) часто называют первым американским контрразведчиком²⁸.

Говоря об американской разведке периода американской войны за независимость, нельзя не упомянуть главнокомандующего вооруженными силами американской конфедерации генерала Вашингтона. Будущий первый президент США, уже на начальном этапе освободительной войны, по достоинству оценил те выгоды, которые получает в войне сторона, активно проводящая разведывательную деятельность. Достоверно известен, например, факт, что уже в первые месяцы после своего назначения главнокомандующим Вашингтон прибегал к услугам разведчиков при разработке военных планов американской армии.

Уже в самом начале войны за независимость в конфедеративной армии сформировалась целая система разведки. Непосредственно во главе этой системы стоял сам генерал Вашингтон, который в ряде случаев, даже проводил личные встречи с агентами и информаторами.

Основную же работу по сбору и систематизации разведывательных сведений проводили специальные "доверенные офицеры" из числа высших должностных лиц армии. Среди этих офицеров был и Александр Гамильтон – известный деятель американской революции, экономист, замечательный публицист и активнейший сторонник создания американской федерации²⁹.

В 1776 году по инициативе Вашингтона было создано первое специализированное разведывательно-диверсионное подразделение в армии объединенных колоний. Им стали так называемые "Рейнджеры Нолтона" – элитное подразделение американской армии, главой которого был назначен Томас Нолтон, уже имевший солидный опыт работы в разведке. Во вновь созданное подразделение было отобрано 150 наиболее подготовленных добровольцев. Основной задачей "Рейнджеров Нолтона" стало решение таких задач, которые расценивались как слишком опасные и рискованные для регулярных армейских подразделений.

В 1778 году в армии Конфедерации появилась должность начальника разведки. Им стал бригадный генерал Чарльз Скотт из Виржинии, пользовавшийся особым доверием со стороны Вашингтона. После его отставки армейскую разведку возглавляли полковник Дэвид Хенли и затем майор Бенджамин Талмейдж³⁰.

Printing Office, 1908 P.204.

²⁸ Pennypacker Morton, George Washington's Spies on Long Island and in New York, Brooklyn, 1939, P.31.

²⁹ Ряд статей А. Гамильтона, в защиту американской федерации и Конституции США 1787 года можно прочесть на страницах неизвестного "Федералиста". Federalist № 67-71. – In: The Federalist Papers/ Ed. C. Rossiter, The New York, 1961.

³⁰ См.: Van Doren Carl, Secret History of the American Revolution, The New York: Garden City Publishing, 1941, P.341.

Понимая всю важность и необходимость разведки, Дж. Вашингтон особо подчеркивал необходимость соблюдения секретности при проведении разведывательных операций, ибо, по его мнению, именно пренебрежительное отношение к вопросам секретности приводит, порою, к провалу прекрасно спланированных операций³¹.

Не менее серьезно Вашингтон относился к вопросам контрразведки. По мнению главнокомандующего армией Конфедерации ничто так не угрожало восставшим колониям, как недооценка опасности со стороны английских лазутчиков и шпионов: "...я не вижу большего зла, чем их (англичан) шпионы. Я хотел бы, чтобы на это было обращено самое пристальное внимание"³².

В соответствие с требованиями Джорджа Вашингтона самое пристальное внимание в армии Соединенных Штатов уделялось контрразведывательной работе. Все вопросы контрразведывательного обеспечения войск решались в тесном сотрудничестве со 2-м Континентальным конгрессом, в первую очередь с его Комитетом по шпионажу. Курировал работу контрразведчиков непосредственно сам главнокомандующий генерал Вашингтон.

В отличие от Комитета по шпионажу представители армии конфедератов вели контрразведывательную работу не только на своей территории, но и на территориях, захваченных английскими войсками. В этой связи представляет интерес контрразведывательная операция, проведенная при самом активном участии главнокомандующего вооруженными силами бывших колоний Джорджа Вашингтона. Эта операция была направлена на захват предателя и шпиона англичан Бенедикта Арнолда (Benedict Arnold), бежавшего к англичанам и возглавившего так называемый "американский легион", который формировался из числа дезертиров и противников отделения североамериканских колоний от Англии.

В октябре 1780 года Вашингтон, согласно детально разработанному плану, дал задание старшине Джону Чемпу (John Champe) перейти линию фронта и внедриться в ряды английской армии. Под артиллерийским огнем, в ходе сражения, Чемп перебрался через линию фронта и заявил англичанам, что он дезертир, не желающий сражаться на стороне Континентального конгресса. Для того, чтобы придать своим словам больший вес, Чемп передал англичанам несколько важных документов, которыми его заблаговременно снабдил Вашингтон.

Англичане поверили и зачислили Чемпа старшиной в "американский легион", дислоцировавшийся в Нью-Йорке. Чемпу удалось наладить связи с нью-йоркскими патриотами и подготовить все к успешному завершению операции, однако, в последний момент, Арнолд со своим легионом был передислоцирован в Вирджинию и план его захвата так и не был реализован.

Столь же неудачной и еще более дерзкой была другая операция, проведенная по непосредственному распоряжению генерала Вашингтона. В 1782 году Вашингтон одобрил план захвата сына английского короля Георга III принца Уильяма Генри (впоследствии короля Вильгельма IV) морского офицера, прибывшего в Нью-Йорк с кратковременным визитом. Однако, английская контрразведка проявила бдительность и вовремя узнала о готовящейся операции. Охрана наследника престола была усилена и дерзкую операцию пришлось отменить.

Спустя много лет американских посол в Англии в дружеской беседе рассказал королю Вильгельму об этой неудавшейся операции, особо подчеркнув, что план Вашингтона не предусматривал каких-либо насильственных действий, направленных против чести и достоинства королевской особы. Король поблагодарил посла за столь высокое уважение к своей персоне и заверил его, что он очень высоко ценит благородство и великодушные генерала Вашингтона, однако все же очень рад, что ему не представилось возможности лично оценить высокие душевные качества главнокомандующего.

³¹ См.: Washington J. Letter to Concel Elias Dayton, 26 July 1777.

³² См.: Edward F. Sayle, "George Washington, Manager of Intelligence," *Studies in Intelligence*, vol. 27, №. 4, 1983, P. 3-8.

1.2. Разведка США в конце XVIII – первой половине XIX века (1783-1865 годы)

Стремительно созданные в период, когда 13 бывшим английским колониям пришлось с оружием в руках бороться за свою независимость разведывательные и контрразведывательные службы Соединенных Штатов просуществовали недолго. Едва закончились боевые действия и Англия окончательно смирилась с потерей своих североамериканских колоний, как учрежденные в период борьбы за независимость спецслужбы, такие как: Комитет секретной корреспонденции (Committee of Secret Correspondence), Секретный комитет (Secret Committee), Комитет по шпионажу (Committee on Spies) были упразднены.

На первый взгляд, подобный шаг выглядел неразумным и странным, но при более внимательном рассмотрении такое решение американских властей нужно рассматривать как исторически закономерное. Разведывательная деятельность, которую со всей обоснованностью можно отнести к одним из древнейших видов деятельности человека, на протяжении многих столетий оставалась лишь разновидностью военной деятельности. Это в равной степени было справедливо и для молодого американского государства, и для тех европейских или азиатских держав, за плечами которых лежали столетия бесчисленных военных конфликтов.

Органы разведки создавались лишь тогда, когда государство собиралось воевать. Едва заканчивалась война, разведка упразднялась, чтобы вновь быть воссозданной с началом нового серьезного военного конфликта. Вполне естественно, что в конце XVIII и начале XIX века в США все еще господствовало традиционное представление о разведывательной деятельности как о неотъемлемой составляющей деятельности военной. Существование разведывательных служб считалось необходимым и оправданным лишь в те периоды, когда государство воевало. Едва оканчивались боевые действия, Конгресс сокращал ассигнования на оборонные нужды, и разведывательные службы оказывались в числе первых жертв бюджетных оптимизаций.

Пройдет еще почти целое столетие, прежде чем США откажутся от подобного стереотипа и учредят постоянно действующие разведывательные службы в составе крупнейших федеральных министерств, перейдя тем самым к новому этапу в развитии системы разведывательных служб – этапу ведомственных разведок. И понадобится еще несколько десятилетий экспериментов и провалов, прежде чем в Соединенных Штатах окончательно возобладает отношение к разведке как к одному из самостоятельных видов деятельности государства, и разведывательные службы займут подобающее им место в системе государственных органов США.

Пожалуй, лишь главнокомандующий армией объединенных штатов генерал Вашингтон, ставший первым президентом США, полагал, что разведка необходима Соединенным Штатам не только в военное, но и в мирное время. В своем послании Конгрессу в январе 1790 года Джордж Вашингтон просит Конгресс выделить финансовые ассигнования для так называемого Чрезвычайного фонда. В июле того же года Конгресс соглашается с предложением президента и учреждает Чрезвычайный фонд международных контактов, известный также как Фонд секретной службы (Contingent Fund of Foreign Intercourse (Secret Service Fund)). На нужды вновь созданной государственной структуры было выделено 40 000 долларов. За последующие годы бюджет фонда еще более увеличился³³.

Президенту было предоставлено право отчитываться только относительно общего количества израсходованных фондом денег, не раскрывая информации, касающейся лиц, получивших выплаты от Фонда или конкретных целей, на которые были израсходованы деньги. Подобным же образом решался вопрос о расходовании Фондом денег и при преемниках Вашингтона

³³ См., например: An act providing the means of intercourse between the United States and foreign nations, June 1, 1796, ch. 41, 1 Stat.493.

на посту президента. Даже когда в 1846 году Конгресс предпринял попытку поставить под свой контроль расходование средств Фонда, президент США Польк, ссылаясь на интересы национальной безопасности, отказался предоставить Конгрессу более подробную информацию относительно статей расходов Фонда секретной службы³⁴.

Конечно, Чрезвычайный фонд международных контактов нельзя рассматривать как ассигнования исключительно на разведку. Средства этого фонда расходовались на самые разные нужды в сфере внешней политики, однако бесспорно и то, что часть этих денег шла на оплату услуг лиц, предоставлявших США разведывательную информацию. Отказ от разведывательных служб в мирное время отнюдь не означал и полного отказа от ведения разведывательной деятельности.

В отсутствие специализированных разведывательных ведомств разведывательные задачи приходилось решать непрофильным органам, вряд ли рассматривавшим разведку в качестве своей первостепенной задачи. Например, во время войны США с Мексикой (1846-1848 годы) сбором разведывательной информации в американской армии занимался армейский инженерный корпус (US Army's Corps of Engineers), направлявший разведчиков на территорию противника с целью сбора информации о дислокации подразделений вражеской армии³⁵.

Насколько опасным может оказаться пренебрежительное отношение к разведке, в США убедились в 1812 году, когда из-за неудовлетворительной деятельности армейской разведки, английским войскам удалось незамеченными подойти на расстояние 16 миль к американской столице. Однако столь серьезный прокол не привел к пересмотру взглядов на разведку. Вплоть до конца XIX в США разведку по-прежнему не склонны были рассматривать как одно из важных направлений деятельности государства не только в военное, но и в мирное время.

1.3. Разведка в период гражданской войны в США (1861-1865 гг.)

Одно из эпохальных событий американской истории XIX века, Гражданская война 1861-1865 годов, весьма быстро привела к воссозданию специализированных разведывательных (и контрразведывательных служб). В ходе гражданской войны в США к разведке в равной степени серьезно относились обе враждующие стороны. Уже в самом начале боевых действий и северяне, и южане осознали насколько необходима активная дееспособная разведка для получения стратегического и тактического превосходства над противником. Как армией Юга, так и армией Севера были созданы разветвленные разведывательные сети на территории противника.

Одним из ведущих разведывательных органов южан стало Бюро связи и секретной службы (Signal and Secret Service Bureau), на которое были возложены обязанности проведения разведки против армии северян. Наибольшее внимание в своей работе Бюро уделяло добычанию газет и других периодических изданий северян, в которых содержалось достаточное количество информации, представляющей ценность для разведки. Добыванию информации при помощи агентуры, забрасываемой к противнику, Бюро связи и секретной службы уделяло несколько меньшее внимание, наивно полагая, что практически вся интересующая разведку информация может быть получена из газет и журналов³⁶.

³⁴ См.: Journal of the House of Representatives of the United States, 1845-1846 Friday, April 10, 1846. Washington: Printed by Ritchie & Heiss, 1846 P.657.

³⁵ См.: Fishel Edwin C., The Secret War for the Union: The Untold Story of Military Intelligence in the Civil War: New York, Houghton Mifflin Company, 1988. P.9.

³⁶ См.: Gaddy David, William Norris and the Confederate Signal and Secret Service //Maryland Historical Magazine, Volume 70, No. 2, Spring 1975. P 167.

Южане даже предприняли попытку в законодательном порядке оформить существование собственной разведывательной службы. Палата представителей Конфедерации рабовладельческих штатов 30 ноября 1864 года рассмотрела законопроект об организации Бюро связи и секретной службы³⁷. Однако, этот документ не был утвержден в виду того, что вскоре армия южан потерпела поражение, война окончилась, и конфедерация перестала существовать.

Северяне пошли несколько иным путем, создав отдельные разведывательные службы в Государственном департаменте, военном и военно-морском министерствах. Северные штаты активно использовали в интересах разведки и новейшие по тем временам технические средства. Целая группа дешифровщиков занималась расшифровкой сообщений южан – в результате их успешной работы северянам удалось узнать, например, местонахождение фабрики денежных знаков южан.

Собираемая разведкой северян информация условно могла быть разделена на два основных типа. Первый – это информация, которая касалась военных целей и планов армии Южан, политической ситуации на территории Конфедерации южных штатов. Ко второму типу относилась разведывательная информация тактического плана, которая содержала сведения о конкретном театре боевых действий – о численности и расположении сил противника, перемещениях противника.

При проведении визуальной разведки северянами активно использовались аэростаты. В августе 1861 года в армии северян была даже создана самостоятельная Аэростатная служба, которая просуществовала до 1863 года. В задачи службы входило предупреждение войск северян о внезапном нападении южан, разведывание боевых позиций и перемещений войск противника.

Для дальнейшего усиления разведывательной работы в 1863 году в армии северян было создано еще одно разведывательное подразделение – Бюро военной информации (Bureau of Military Information), которое возглавил полковник Джордж Шарп (George H. Sharpe). Вновь созданное бюро подготавливало на основе разрозненных разведывательных сведений, полученных разведывательными службами военного, военно-морского министерств и Государственного департамента, общие аналитические оценки³⁸.

Однако, ввиду неэффективного руководства со стороны генерала Хукера, предоставленные Бюро военной разведки аналитические оценки не всегда соответствовали реальной действительности. Так, из-за ложной информации, предоставленной Бюро, северянами было проиграно сражение при Ченселвилле. В 1865 году, по окончании войны, Бюро военной разведки было расформировано как не оправдавшее возлагавшихся на него надежд. Ввиду отсутствия необходимости прекратили свое существование разведывательные службы военного и военно-морского министерств.

Несмотря на достаточно необнадеживающие результаты работы, учреждение Бюро военной разведки стало, по существу, первой робкой попыткой координировать деятельность различных разведывательных служб и получать, на основе информации, добываемой различными разведывательными подразделениями из различных источников, целостную картину о противнике. В последствии в США еще неоднократно будут предприниматься аналогичные шаги, большинство из которых также не даст ощутимых положительных результатов.

Помимо государственных органов в армии северян разведывательную и контрразведывательную деятельность осуществляло созданное в Чикаго в 1850 году частное сыскное агентство Аллана Пинкертона³⁹. Непосредственно перед войной Пинкертона смог предотвратить покуше-

³⁷ См.: Hearing before the Select Committee on intelligence of the US Senate, 98-th Congress, 1-st session, On National Historic Intelligence museum. Nov. 3, 1983, Wash. 1984, P. 7.

³⁸ См.: Intelligence in the Civil War. A publication of the Central Intelligence Agency P.23. [сайт]. URL: https://www.cia.gov/library/publications/additional-publications/civil-war/Intel_in_the_CW1.pdf (дата обращения: 25.04.2014)

³⁹ Аллан Пинкертона, шотландец по происхождению, иммигрировал в США в 1842 году. В 1856 году организовал в Чикаго

ние на президента Линкольна, благодаря чему получил общеамериканскую известность. При покровительстве Джорджа Макклина (вскоре после начала войны назначенного командующим армией Севера), под началом которого профессиональный сыщик Пинкертон работал незадолго до войны, Алан Пинкертон становится главой армейской разведки северян. Вскоре президент Линкольн назначает его на пост начальника Объединенной разведывательной службы (Union Intelligence Service).

Вновь назначенный глава разведки не решил не создавать с нуля разведывательное подразделение, а привлек к работе детективов из своего частного сыскного бюро. В этом своем начинании он встретил полное понимание и поддержку со стороны президента США Авраама Линкольна. По мнению последнего, именно сыскное агентство Пинкертона в наибольшей степени подходило для решения разведывательных задач, поскольку до войны его сотрудники приобрели определенный опыт сыскной деятельности, занимаясь обеспечением безопасности частных железных дорог, борьбой с фальшивомонетничеством и расследованием уголовных преступлений⁴⁰.

Впрочем, более успешно сыщики Пинкертона обеспечивали контрразведывательную безопасность армии северян и Федерального правительства, перехватывая засылаемых на север армией Конфедерации шпионов и предотвращая покушения на должностных лиц. После отставки покровителя Пинкертона Джона Макклина с поста главнокомандующего в ноябре 1862 года, Пинкертон оставил государственную службу⁴¹.

После окончания боевых действий разведывательные службы, созданные в период гражданской войны, как в армии победивших северян, так и в армии потерпевших поражение южан, были упразднены за не надобностью. В США все еще продолжали господствовать взгляды на разведку как на неотъемлемый атрибут военных операций. Разведка все еще не стала необходимостью мирного времени и многие продолжали считать, что если США не участвуют в войне, то нет необходимости и в существовании разведывательных служб. Такое отношение к разведке сохраняло свою силу вплоть до восьмидесятых годов XVIII века. Даже в тех случаях, когда разведка проводилась в период мирного времени, ее цели и задачи полностью определялись вероятной возможностью вооруженного конфликта в будущем и, в целом, опять таки были направлены на обеспечение поддержки потенциальных военных операций армии США.

1.4. Борьба с фальшивомонетчиками и охрана американских президентов.

Тот факт, что разведка может быть востребована государством не только в период военных действий, но и в мирное время впервые обозначился именно в годы Гражданской войны 1861-1865 года. Так, в марте 1863 года, на основании федерального закона, руководитель министерства финансов США был уполномочен нанимать сыскных агентов, в количестве не более 3-х человек, которые «должны были под руководством министра финансов предотвращать, выявлять и привлекать к ответственности за мошенничество в налоговой сфере»⁴². Хотя, по своей сути полномочия названных агентов лишь отчасти можно назвать разведывательными – в большей степени они относились к полицейской деятельности, но именно с этих сыскных агентов начнет свою историю несколько разведывательных подразделений министерства финансов.

«Национальное сыскное агентство Пинкертона». Участвовал в Гражданской войне с апреля 1861 года. Войну закончил в чине майора. Умер в 1884 году. Сыскную фирму передал сыновьям Роберту и Уильяму. – Прим. автора.

⁴⁰ См.: Allan Pinkerton. The Spy of the Rebellion. New York, G.W. Carleton and Company, 1883. P.89-96.

⁴¹ См.: Horan James D. The Pinkertons: The Detective Dynasty That Made History. New York, Crown Publisher, 1967. P.115-137.

⁴² См.: An Act to amend an Act entitled "An Act to provide Internal Revenue to support the Government and pay interest on the Public Debt," approved July 102 first, eighteen hundred and sixty-too, and for other Purposes, Mar. 3 1863, ch. 74, sec. 20, 12 Stat. 726.

Закономерным и логичным развитием решения, принятого в 1863 году, стало учреждение 14 апреля 1865 года Отдела секретной службы (Secret Service Division), предшественника одной из наиболее известных специальных служб США – Секретной службы министерства финансов. Непосредственно к исполнению своих функциональных обязанностей вновь созданная служба приступила в июле 1865 года⁴³.

Основной функциональной задачей вновь созданного Отдела секретной службы стала борьба с фальшивомонетничеством и нелегальным выпуском денег. В реалиях XIX века американская денежная система представляла собой достаточно сложную конструкцию. Выпуском денежных банкнот и чеканкой монет в США занимался каждый штат, как следствие – в обращении находились самые различные денежные купюры. Это существенно облегчало работу фальшивомонетчиков. По отдельным оценкам, во времена президентства Авраама Линкольна более трети денежных купюр, находившихся в обращении, были фальшивыми.

Следует отметить, что Отдел секретной службы был учрежден не на основании федерального закона, а в силу решения президента Линкольна (за несколько часов до покушения, закончившегося трагической смертью президента)⁴⁴. Формально, подобный порядок создания нового подразделения федерального правительства противоречил сложившейся практике, поскольку любые дополнительные бюджетные ассигнования, необходимые при учреждении новой службы и найме новых служащих, должны быть выделены на основании федерального закона. Тем не менее, при более внимательном анализе данного вопроса, несложно убедиться, что законодательные требования не были нарушены. Например, еще в 1860 году в Законе о расходах на законодательную, исполнительную и судебную деятельность в 1861 финансовом году министру финансов было выделено 10 000 долларов на «задержание и предание суду лиц, вовлеченных в подделку монет Соединенных Штатов»⁴⁵, а с 1862 года еще дополнительно 3 000 долларов на «задержание, предание суду и наказанию лиц, вовлеченных в подделку казначейских билетов, облигаций и иных ценных бумаг Соединенных Штатов»⁴⁶. В рамках же уже выделенных бюджетных ассигнований новая служба могла быть создана и на основании решения президента или даже подчиненных ему должностных лиц.

В рамках поставленных перед ней задач деятельность Секретной службы была бесспорно правоохранительной деятельностью. Однако, особенность сил и средств, задействованных для решения упомянутых задач, более указывали на Секретную службу как на разведывательную службу. Тем более, первый глава Секретной службы Уильям Вуд (William P. Wood) еще в годы гражданской войны участвовал в проведении разведывательных операций и тесно взаимодействовал с Аланом Пинкертоном, Лафайетом Бейкером и с другими руководителями разведки северян. Да и первыми сотрудниками вновь созданной службы стали в основном бывшие детективы и разведчики, участвовавшие в военно-разведывательных операциях времен гражданской войны⁴⁷.

Помимо основного офиса в Вашингтоне, Отдел секретной службы имел свои представительства еще в 11 городах США. Уже в первый год своего существования новая служба смогла задержать более 200 фальшивомонетчиков, наладив при этом тесные рабочие контакты с местными полицейскими и атторнейскими службами. Постепенно полномочия Отдела секретной службы расширялись, наряду с расследованиями преступлений, связанных с фальшивомонетничеством, служба стала заниматься расследованием преступлений в игровой сфере,

⁴³ См.: Bowen Walter S. & Neal Harry Edward The United States Secret Service, Philadelphia and New York: Chilton Company. 1960, P. 13.

⁴⁴ См., например: Donald, D., Lincoln. Simon and Schuster, 1996. P 597.

⁴⁵ См.: Act making the Legislative, Executive, and Judicial Expenses of Government for the Year ending the thirtieth of June, eighteen hundred and sixty-one, Jun. 23 1860, ch. 205, 12 Stat. 102.

⁴⁶ См.: An Act to authorize an additional Issue of United States Notes, and for other Purposes, July 1 1862, ch. 143, 12 Stat. 533.

⁴⁷ См.: Bowen Walter S. & Neal Harry Edward, op. cit., P. 13.

использованием подневольного труда, борьбой с мафией и Ку Клукс Кланом, а также обеспечивала безопасность объектов министерства финансов, занимавшихся выпуском денег и ценных бумаг⁴⁸.

С 1894 года, без официальных предписаний, Отдел секретной службы начал периодически осуществлять охрану американских президентов. Так, летом 1894 года агенты Отдела секретной службы осуществляли охрану президента Кливленда и членов его семьи⁴⁹. В отдельные промежутки времени, например, в ходе испано-американской войны 1898 года, агенты Отдела секретной службы охраняли и президента Мак-Кинли. Однако, в сентябре 1901 года, когда на него было совершено покушение, он не обеспечивался охраной со стороны Отдела секретной службы⁵⁰.

После убийства президента Уильяма Мак-Кинли в конце 1901 года, действуя на неформальной основе, Конгресс обратился к Секретной службе с просьбой обеспечить постоянную охрану американских президентов, не выделив, однако для этого дополнительных бюджетных ассигнований⁵¹. Лишь с 1906 года Конгресс стал ежегодно выделять министерству финансов самостоятельные ассигнования на деятельность по охране американских президентов⁵².

1.5. Военно-разведывательные службы в мирное время.

Через два десятилетия после окончания гражданской войны вопрос о необходимости ведения разведки в мирное время был поставлен руководителями военно-морского и военного министерств. 23 марта 1882 года по распоряжению военно-морского министра Уильяма Ханта в структуре Навигационного бюро военно-морского министерства был создан Отдел военно-морской разведки (Office of Naval Intelligence)⁵³. Приказ министра определил в качестве задач вновь созданного отдела «сбор и обобщение такой военно-морской информации, которая может быть полезна военно-морскому министерству во время войны и в мирное время»⁵⁴. Структура новой разведывательной службы непрерывно развивалась и вскоре в состав Отдела военно-морской разведки входили уже три отделения: отделение безопасности, включавшее секции цензуры, следствия, торговли и контроля; отделение разведки, состоявшее из секций сбора и распространения информации, иностранной, воздушной и операционной разведок; административное отделение⁵⁵.

В 1885 году, аналогичная разведывательная служба – Отдел военной информации (Military Information Division) – был создан в рамках военного министерства при Управлении военного бронирования (Military Reservation Division). До 1889 года Отдел военной информации фактически выполнял роль вспомогательного подразделения при Управлении военного бронирования, осуществляя сбор разведывательной информации, относящейся к вопросам внешней политики и деятельности военных служб⁵⁶.

⁴⁸ Ibid., P. 12-83.

⁴⁹ См.: Kaiser Frederick, *Origins of Secret Service Protection of the President: Personal, Interagency, and Institutional Conflict* // *Presidential Studies Quarterly*, 1988, vol. XVIII, № 1, P. 102.

⁵⁰ Ibid., P. 112.

⁵¹ *Supplementary Reports on Intelligence Activities. Book VI. Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*, Apr. 23, 1976. U.S. Government Printing Office, Washington: 1976. P. 61.

⁵² См.: *An Act Making appropriations for sundry civil expenses of the Government for the fiscal year ending June thirtieth, nineteen hundred and seven, and for other purposes*, June 30, 1906, ch. 3914, 34 Stat. 708.

⁵³ См.: William Corson. *The Armies of Ignorance*. The New York 1977. P.593.

⁵⁴ См.: *General Order № 292// General Orders and Circulars Issued by the Navy Department From 1863 to 1887*. Washington, DC: Government Printing Office, 1887. P. 208.

⁵⁵ См.: *US Government Manual*. Washington: Government Printing Office, 1942, P. 203.

⁵⁶ См.: *Correspondence of the Military Intelligence Division Relating to "Negro Subversion" 1917-1941// National Archives Trust Fund Board National Archives and Records Administration*. Washington: 1987. P.1.

Спустя 3 года, в Законе о выделении финансовых ассигнований на 1889 год расходы на «сбор и обобщение зарубежной военной информации» были уже прописаны отдельной строкой⁵⁷. Это позволило руководству военного министерства повысить статус Отдела военной информации, сделав его самостоятельным подразделением в составе министерства⁵⁸.

За последующие четверть века название отдела дважды изменялось. Однако разведывательные функции отдела в его названии были отражены лишь в феврале 1903 года, когда он был переименован в Отдел военной разведки, а в организационной структуре военного министерства стал вторым отделом Генерального штаба. В состав Отдела военной разведки входило два отделения: отделение военной информации и отделение военных атташе

К началу XX века компетенция Отдела военной разведки была уже достаточно обширной. Отдел занимался сбором, обработкой и распространением информации, представляющей интерес для вооруженных сил, добывал разведывательные данные через военных наблюдателей и военных атташе США в зарубежных государствах. Кроме этого отдел выполнял и некоторые контрразведывательные функции: осуществлял наблюдение за зарубежными военными атташе, персоналом разведок, иностранными студентами. Еще одним направлением деятельности отдела была подготовка военно-топографических обзоров, карт и перевод представляющих разведывательный и иной интерес публикаций в иностранной прессе⁵⁹.

К концу XIX века были учреждены должности атташе по военным и военно-морским вопросам при зарубежных посольствах США. Это позволило Отделу военной информации и Отделу военно-морской разведки фактически с легальных позиций осуществлять сбор разведывательной информации за пределами Соединенных Штатов⁶⁰.

В следующий, XX век США вступили, имея уже несколько постоянно действующих разведывательных служб в структуре крупнейших федеральных министерств. Со всей определенностью можно утверждать, что к концу XIX века американская разведка перешла в следующий этап своего развития – эпоху ведомственной разведки. Разведывательная деятельность пока еще не рассматривалась в США в качестве одного из самостоятельных видов деятельности государства, однако для большинства подразделений федерального правительства США разведывательная деятельность стала необходимым инструментом, весьма востребованным при реализации основных функциональных обязанностей федеральных министерств и ведомств.

Ведомственная разобщенность разведывательных служб весьма негативно отразится на деятельности американской государственной машины, столкнувшейся с глобальными вызовами в первой половине XX века. Работа американской разведки и контрразведки окажется провальной в годы Первой мировой войны и неудовлетворительной в период Второй мировой войны. Однако без исторически закономерного этапа ведомственной разобщенности разведывательных служб, разведка США вряд ли смогла бы во второй половине XX века превратиться один из самостоятельных видов деятельности государства, а система американских разведывательных служб в единую централизованную систему, более известную под названием разведывательное сообщество США.

⁵⁷ См.: An act making appropriations for the support of the Army for the fiscal year ending June thirtieth, eighteen hundred and eighty-nine, and for other purposes, Sept. 22, 1888, 25 Stat. 483.

⁵⁸ См.: Correspondence of the Military Intelligence Division Relating to "Negro Subversion" 1917-1941. P.1.

⁵⁹ См.: US Government manual. Wash. 1942, P. 203.

⁶⁰ См.: Niblack A. P. The Office of naval intelligence : its history and aims. Washington : Governmental Printing Office, 1928. P. 6-11.

1.6. Проблема конституционности разведывательной деятельности в США

По мере того как в США во второй половине XIX века стали появляться постоянно действующие разведывательные службы, а сама разведывательная деятельность уже более не рассматривалась лишь как разновидность военной деятельности, возникли вопросы относительно того, насколько вообще правомерно федеральному правительству в мирное и военное время осуществлять разведывательную деятельность, а также создавать специально предназначенные для решения разведывательных задач государственные службы.

Безусловно, проблема правомерности ведения разведывательной деятельности правительством Соединенных Штатов поднималась в XIX веке отнюдь не пацифистами или ответственными американцами, озабоченными возможностью нарушения конституционных прав и свобод граждан в процессе деятельности разведывательных служб. Подобные вопросы впервые будут озвучены значительно позже, лишь во второй половине XX века. В XIX же веке проблема правомерности создания разведывательных структур в составе федеральных министерств и ведомств волновала американцев исключительно как проблема дополнительного бюджетного финансирования. Создание новых государственных служб и наем новых федеральных служащих непременно приводит к дополнительным расходам бюджета, который у федерального правительства США в XIX веке был весьма скромным. Именно по этой причине федеральному правительству США, в котором ряд высокопоставленных должностных лиц отлично понимал всю важность ведения разведывательной деятельности для успешного функционирования государственного механизма, приходилось иногда доказывать право президента и подчиненных ему должностных лиц исполнительной власти учредить разведывательные службы и вести разведывательную деятельность.

Учитывая же крайнюю лаконичность Конституции США, в которой упомянуто лишь одно должностное лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями (президент США), а также принимая во внимание особенности англосаксонской правовой системы, где в подавляющем большинстве случаев последнее слово принадлежит судебной системе, вопрос о правомерности создания разведывательных служб и осуществления ими разведывательной деятельности оказался не таким уж и простым. На практике его окончательное разрешение заняло более чем столетие.

В государствах с англосаксонской правовой системой при определении конституционного источника полномочий государственных органов, при выявлении конституционной основы того или иного нормативного правового акта часто приходится прибегать не к буквальному текстуальному сопоставлению отдельных фраз в конституции и в исследуемом нормативном акте, а к достаточно расширенному толкованию подчас весьма кратких и лаконичных конституционных положений и формулировок. Не говоря уже о Великобритании с ее "неписаной" конституцией, даже те представители англосаксонской правовой системы, которые обладают собственными текстуальными конституциями и которые (подобно тем же самым Соединенным Штатам Америки) подверглись в XX веке весьма заметному воздействию статутного права, в текстах своих конституций обычно склонны закреплять лишь наиболее общие правовые идеи, которые, для их практического применения, в большинстве своем требуют соответствующего дополнительного правового истолкования.

Конституция США – одна из самых старых конституций и за свою более чем двухсотлетнюю историю она подверглась лишь незначительным изменениям. В то же время, за более чем два века, прошедшие с момента принятия Конституции, в американском государстве и обществе произошли колоссальные перемены, в корне изменившие условия жизни людей, характер экономического уклада, правовую систему Соединенных Штатов.

Вполне естественно, что с момента создания американской Конституции не оставался неизменным тот смысл, который вкладывался уполномоченными толковать конституцию органами в ее различные статьи и клаузулы. Подходы к толкованию Конституции развивались и изменялись вместе с развитием и изменением самого американского общества и государства. Возможность гибкого толкования весьма общих юридических формулировок Конституции с одной стороны стала залогом ее потрясающей исторической стабильности и позволила в течение более чем двух веков не прибегать к серьезному пересмотру статей и положений конституции. С другой стороны отсутствие в Конституции жестких, конкретизирующих формулировок оставляет весьма большой простор для толкования конституционных положений и норм и, как следствие, значительно затрудняет задачу установления конституционного источника полномочий различных государственных органов и задачу выявления конституционной основы законодательных и подзаконных нормативных правовых актов.

Принимая во внимание особенности Конституции США и характер закрепленных в конституции юридических норм и положений, вполне логичным и естественным выглядит тот факт, что Конституция не содержит прямых упоминаний или непосредственных ссылок на разведывательную деятельность или на органы, полномочные вести подобную деятельность. Конституционная основа разведывательной деятельности (насколько, учитывая особенности американской конституции, вообще можно говорить о таковой) выводится путем толкования статей Конституции уполномоченными государственными органами. Причем, при установлении конституционной основы разведывательной деятельности (и это в полной мере подтверждается исторической практикой) более значимы те особенности толкования, которые обусловлены конкретной исторической эпохой и свойственными этой эпохе взглядами и оценками места и роли разведки в государстве. Значительно меньшее значение имеют те различия в толковании конституционной основы разведывательной деятельности, которые связаны со спецификой и порядком толкования конституционных норм различными ветвями государственной власти Соединенных Штатов.

В той или иной мере толкование положений Конституции в Соединенных Штатах осуществляют все три ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная. При этом, однако, толкование Конституции со стороны судебной ветви власти имеет существенно больший правовой вес, поскольку именно судебная власть обладает правом выносить *окончательное решение* о сути и о духе тех или иных конституционных или законодательных положений. Любое суждение, вынесенное судебной властью, подлежит пересмотру лишь в вышестоящей судебной инстанции. Заключение и толкование Верховного Суда США могут быть пересмотрены не иначе как самим Верховным Судом США⁶¹.

Практическое выявление конституционной основы разведывательной деятельности и, в более широком плане, конституционной основы деятельности разведывательных служб, в Соединенных Штатах изначально связано с некоторыми историческими сложностями. Фактически, уже до принятия Конституции США и создания единого федеративного государства бывшие североамериканские колонии Англии, в процессе борьбы за свою независимость вели активную разведывательную деятельность против той же самой Англии. На практике сложилось так, что разведка выступала в роли необходимого дополнения или вернее даже сказать в роли неотъемлемой части вооруженной борьбы бывших колоний за независимость. Услугами разведчиков самым активным образом пользовался будущий первый президент США и главнокомандующий вооруженными силами конфедерации Джордж Вашингтон⁶². В работе разведки принимали активное участие будущие творцы американской Конституции Александр Гамильтон и Джон Адамс.

⁶¹ См.: Hayburn, s Case, 2 Dall. (2 U.S.) 409 (1792).

⁶² См.: Edward F. Saylor George Washington, Manager of Intelligence, Studies in Intelligence, vol. 27, №. 4, 1983, P. 3-8.

Вполне естественно, что активные участники войны за независимость, которые заняли в дальнейшем большинство ключевых постов в конгрессе и в исполнительной вертикали власти даже после окончания освободительной войны сохранили к разведке такое отношение, которое сформировалось еще в период их участия в боевых действиях. Все американские конгрессы первых созывов и первые американские президенты, которые в свое время принимали непосредственное участие в освободительной войне, воспринимали разведывательную деятельность как неотъемлемую часть деятельности по обороне страны. Соответственно в качестве конституционной основы разведывательной деятельности (применительно к данному историческому периоду) подразумевались закрепленные второй статьей Конституции США конституционные полномочия президента как верховного главнокомандующего вооруженными силами⁶³. Доказательством правомочности подобного суждения могут служить рабочие материалы конгрессов первых созывов. Например, рассматривая в 1794 году вопрос о выплате денежного содержания некоему Гилберту Дину (одному из разведчиков, выполнявших по заданию главнокомандующего Дж. Вашингтона разведывательные миссии в тылу врага), Палата Представителей непосредственно указывает на то, что Президент Вашингтон осуществил наем разведчика в силу своих полномочий верховного главнокомандующего вооруженными силами⁶⁴.

Резонно предположить, что и конгресс, и президентская власть рассматривали подобную трактовку как весьма очевидную и не требующую дополнительного правового толкования. По крайней мере, как самостоятельная теоретическая проблема вопрос о конституционной основе разведывательной деятельности не поднимается ни в одном правовом документе, относящемся к этому периоду. Судебная власть также не стремилась (а в известной мере и не могла) выразить свое мнение по этой проблеме. Верховный Суд США и подчиненные ему суды, в силу особенностей судебной системы Соединенных Штатов, фактически лишены возможности решать подобные вопросы в чисто теоретическом плане. Суды могут толковать конституционные нормы лишь в том случае, если подобное толкование необходимо для разрешения конкретного судебного дела. В отсутствие судебных дел, в той или иной мере связанных с деятельностью разведки, суды не вправе каким-либо образом выражать свою точку зрения относительно того, на каких положениях конституции должна основываться деятельность разведки и как эти положения должны толковаться применительно к практической деятельности разведывательных органов. Учитывая же то, что разведывательные подразделения существовали лишь в системе вооруженных сил США, любое судебное дело, в той или иной мере затрагивающее вопросы деятельности разведки, могло рассматриваться лишь военным трибуналом Соединенных Штатов. Военные же трибуналы в США являются частью не судебной, а исполнительной ветви власти⁶⁵.

Принимая во внимание вышесказанное, следует заключить, что при оценке конституционной основы разведывательной деятельности в первые несколько десятилетий существования США приходится осуществлять анализ не правовых актов, издаваемых законодательной и исполнительной ветвями власти с целью реализации конституционных положений, не судебных решений, выносимых Верховным Судом США и нижестоящими судебными инстанциями в связи с рассмотрением дел, затрагивающих разведывательную проблематику, а реальных *практических* шагов, направленных на учреждение и развитие разведывательных органов.

Предпринимаемые в первую очередь в рамках президентской вертикали, эти шаги в основном были направлены на сохранение того статуса и той роли, которую разведка приобрела

⁶³ См.: The Constitution of the United States, Articles in addition to, and Amendment of the Constitution of the United States of America. Art. II, sec. 2. Цит. по: Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary, N. J. 1989, P. 1702.

⁶⁴ См.: Journal of the House of Representatives of the United States, December 22, 1794, P.271.

⁶⁵ См.: *Kurtz v. Moffitt*, 115 U.S. 487 (1885); *Dynes v. Hoover*, 20 How. (61 U.S.) 65 (1858).

в период освободительной войны. То есть, после образования на территории бывших 13 североамериканских колоний Англии независимого федеративного государства, разведывательная деятельность фактически по-прежнему продолжала восприниматься так, как она воспринималась еще в период существования американской конфедерации, а именно – как одно из направлений деятельности вооруженных сил страны. Для определения же конституционной основы разведывательной деятельности использовалось (или скорее даже подразумевалось) то положение статьи второй Конституции, которое устанавливало полномочия президента США как верховного главнокомандующего вооруженными силами⁶⁶.

Однако, подобная трактовка уже в первые годы после образования федеративного государства недостаточно исчерпывающе определяла конституционную основу разведывательной деятельности. Например в еще в 1790 году Джордж Вашингтон, с санкции конгресса, учреждает Фонд секретной службы (Secret Service Fund)⁶⁷ – по своей сути совершенно невоенный орган, наделенный разведывательными полномочиями⁶⁸. Тем самым, уже в на заре существования Соединенных Штатов в составе исполнительной вертикали появляется подразделение, которое, не являясь частью военного или военно-морского министерства, тем не менее, наделено полномочиями вести разведывательную деятельность. И здесь уже далеко не столь очевидно, что конституционной основой подобной разведывательной деятельности следует считать исключительно полномочия президента как верховного главнокомандующего вооруженными силами США.

После окончания войны с Англией США вынуждены вести не менее интенсивную разведывательную деятельность, чем в годы войны. Слабость вновь созданного федеративного государства, нестабильность на внешних границах федерации, непрекращающиеся попытки Англии вернуть под свою власть хотя бы часть потерянных территорий не позволяет Соединенным Штатам пренебрегать хотя бы малейшей возможностью для получения точной и своевременной разведывательной информации как о ситуации на приграничных территориях, так и о настроениях и планах на Североамериканском континенте ведущих европейских держав. Вполне естественно, что наряду с вооруженными силами, все более серьезное участие разведывательной деятельности принимает и внешнеполитическое ведомство Соединенных штатов – Государственный департамент. Хотя в его организационной структуре в эти годы не был создан специальный разведывательный орган, практически все заграничные дипломатические представительства США активно ведут сбор разведывательной информации. В конгрессе, при обсуждении вопроса об эффективности разведывательной деятельности, в качестве органов, ответственных за добывание разведывательной информации, называют уже не только военное министерство, но и Государственный департамент США⁶⁹.

Таким образом, на практике, в дополнение к военному ведомству, президент США предоставил (с фактического согласия конгресса) полномочия ведения разведывательной деятельности и ведомству внешнеполитическому, что с точки зрения правовой теории уже нельзя рассматривать как осуществление разведывательной деятельности подчиненными президенту органами в силу его полномочий верховного главнокомандующего. Фактически, с момента вовлечения в разведывательную деятельность (в мирный период) госдепартамента можно говорить о расширении конституционной основы разведывательной деятельности за счет закреп-

⁶⁶ См.: The Constitution of the United States, Articles in addition to, and Amendment of the Constitution of the United States of America. Art. II, sec. 2. Цит. по: Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary, N. J. 1989, P. 1702.

⁶⁷ Contingent Fund of Foreign Intercourse (Secret Service Fund).

⁶⁸ Вряд ли справедливо считать Фонд секретной службы разведывательным органом. Фактически, разведывательная деятельность выступала лишь в качестве одной из направлений деятельности, финансируемых из бюджета Фонда. В равной мере Фонд мог выделять средства и на любые иные мероприятия, совершенно не связанные со спецификой тех задач, которые обычно решает разведка.

⁶⁹ См.: Journal of the House of Representatives of the United States, July 3, 1797.

ленных конституцией прав президента в сфере международной деятельности⁷⁰. Признание же конгрессом факта наличия практики привлечения агентов внешнеполитического ведомства Соединенных Штатов к добыванию разведывательных данных (подобное признание содержится уже в том, что конгресс оценивает эффективность разведывательной деятельности Государственного департамента)⁷¹ говорит о том, что конгресс реальными практическими шагами выразил свое согласие с более широкой трактовкой президентом США своих конституционных полномочий в сфере международных отношений⁷².

Следует однако признать, что в первые десятилетия существования США, когда реально разведывательную деятельность уже вели как военное и военно-морское министерства, так и государственный департамент, вопрос теоретико-правового обоснования конституционной правомочности такой деятельности ни одной из ветвей власти так и не был поставлен. После окончания войны за независимость от Англии разведке стали уделять крайне незначительное внимание. Разведывательные службы в основном учреждались лишь на период участия США в локальных вооруженных конфликтах. В период же мирного времени разведкой всерьез не занималось ни одно из подразделений федерального правительства⁷³. Возможно, именно этим можно объяснить тотальное невнимание со стороны различных ветвей власти к вопросу определения конституционной основы разведывательной деятельности⁷⁴.

Ситуация с разведывательной деятельностью несколько изменяется во второй половине XIX века. В это время, в период гражданской войны между Севером и Югом, обе воюющие стороны учреждают достаточно большое количество разведывательных служб⁷⁵. Эффективная разведывательная деятельность вновь становится не только необходимым условием успеха в военной кампании, но и важным фактором в сохранении целостности единого федеративного государства.

Не случайно, что первое судебное дело, в котором высший судебный орган США затронул проблему толкования конституционности полномочий президента в сфере разведки, касалось как раз тех событий, которые имели место в период гражданской войны в США 1861-1865 годов. В 1875 году, при рассмотрении дела *Totten v. United States*, Верховный Суд США поставил вопрос о том, имел ли право Президент США, с точки зрения Конституции, осуществлять наем лиц для ведения разведывательной деятельности в период войны между Севером и Югом, или, если ставить вопрос в более общетеоретическом плане (а в данной ситуации Верховный Суд не только мог, но и должен был выдвинуть подобную трактовку вопроса) – правомочен ли глава американского государства вообще осуществлять наем разведчиков в период военных действий. Суд положительно ответил на этот вопрос. В выдвинутом обосновании подобного

⁷⁰ Имеется в виду конституционное право президента "...назначать послов и других официальных лиц". См.: The Constitution of the United States, Articles in addition to, and Amendment of the Constitution of the United States of America. Art. II, sec. 2. Цит. по: Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary, N. J. 1989, P. 1702.

⁷¹ См.: Journal of the House of Representatives of the United States, July 3, 1797; Journal of the executive proceedings of the Senate of the United States of America, Tuesday, June 1, 1813.

⁷² О том, что осуществление связей с иностранными государствами относится к компетенции президента и подчиненных ему должностных лиц, говорит уже в 1790 году один из виднейших творцов американского конституционализма Т. Джефферсон: "...Осуществление связей с иностранными державами есть полностью прерогатива исполнительной ветви власти". См.: Opinion on the Question Whether the Senate Has the Right to Negative the Grade of Persons Appointed by the Executive to Fill Foreign Missions, April 24, 1790, 5 Writings of Thomas Jefferson, P. Ford ed. The New York: 1895, P.161, 162.

⁷³ См.: Journal of the executive proceedings of the Senate of the United States of America, June 1, 1813, P.348; Journal of the House of Representatives of the United States, June 21, 1813, P.38; Journal of the executive proceedings of the Senate of the United States of America, April 12, 1822, P.281.

⁷⁴ Этим же, видимо следует объяснять и тот факт, что судебная власть впервые вопрос о конституционной природе разведывательной деятельности поставила только в 1875 году, то есть почти через столетие после принятия Конституции США (*Totten v. United States*). – Прим. автора.

⁷⁵ См.: Hearing before the Select Committee on Intelligence of the US Senate, 98-th Congress, 1-st session, On National Historic Intelligence museum. Nov. 3, 1983, Wash. 1984, P. 7.

решения высшая судебная инстанция ссылалась на полномочия президента как верховного главнокомандующего вооруженными силами США.

Следует, однако, отметить, что сама формулировка судебного решения указывает лишь на право президента нанимать лиц для ведения разведывательной деятельности в отношении военного противника Соединенных Штатов, то есть в обстоятельствах военного времени⁷⁶, и суд лишь подтвердил право президента нанимать секретных агентов "... с целью засылки их на территорию врага и добывания информации о силах, ресурсах противника и перемещениях его войск"⁷⁷. При этом, достаточно преднамеренно был обойден вопрос о том, насколько применимо подобное положение к условиям мирного времени.

Хотя данное судебное дело и рассматривалось в 1875 году, то есть в тот период, когда США не участвовали в военных действиях, суть дела касалась событий периода гражданской войны. Следовательно, формально суд не был обязан выносить суждение о вопросе, выходящем за рамки судебного разбирательства по этому делу, то есть, в данном случае, решать вопрос о праве президента нанимать должностных лиц для ведения разведки не только в военный, но и в мирный период. Однако, более логичным выглядит другое объяснение нерешительности суда: определив конституционную основу разведывательной деятельности исходя из полномочий президента как верховного главнокомандующего, Верховный Суд, тем самым фактически признал исключительную компетенцию президента в вопросах, связанных с разведкой. В силу же соблюдения принципа разделения властей, Верховный Суд США традиционно стремится максимальным образом ограничить свое вмешательство в те вопросы, которые по конституции отнесены к ведению других ветвей власти. Поскольку же абсолютная необходимость толковать полномочия президента по найму разведчиков в мирный период отсутствовала, и как законодательная, так и исполнительная ветви власти не стремились выразить свое мнение по данному вопросу, Верховный Суд также предпочел воздержаться от такого толкования⁷⁸.

Теоретически вполне обоснованным в деле *Totten v. United States* могло бы выглядеть и решение, подтверждающее право президента нанимать агентов для ведения разведывательной деятельности как в мирное, так и в военное время. Обстоятельства рассматриваемого дела относились к периоду гражданской войны между Севером и Югом. В то же время, Авраам Линкольн, начиная боевые действия против южан обосновывал их правомерность не необходимостью противостояния внешнему противнику, а правом президента использовать вооруженные силы для подавления восстаний на территории США, то есть тем правом, конституционность которого была подтверждена Верховным Судом США уже в ходе вооруженного противостояния Севера и Юга⁷⁹.

Весьма интересной в деле *Totten v. United States*⁸⁰ является попытка экстраполировать правовое понимание президентских полномочий верховного главнокомандующего вооруженными силами США, сложившееся ко второй половине XIX века на весь период развития американского конституционализма. Достаточно легко показать, что та трактовка, которую использует Верховный Суд, вполне соответствует теоретическим воззрениям 1875 года, когда и принималось судебное решение. Между тем, само содержание данного решения подразумевало теоретическое обоснование и предыдущей деятельности американских президентов, направленной

⁷⁶ В действительности, достаточно спорен сам вопрос о том, можно ли считать Гражданскую войну в США 1861-865 годов "периодом военного времени". Обычно, в качестве военного периода в США рассматривают лишь период участия США в военных действиях против внешнего противника. – Прим. Автора.

⁷⁷ См.: *Totten v. United States*, 92 U.S. 105 (1875).

⁷⁸ Обычно подобные вопросы Верховный Суд интерпретирует как "политические вопросы" и относит их к компетенции исполнительной и законодательной властей. См.: *Foster v. Neilson*, 2 Pet. (27 U. S.) 253 (1829).

⁷⁹ См.: *Prize Cases* 2 Bl. (67 U.S.) 635 (1863).

⁸⁰ См.: *Totten v. United States*, 92 U.S. 105 (1875).

на использование разведки в интересах федерального правительства. Однако в предшествующие периоды американской истории доминировали несколько иные представления о сути полномочий президента как верховного главнокомандующего.

В первые годы существования федеративного государства данная область президентских полномочий трактовалась весьма узко, то есть не более и не менее, чем право президента стоять во главе вооруженных сил. По мнению одного из авторов американской Конституции А. Гамильтона, полномочия президента США как верховного главнокомандующего должны включать в себя "... не более чем верховное командование и управление сухопутными и военно-морскими силами"⁸¹.

Заметный прогресс в интерпретации конституционного положения, закрепляющего за президентом функции верховного главнокомандующего, был достигнут уже менее чем через десятилетие после создания американской федерации. В 1795-м и 1807-м годах, опираясь непосредственно на конституционные полномочия президента как верховного главнокомандующего, конгресс принимает законы, позволяющие президенту использовать вооруженные силы для обеспечения исполнения законов⁸². Еще через два десятилетия Верховный Суд США не только подтвердил полное соответствие конституции этих законов, но и признал за президентом право окончательного решения вопроса о том, где и когда возникла ситуация, требующая использования вооруженной силы для обеспечения исполнения законов⁸³.

В судебном же решении по делу *Totten v. United States* важно не то, какое решение принял суд, а то, что в первые в юридическом плане был поставлен вопрос о конституционном праве президента нанимать лиц и создавать органы с целью ведения разведывательной деятельности. Хотя практика не акцентировать внимание на выявлении не только конституционной, но и вообще правовой основы разведывательной деятельности сохранилась в США еще почти целое столетие, первый шаг в направлении правового обоснования существования в составе федеральных министерств и ведомств специальных органов и подразделений, ведущих сбор и добывание разведывательной информации, был сделан.

Примечательно, что уже менее чем через десятилетие после этого судебного решения, постоянно действующие разведывательные службы были созданы при военном и военно-морском министерствах⁸⁴. Тем самым можно говорить о том, что глава исполнительной власти Соединенных Штатов посредством своих практических действий *de facto* решил в свою пользу спорный вопрос о правомерности использования *не только* в военное время в качестве конституционной основы разведывательной деятельности полномочий президента США как верховного главнокомандующего вооруженными силами.

Как и в случае с толкованием права президента использовать свои полномочия верховного главнокомандующего в качестве конституционной основы разведывательной деятельности в военное время, судебная власть США со значительным запозданием выразила свое мнение по таким вопросам, как: 1) право президента апеллировать к своим полномочиям главнокомандующего для обоснования конституционной правомерности разведывательной деятельности в мирный период; 2) законность использования президентом своих полномочий в сфере международных отношений для ведения внешней разведывательной деятельности.

Лишь в 1948 году при рассмотрении судебного дела *Chicago & S. Airlines v. Waterman S.S. Corp.* Верховным Судом была окончательно разрешена дилемма о правомерности, либо неправомочности использования в качестве конституционной основы разведывательной деятельности в мирный период закрепленных 2-ой статьей Конституции США полномочий пре-

⁸¹ См.: The Federalist, No. 69, J. Cooke ed., 1961, P.465.

⁸² См.: 1 Stat. 424 (1795); 2 Stat. 443 (1807).

⁸³ См.: *Martin v. Mott*, 12 Wheat, (25 U.S.) 19, 32-33 (1827).

⁸⁴ См.: *William Corson The Armies of Ignorance*. The New York 1977. P.593.

зидента как верховного главнокомандующего вооруженными силами, а также закрепленных в той же статье полномочий президента в сфере международных отношений⁸⁵. В данном решении Верховный Суд фактически обобщил президентские полномочия в международной сфере и в сфере верховного командования вооруженными силами страны в рамках единого конституционного основания: "...Президент, в равной мере как главнокомандующий вооруженными силами и как орган, представляющий государство во внешних сношениях, правомочен располагать необходимыми разведывательными службами"⁸⁶.

Хотя в указанной формулировке и не уточняется вопрос о том, в мирное или военное время правомочен президент учреждать разведывательные службы, диспозиция данного судебного дела, в котором одна из частных компаний оспаривает законность приказов Управления гражданской авиацией, совершенно очевидно указывает на тот временной период, когда США не участвовали в каком-либо военном конфликте. Учитывая принцип окончательности суждения Верховного Суда⁸⁷, можно заключить, что данное судебное решение подводит черту в вопросе о конституционной основе разведывательной деятельности и подтверждает правомерность учреждения президентом США разведывательных органов не только в военное, но и в мирное время.

⁸⁵ См.: The Constitution of the United States, Articles in addition to, and Amendment of the Constitution of the United States of America. Art. II, sec. 2. Цит. по: Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary, N. J. 1989, P. 1702.

⁸⁶ См.: 333 U.S. 103 (1948).

⁸⁷ См.: Hayburn's Case, 2 Dall. (2 U.S.) 409 (1792).

Глава 2. РАЗВЕДКА И КОНТРРАЗВЕДКА США В НАЧАЛЕ XX ВЕКА (1901-1918 ГОДЫ)

2.1. Разведка США накануне и в ходе Первой мировой войны

Важная страница в развитии американской разведки началась после того, как президентом США (в результате убийства в сентябре 1901 года Уильяма Мак-Кинли) стал Теодор Рузвельт. Новый президент видел особую роль разведывательных служб в выработке внешне-политического курса страны. Именно при Т. Рузвельте заметно активизировалась деятельность американской разведки за пределами Соединенных Штатов. Рузвельт, в частности, санкционировал использование американской разведки при подготовке революции в Панаме, что помогло американцам получить контроль над Панамским каналом⁸⁸. При его активной поддержке было создано Бюро расследований министерства юстиции – будущее ФБР, которому суждено было стать ведущей контрразведывательной службой страны и крупнейшей федеральной полицейской службой.

Накануне и в ходе Первой мировой войны военно-разведывательные службы США претерпели ряд реорганизаций, которые имели скорее отрицательный эффект с точки зрения повышения эффективности разведывательных служб страны. Так, после проведения реорганизации генерального штаба военного министерства в 1910 году, Отдел военной информации, более известный как Второй отдел генерального штаба (G-2) был упразднен. Его функции были переданы Отделу военного образования (War College Division), в составе которого с 28 апреля 1917 году функционировала самостоятельная Секция военной разведки (Military Intelligence Section). Уже 9 февраля 1918 года Секция военной разведки была переименована в Отделение военной разведки (Military Intelligence Branch) и одновременно передана в состав вновь созданного Исполнительного управления Военного министерства (Executive Division). Итогом многочисленных реорганизаций стало воссоздание 26 августа 1918 года Отдела военной разведки (Military Intelligence Division) в составе генерального штаба военного министерства, с 1921 года вновь ставшего Вторым отделом генерального штаба⁸⁹.

К моменту вступления Соединенных Штатов Америки в первую мировую войну⁹⁰ в США существовало несколько разведывательных служб. Помимо разведывательных органов военного и военно-морского министерства собственной разведкой обладал Государственный департамент, участвовало в разведывательной работе Бюро расследований министерства юстиции.

Основная роль в ведении разведывательной деятельности в годы первой мировой войны возлагалась на военно-разведывательные службы – Отдел военной разведки, многократно реорганизовывавшийся и менявший свою подчиненность, и Отдел военно-морской разведки военно-морского флота США. Участвовал в добывании разведывательной информации и Государственный департамент, который осуществлял сбор разведывательной информации через сотрудников американских посольств и консульств в зарубежных странах.

В годы первой мировой войны каждая разведывательная служба США действовала, по существу, обособленно, лишь в интересах своего собственного головного ведомства. Каким-либо серьезным усилиям по координации разведывательной деятельности различных федеральных министерств практически не предпринималось. Результатом подобной децентрализован-

⁸⁸ См.: Bishop Joseph Bucklin, Theodore Roosevelt and His Time. Vol. II. New York, Scribners, 1920. P. 94.

⁸⁹ См.: Correspondence of the Military Intelligence Division Relating to "Negro Subversion" 1917-1941// National Archives Trust Fund Board National Archives and Records Administration. Washington: 1987. P.1-3.

⁹⁰ War Between United States and Germany. Declared by Joint Res. April 6, 1917, 40 Stat. 1.

ной работы американской разведки в годы первой мировой войны стало дублирование функций, непродуктивная трата времени, сил и ресурсов разведок, нездоровая конкуренция между разведывательными ведомствами. Негативную роль в деятельности американской разведки в первые годы войны сыграло также крайне отрицательное отношение президента Вудро Вильсона к разведывательной деятельности. Сторонник «открытой дипломатии», Вильсон с крайним подозрением относился к разведке и контрразведке.

Его позиция несколько изменилось лишь под воздействием представителя британской разведки в США, который предоставил американскому президенту ряд сведений, добытых британской разведкой, о направленной против США деятельности Германии. В частности, американскому президенту были переданы дешифрованные сообщения немецких дипломатов и военных, которые касались попыток Германии воспрепятствовать американской финансовой и военно-технической помощи английской армии, а также материалы, касающиеся попыток Германии вовлечь Мексику в войну на стороне Германии в обмен на обещание Германии передать Мексике, в случае победы немецкой войс, Техас, Аризону и Нью-Мексико. В дальнейшем эта информация была использована Вильсоном в 1917 году, когда он призвал Конгресс объявить войну Германии.

2.2. Первые криптографические службы в США

После официального вступления Соединенных Штатов в войну в составе Отдела военной разведки военного министерства была создано криптографическое подразделение, получившее название «Ми 8». В обязанности вновь созданного подразделения входил перехват и расшифровка военных и дипломатических сообщений Германии и ее союзников, а также разработка систем кодирования информации передаваемой американскими военными⁹¹.

Деятельность «Ми-8» самым непосредственным образом связана с именем Герберта Ярдли.

Честолюбивый молодой человек, родившийся 13 апреля 1889 года в небольшом городке Ворсингтоне на Среднем Западе, переехал в Вашингтон и устроился на работу в Госдепартамент на скромную должность телеграфиста. Будучи, как самый молодой сотрудник, определен на работу в ночную смену, Ярдли, исключительно ради забавы, пытался разобраться в смысле отправляемых и получаемых им шифрованных телеграмм.

С удивлением молодой телеграфист обнаружил, что для него не представляет особого труда раскрывать секретные шифры Госдепартамента. Предполагая использовать свой неожиданно раскрывшийся талант для карьерных целей, Ярдли изучает огромное количество литературы по криптографии. Он становится частым гостем библиотек Конгресса и Госдепартамента. Ярдли перечитал все, что только мог отыскать, по интересующей его тематике – от рассказов Эдгара По, до руководств по использованию военных шифров в американской армии.

Имея доступ по роду своей служебной деятельности к кодам, используемым Государственным департаментом при передачи секретных сведений, он попытался расшифровать их. К его удивлению, расшифровка одного из секретных сообщений, отправленного президенту Вильсону, заняла у него менее двух часов. После первого успеха Ярдли всерьез занялся расшифровкой кодированных сообщений, пересылаемых иностранными правительствами, которые он получал от знакомых телеграфистов⁹². Итогом его экспериментов стала подготовка меморандума «Расшифровка американских дипломатических кодов», на основе которого была произведена разработка нового метода шифрования дипломатической переписки Государственного департамента. Подготовленный меморандум Ярдли представил своему непосред-

⁹¹ Kahn David, *The Codebreakers: the Story of Secret Writing*. New York: Scribner:1996. P. 352.

⁹² См.: Yardley, Herbert O. *The American Black Chamber*, Bobbs-Merrill, Indianapolis: 1931. P. 21-22.

ственному начальнику Дэвиду Сэлмону. Труд анализировал недостатки криптографической работы в Госдепартаменте и содержал ряд интересных предложений по ее совершенствованию. В работе анализировалось несколько десятков расшифрованных автором сверхсекретных кодов Госдепартамента, и Ярдли не без оснований рассчитывал произвести фурор своим мемурандумом.

Однако реакция руководителя была более чем скромной. Похвалив сотрудника за мастерски проведенный анализ, Дэвид Сэлмон практически никак не отреагировал на мемурандум. Когда же в мае 1917 года Ярдли намерился перейти на службу в армию, Сэлмон охотно предоставил ему самые хвалебные рекомендации.

5 июля 1917 года, буквально через несколько дней после призыва Ярдли на военную службу, ему было предложено возглавить вновь созданную Секцию кодов и шифров (Code and Cipher Section), известную также под названиями Бюро шифров (Cipher Bureau) и «Ми-8» (M.I.8), действовавшую тогда в составе Отдела военного образования. На момент своего создания, в штате новой секции состоял лишь сам Ярдли и двое гражданских служащих министерства обороны⁹³.

Несмотря на свою первоначальную малочисленность, новая служба стала фактически первым успешным в истории США примером того, как разведывательная служба может решать не только узковедомственные задачи, вытекающие из интересов ее головного министерства, но и общегосударственные задачи в целом. Будучи на тот момент единственной криптографической службой в США и не сталкиваясь с конкуренцией со стороны других ведомственных разведок, «Ми-8» успешно действовала не только в интересах военного министерства, но и в интересах Государственного департамента, военно-морского министерства и министерства юстиции.

Вследствие увеличения объемов работы Секции кодов и шифров, постепенно росла штатная численность службы, достигнув своего максимума к в 151 человек к ноябрю 1918 года. Усложнялась и внутренняя структура Ми-8, в которой выделились 5 функциональных подсекций:

подсекция разработки кодов и шифров (Code and Cipher Compilation) – разработка кодов и шифров для армии;

подсекция связи (Communications) – вопросы организации безопасной связи между подразделениями армии;

подсекция стенографии (Shorthand) – обработка посланий, написанных с использованием всех видов стенографии);

лаборатория тайнописи (Secret Ink) – выявление посланий написанных невидимыми чернилами;

подсекция дешифровки кодов и шифров (Code and Cipher Solution) – расшифровывание кодов и шифров противника⁹⁴.

Несмотря на очевидные успехи, достигнутые «Ми-8» в годы Первой мировой войны, вскоре после ее окончания, в апреле 1919 года, первая криптографическая служба США была упразднена. Даже в начале XX века, когда США уже сделали первые шаги к достижению геополитического лидерства в мире, разведывательную деятельность очень многие политические руководители страны продолжали рассматривать не как самостоятельный вид деятельности государства, а лишь как разновидность военной деятельности. Хотя уже ушли в историю те времена, когда окончание военных действий приводило к упразднению всех разведывательных служб страны, влияние предыдущей эпохи все еще оставалось сильным.

⁹³ См.: Hannah Theodore M., The Many Lives of Herbert O. Yardley. «UNCLASSIFIED». NSA Cryptologic Spectrum: 1981. P. 5.

⁹⁴ См.: Memorandum from Brigadier General Marlborough Churchill, Director of Military Intelligence, to the Chief of Staff, 16 May 1919, subject: Permanent Organization for Code and Cipher Investigation and Attack.

Впрочем, уже через месяц после упразднения «Ми-8» верх взяли более здравые и прагматичные взгляды. По совместному решению главы генерального штаба военного министерства Пэйтона С. Марча и Государственного секретаря Фрэнка Л. Полька 17 мая 1919 года криптографическая служба была воссоздана под названием Американский черный кабинет (American Black Chamber)⁹⁵. Предполагаемый бюджет новой службы должен был составлять 100 тысяч долларов, из которых 60 тысяч обеспечивало военное министерство, а 40 тысяч поступали из бюджета Госдепартамента. Штат службы, главой которой вновь стал Ярдли, должен был состоять из 50 сотрудников, в том числе 25 экспертов-криптографов и 25 вспомогательных сотрудников⁹⁶.

В действительности штат и финансирования Американского черного кабинета никогда не достигали заявленных цифр. В лучшие времена в новой криптографической службе трудились 9 криптографов и 7 вспомогательных сотрудников, а офис службы из-за бюрократических сложностей финансирования из бюджета Госдепартамента на территории Округа Колумбия перенесли в Нью-Йорк. Административно новая служба была подчинена Отделу военной разведки военного министерства⁹⁷.

Наиболее известный успех Американского черного кабинета связан с расшифровкой кодов, используемых японскими дипломатами. Еще в июле 1919 года его глава Герберт Ярдли пообещал своему непосредственному начальнику, главе Отдела военной разведки бригадному генералу М. Черчиллю в течение года расшифровать японские дипломатические коды. В противном случае Ярдли обещал подать в отставку. Задача выглядела трудноразрешимой ввиду того, что ни сам Ярдли, ни его сотрудники не знали японского языка. Тем не менее, в течение 5 месяцев решение было найдено и код был раскрыт. Правда, для того, чтобы прочесть сами дипломатические сообщения, криптографической службе пришлось нанять специалиста по японскому языку.

Одна из дешифрованных в декабре 1921 года специалистами Американского черного кабинета секретных телеграмм, отправленных японцами своим представителям на проходивших в Вашингтоне переговорах по ограничению военно-морских сил, позволила американским дипломатам добиться значительных уступок от японской стороны. Уже годы спустя были обнародованы факты, свидетельствующие о том, что удивительная «проницательность» американской делегации на переговорах заключалась не в потрясающей находчивости американских дипломатов, а в успешные действия американской разведки⁹⁸.

Несмотря на успешную деятельность, в 1929 году после вступления в должность президента Герберта Гувера и назначения Государственным секретарем США Генри Стимсона, финансирование криптографической службы со стороны Госдепартамента было прекращено. Отношение нового госсекретаря к разведке как средству получения информации было сконцентрировано в его крылатой фразе, которой он якобы сопроводил свое решение о прекращении финансирования Американского черного кабинета: «один джентльмен не читает корреспонденцию другого джентльмена» (Gentlemen do not read each other's mail)⁹⁹. Как выяснилось спустя полтора десятилетия, выразив подобным образом свое отношение к разведке, госсек-

⁹⁵ Свое название новая служба получила по ассоциации с английской «black chamber», созданной Джоном Уоллисом (John Wallis) и французской «cabinet noir», созданной Антуаном Россиньоном (Antoine Rossignol), предшественников современных криптографических служб, которые еще в XVII веке осуществляли прочтение тайнописных текстов, вскрывали шифры и перлюстрировали почтовые отправления в так называемых «черных кабинетах».

⁹⁶ См.: Hannah Theodore M., The Many Lives of Herbert O. Yardley. «UNCLASSIFIED». NSA Cryptologic Spectrum: 1981. P. 7.

⁹⁷ Ibid., P. 8.

⁹⁸ См.: Historical Background of the Signal Security Agency, published, in three volumes, by the Army Security Agency, Washington, D.C., 12 April 1946. Vol. 3, P.45.

⁹⁹ См.: David Kahn, The Reader of Gentlemen's Mail : Herbert O. Yardley and the Birth of American Codebreaking. New Haven: Yale University Press, 2004. P.101.

ретарь Стимсон действовал не по собственной инициативе, а лишь выполнял поручение президента Герберта Гувера¹⁰⁰.

Формально, после этого решения Криптографическая служба не была упразднена, она лишь была переведена в состав войск связи (Signal Corps) и перепрофилирована на решение задач, связанных исключительно с защитой собственных американских криптографических кодов, однако с этого момента она уже не решала разведывательные задачи¹⁰¹.

2.3. Создание Бюро расследований министерства юстиции (ФБР США)

История Бюро Расследований министерства юстиции (ныне Федерального Бюро расследований США) начиналась весьма нетрадиционным образом. Впервые предложение о создании полицейской службы в составе министерства юстиции было представлено Конгрессу Генеральным Атторнеем Чарльзом Джозефом Бонапарте в 1907. После длительных споров это предложение было отклонено законодателями¹⁰². Общественные настроения явно не благоприятствовали предложению Генерального Атторнея создать новую службу, даже не смотря на тот факт, что другие федеральные министерства – министерство финансов и министерство почтовой службы имели в своем распоряжении специальные полицейские силы, действовавшие, правда, лишь в целях обеспечения узковедомственных интересов¹⁰³.

Мнение противников создания подобной службы были высказаны в ходе дебатов в Конгрессе и в ходе комитетских слушаний в обеих палатах. Так, например, свои опасения по поводу создания новой федеральной полицейской службы выразил Председатель комитета по ассигнованиям Палаты представителей Конгресса Джеймс А. Тауни (Tawney), которому Бонапарте направил свой запрос. Другой член Комитета, конгрессмен из Нью-Йорка Фицджеральд заявил, что хотя все предыдущие попытки создать глобальную полицейскую организацию под эгидой федерального правительства не увенчались успехом, и хотя “никогда не высказывалось намерения создать централизованную полицейскую или шпионскую систему в Федеральном правительстве”, не исключено, что в ближайшем будущем Америка получит организацию подобного рода.

Еще более резкую и непримиримую позицию занял сенатор от Индианы Хеменвей (Hemenway). Выступая перед комитетом по ассигнованиям Сената, он заявил: “В намерения Конгресса никогда не входило создание шпионской системы подобного рода”.

Не преминули конгрессмены провести негативные параллели и с полицейской системой, существовавшей в начале XX века в Российской империи. Конгрессмен из Нью-Йорка Вальдо заявил: “Единственный вопрос, который стоит сегодня перед Палатой – это верим мы или нет в централизованную секретную службу, такую, например, как сегодня существует в России... Я полагаю, что это был бы огромный удар по свободе и свободным учреждениям, если в стране будет создана подобного рода служба”¹⁰⁴.

В общем, запрос Бонапарте привел к совершенно противоположным результатам – конгрессмены обратили свое внимание на имевшую место практику привлечения детективов из министерства финансов различными федеральными ведомствами, в том числе и министер-

¹⁰⁰ См.: Statement for Record of Participation of Brigadier General Carter W. Clarke. GSC, In the Transmittal of Letters From General George C. Marshall to Governor Thomas E. Dewey, the Latter Part of September 1944. P. 12.

¹⁰¹ См.: Yardley, Herbert O. The American Black Chamber, Bobbs-Merrill, Indianapolis: 1931. P. 370.

¹⁰² Hearings before House Appropriation Committee on Sundry Civil Appropriation for 1909. P. 774;

¹⁰³ Congressional Record, vol.42, P. 5554-5560; Congressional Record, vol.43, P. 458, 460, 462, 463, 655-657, 662-663, 672, 678, 2192, 3132.

¹⁰⁴ Congressional Record, vol.42, P. 5555.

ством юстиции¹⁰⁵. Члены Конгресса опасались, что подобная практика заимствования может со временем привести к созданию единой федеральной полицейской службы, наделенной в том числе и функциями политической полиции. Эти опасения были столь велики, что Конгресс законодательно запретил в дальнейшем использование детективов министерства финансов другими федеральными ведомствами, в том числе министерством юстиции¹⁰⁶.

30 мая 1908 года, через 3 дня после вступления закона в силу, завершилась первая сессия Конгресса. Конгрессмены всерьез занялись предстоящими предвыборными баталиями. 1 июня 1908 года, спустя месяц после начала парламентских каникул, Генеральный Атторней Бонапарте, без лишней огласки, учредил в министерстве юстиции специальное полицейское подразделение¹⁰⁷. Так появилось Бюро Расследований, получившее в 1935 году свое сегодняшнее название ФБР¹⁰⁸.

После возвращения с каникул Конгресса Бонапарте, защищая свое самоуправство, ссылался на крайнюю малочисленность своей полицейской службы, а также на то, что конгрессмены своим решением о запрете использовать детективов из министерства финансов просто вынудили его нанять своих собственных детективов¹⁰⁹. Несмотря на крайнее раздражение конгрессменов, требования упразднить неправомерно созданную службы в Конгрессе не прозвучало. Вместо этого обе палаты Конгресса ограничились проведением расследования деятельности федеральных полицейских служб, как уже ранее существовавших, так и вновь созданной полицейской службы министерства юстиции¹¹⁰.

Сложившаяся ситуация вызвала серьезную обеспокоенность Конгресса относительно тех методов, которыми производился сбор информации для Белого дома. Конгрессмены заявили, что за ними ведется наблюдение, а их почта вскрывается. Президент отрицал подобные обвинения, настаивая на том, что детективы, чья работа заключается в поимке преступников, не станут нарушать закон, вскрывая почтовые отправления честных граждан, однако иногда почта бывает вскрыта случайно¹¹¹. С подобными объяснениями Президента в прессе была опубликована частная корреспонденция сенатора от Южной Каролины, который был особенно известен своей оппозиционностью Администрации. Для конгрессменов подобный инцидент явил собой яркий пример тех самых злоупотреблений, которые они имели в виду, отклоняя запрос Бонапарте о создании новой полицейской службы.

Пытаясь развеять опасения Конгресса относительно возможности перерождения полицейской организации в глобальную шпионскую систему, Бонапарте заверил конгрессменов, что хотя и велик соблазн у отдельных политиков использовать службу в своих собственных политических интересах, он этого никогда не допустит.

Новая полицейская служба выжила несмотря на активное противодействие со стороны определенной части конгрессменов. Во многом своим правом на существование служба обязана Президенту Теодору Рузвельту, который самым активным образом встал на ее защиту. Он обвинил Конгресс в том, что запретив использовать детективов министерства финансов другими федеральными ведомствами, Конгресс, тем самым, оказал неоценимую услугу пре-

¹⁰⁵ Congressional Record, vol.43, P. 656, 662-663, 672, 678-679.

¹⁰⁶ An Act Making appropriations for sundry civil expenses of the Government for the fiscal year ending June thirtieth, nineteen hundred and nine, and for other purposes. May 27, 1908. 35 U.S. Stat. 328.

¹⁰⁷ Annual Report of the United States Attorney General for 1909 year, P. 8-10.

¹⁰⁸ Title pages of Uniform Crime Reports for 1934 and 1935.

¹⁰⁹ Congressional Record, vol.43, P. 303, 311, 699, 3795-3801. House Res. 480 (60th Congress, 2nd Sess.), 1909; Sen. Res. 233(60th Congress 2nd Sess.), 1909.

¹¹⁰ Hearings before Selected Committee on ApproP. For the Prevention of Fraud in and Depredations upon the Public Service appointed Jan.20 1909, pursuant to House Res. 480 (60th Congress, 2nd Sess.),P.375.

¹¹¹ 43 Congressional Record P. 721-722.

ступным элементам по всей стране¹¹². Аргумент Конгресса, что единственной целью принятия закона, запрещающего использование детективов Департамента Финансов другими ведомствами было желание ограничить деятельность полицейской службы министерства финансов исключительно рамками возложенных на нее законом функциональных обязанностей, не помогли Конгрессу избавиться от ярлыка пособника всех американских преступников. Конгресс был вынужден утвердить решение Генерального Атторнея и узаконить факт создания новой полицейской службы в рамках министерства юстиции.

Намереваясь заслужить благосклонность Конгресса, Бонапарте выдвинул несколько основных принципов, на которых он планировал строить деятельность Бюро Расследований и которые по его мнению должны были предотвратить злоупотреблений со стороны новой службы:

1. Обязательный ежедневный отчет каждого детектива о проведенной работе перед руководителем Бюро.

2. Ежедневный отчет руководителя Бюро перед Генеральным Атторнеем .

3. Проведение расследования по любому факту злоупотребления властью или нарушению законности; наказание виновного вплоть до увольнения и привлечения к уголовной ответственности.

4. Проведение специального расследования Конгресса по выявленным фактам нарушения законности и прав человека¹¹³.

Конгрессмены выдвигали различные предложения и в плане определения компетенции Бюро Расследований, в целом они сводились к позиции конгрессмена Смита – “...обеспечить, чтобы данная служба могла использоваться только для расследования преступлений против Соединенных Штатов и случаев мошенничества по отношению к Федеральному Правительству, и всякий, кто попытается использовать службу для какой-либо иной цели, должен быть подвергнут уголовному преследованию”¹¹⁴. Но дебаты по поводу необходимых ограничений в работе службы закончились безрезультатно. Работа Конгресса близилась к рождественским каникулам, не оставалось времени для принятия конкретных документов¹¹⁵.

Стенли В. Финч назначенный Бонапарте главой нового ведомства, был оставлен в своей должности и Генеральным Атторнеем Президента Тафта Джоржем В. Викерсхамом. С первых же дней работы в новой должности Финч столкнулся с серьезной проблемой, которая выразилась в том, что все сферы деятельности как на федеральном, так и на местном уровне были распределены между уже существующими полицейскими службами. Большинство дел Бюро Расследований вынуждено было передавать в Департамент Финансов и в другие ведомства, имевшие свои полицейские службы¹¹⁶.

2.4. Первые дела Бюро расследований

Первые дела Бюро расследований касались преступлений в индейских и других правительственных резервациях, злоупотреблений в торговле ценными бумагами на территории Федерального Округа Колумбия, случаев вымогательства со стороны федеральных служащих. Большие возможности для расширения полномочий Бюро давало содержащееся в американской Конституции положение о межштатной торговле, которое давало Конгрессу право регу-

¹¹² 43 Congressional Record P. 24-25,461,462,463.

¹¹³ Hearings House Appropriation Committee on Sundry Civil AppriP. for 1910 P. 1012-1013.

¹¹⁴ Ibid. P. 1041.

¹¹⁵ Hearings House Appropriation Committee on Legislative, Executive and Judicial Appropriation for 1912, P. 202-203.

¹¹⁶ Annual Report of the United States Attorney General for 1910 26, Hearings House Appropriation Committee on Sundry Civil Appropriation for 1910, P. 1007,1008.

лизовать торговлю между отдельными штатами¹¹⁷. Данный пункт с течением времени был интерпретирован американскими законодателями таким образом, что федеральная юрисдикция должна распространяться на все преступления, связанные с пересечением границ штатов – например, движение краденой собственности через границу штата или кража собственности из железнодорожного вагона, следующего из одного штата в другой¹¹⁸.

Основываясь на положении о межштатной торговле, в 1910 году Конгресс принял Закон Манна, установивший уголовную ответственность за перевозку через границы штатов девиц легкого поведения. По общему признанию данный закон положил начало трансформации полицейской службы министерства юстиции из небольшого ведомства, занимающегося главным образом второстепенными делами, в общенациональную организацию, имеющую свои отделения в каждом штате и в каждом большом городе¹¹⁹.

Закон Манна еще на стадии разработки встретил активную оппозицию со стороны некоторых конгрессменов. Подвергалась критике как юридическая форма изложения материала, так и фактическое содержание законопроекта. Например, некоторые конгрессмены, такие как конгрессмен от штата Теннесси Тетус Симс, или конгрессмен от Джорджии Уильям С. Адамсон высказывали сомнения в необходимости передачи ряда функций в сфере уголовного преследования в ведение централизованного федерального ведомства. Ряд других депутатов вообще высказывал сомнение в необходимости решения подобных вопросов на федеральном уровне, предлагая возложить обязанности по исполнению этого закона на полицейские службы штатов¹²⁰.

Новый закон вступил в силу, но ни одна из федеральных полицейских служб формально не несла ответственности за его исполнение. В конце концов, после долгих дебатов, обязанности по исполнению закона были возложены на Бюро расследований министерства юстиции. Под новые обязанности руководитель Бюро успешно получил и дополнительные финансовые средства¹²¹.

Примечательной особенностью Закона Манна было то, что сам факт наличия межштатной торговли, то есть факт получения коммерческой выгоды в результате перевозки через границу штата девиц легкого поведения напрямую в законе прописан не был. Бесспорно, законодателями он подразумевался. Без этого Конгресс был бы не вправе принять закон, передающий в ведение федерации (одной из федеральных полицейских служб) полномочия по уголовному преследованию сутенеров, перевозящий свой живой товар с целью получения выгоды через границу штата. То есть, с точки зрения американских законодателей, именно наличие в данном процессе признаков «межштатной торговли» дало основания Конгрессу принять подобный закон.

Поэтому не приходится сомневаться, что в момент принятия Конгрессом Закона Манна предполагалось, что сфера действия данного акта будет распространяться лишь на лиц, перевозящих через границу штата девиц легкого поведения с целью извлечения коммерческой выгоды из вышеназванного предприятия. Но ввиду особых условий, сопутствовавших принятию Закона Манна, когда главы двух комитетов Конгресса оспаривали друг у друга первенство выдвижения законопроекта (по традиции закон получал имя того председателя, чей комитет выдвигал законопроект), за юридическими формулировками законопроекта следили не

¹¹⁷ Hearings House Appropriation Committee on Sundry Civil Appropriation for 1909, P. 777; Hearings House Appropriation Committee on Legislative, Executive and Judicial Appropriation for 1911. -P. 268.

¹¹⁸ Hoover J. Edgar, Some Legal Aspects of Interstate Crime; Government Printing Office, Washington D.C., 1938. -P. 810, 26-27.

¹¹⁹ Congressional Record, vol.45, P. 1032.

¹²⁰ Ibid. P. 820, 823.

¹²¹ Annual Report of the United States Attorney General for 1910 P.26; Annual Report of the United States Attorney General for 1911 P. 25.

столь строго¹²². В итоге оказалось, что из текста уже принятого закона отнюдь не следовало обязательное присутствие коммерческой выгоды при перевозке дам «с пониженной социальной ответственностью». Это упущение позволило Бюро Расследований расширенно толковать закон. В результате Бюро фактически получило право вмешиваться в частную жизнь американских граждан и контролировать соблюдение ими морально-нравственных норм.

Рьяно взявшиеся за реализацию нового закона сыщики Бюро расследований толковали содержание закона слишком буквально. С точки зрения весьма пуританской по своим взглядам и убеждениям Америки женщина, пересекающая границу штата в сопровождении мужчины, который не является ни ее мужем, ни ее отцом, ни ее братом или иным близким родственником, бесспорно должна была рассматриваться как девица легкого поведения. Соответственно, мужчина, сопровождавший такую женщину, задерживался сыщиками Бюро и привлекался к уголовной ответственности.

Вместо борьбы с сутенерством Бюро расследований развернуло на основании Закона Манна общеамериканскую кампанию борьбы за нравственность. Немало громких дел (в том числе и в отношении весьма известных в Америке людей) закончилось судебными приговорами и длительными сроками тюремного заключения лишь за то, что американские мужчины имели неосторожность направляясь из одного штата в другой, прихватить с собой свою невесту, любовницу или подругу.

Одной из первых жертв подобного расширительного толкования закона стал чемпион США по боксу в супертяжелой весовой категории Джек Джонсон, который путешествовал по США со своей подругой, прошлое которой вызывало определенные вопросы. Того факта, что их союз не был скреплен узами брака, оказалось достаточно для возбуждения против боксера уголовного дела. Ни многочисленные высокопоставленные заступники, ни поддержка прессы не смогли спасти Джонсона от тюремного срока за аморальное поведение¹²³.

Основываясь на положениях Закона Манна, Бюро расследований открывает свои филиалы во многих городах США и, практически, берет на себя функции координатора деятельности местных полицейских служб штатов. Так как большинство преступлений, связанных с транспортировкой девиц легкого поведения, не влекло за собою пересечение границы штата, формально Бюро расследований не могло задержать преступника. В таких случаях задержание производилось полицейской службой штата по поручению и под руководством Бюро расследований¹²⁴.

Неумеренное усердие Бюро расследований в борьбе за нравственность американских граждан было несколько остужено в 1915 году решением Верховного Суда США по делу *United States vs. Hotte*¹²⁵. Пересматривая в порядке надзора дело очередного бедолаги, ставшего жертвой «борьбы за нравственность» суд рекомендовал Бюро расследований ограничить сферу применения положений Закона Манна случаями извлечения корыстной выгоды, скорректировав тем самым компетенцию ведомства и одновременно дав частное определение относительно используемой в Бюро практики проведения расследований.

Несмотря на резкое несогласие значительной части конгрессменов со столь расширенным толкованием Закона Манна со стороны Бюро Расследований, а также вопреки рекомендациям Верховного Суда сформулированным в деле *United States vs. Hotte*, которые требовали от ведомства более продуманного подхода к рассмотрению дел об аморальности, подавляющее число обвинений, выдвигаемых Бюро на основании Закон Манна были обвинения в аморальности.

¹²² 45 Congressional Record P. 1032.

¹²³ *Johnson vs U.S.*, 215 Fed. 679 (Apr. 14. 1914); Hearings House Appropriation Committee on Sundry Civil Appropriation for 1915, P. 1156-1158.

¹²⁴ Hearings House Appropriation Committee on Sundry Civil Appropriation for 1914, P. 871,872,874,876.

¹²⁵ *U.S. vs. Hotte*, 236 U.S. 140, 145, 148 (Feb.1, 1915).

Подобной практике во многом содействовало общественное мнение, которое в значительной степени было на стороне Бюро и его деятельности по искоренению аморальности¹²⁶. Постепенно, к концу тридцатых годов, интерес к делам об аморальности начал угасать. Хотя Бюро и продолжало периодически возбуждать уголовные дела по этому основанию, с 1940 года статистика по подобным делам перестала попадать в ежегодные отчеты Бюро¹²⁷. Окончательно точка в делах об аморальности была поставлена распоряжением Генерального Атторнея Митчелла в конце сороковых годов, когда он заявил, что дела об аморальности не должны находиться в компетенции ФБР и вообще в компетенции любого федерального органа; в компетенции ведомства остались лишь случаи, предполагавшие извлечение коммерческой выгоды¹²⁸.

Помимо роста Бюро и укрепления его организационных структур Закон Манна, принятый в 1910 году, оказал большое влияние на развитие информационной системы в ФБР. Именно с принятия этого документа ФБР начало централизованный сбор информации об американских гражданах, эта информация концентрировалась в специальных досье в центральном офисе службы¹²⁹. Десятки тысяч граждан вынуждены были давать показания детективам из Бюро, о путешествующих иностранцах, о подозрительных лицах, и собственных родственниках и о самих себе. Сотни тысяч документов попадали в центральный офис ФБР, где собирались и систематизировались. ФБР получило в свои руки как раз ту силу и власть, которой так опасался Конгресс в 1908 году¹³⁰.

2.5. Американская контрразведка в годы Первой мировой войны

В начале XX века в США еще не существовало специализированных контрразведывательных служб. Будущий флагман контрразведывательной деятельности, Федеральное Бюро Расследований США (в те времена Бюро расследований министерства юстиции), к началу Первой мировой войны представляло собой лишь маленькую полицейскую службу и было сосредоточено на решении задач, весьма далеких от контрразведки. Вряд ли тогда кто-то предполагал, что всего через три десятилетия эта небольшая сыскная служба министерства юстиции станет крупнейшим федеральным полицейским органом и в дополнение к этому практически полностью монополизировать всю контрразведывательную деятельность в США.

В контрразведывательной сфере в годы Первой мировой войны основная работа выполнялась военным и военно-морским министерствами. Военная контрразведка вела борьбу со шпионажем и диверсиями в рядах американской армии, а также на военных объектах. Вне вооруженных сил контрразведывательную работу осуществляли министерство почтовой службы. Ближе к окончанию войны к контрразведывательной работе подключилось Бюро расследований министерства юстиции.

Военные ведомства стремились широко использовать и полицейские силы из других федеральных ведомств. Так, в работе по противодействию иностранному шпионажу и диверсионной деятельности противника на направлениях, обусловленных преимущественно спецификой работы головного ведомства, принимали участие детективы из министерства финансов, труда, сельского хозяйства, внутренних дел, военной торговли¹³¹. В борьбе с диверсиями и шпионажем в годы войны были задействованы даже детективы министерства почтовой службы,

¹²⁶ Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 24, P. 480.

¹²⁷ The New York Daily News, Feb. 19,26,28.

¹²⁸ Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 24, P. 478-479.

¹²⁹ 1940 Atty. Gen. 158.

¹³⁰ Hearings House Appropriation Committee on Sundry Civil Appropriation for 1910, P. 1038.

¹³¹ Hearings House Appropriation Committee on Sundry Civil Appropriation for 1917, P. 1356.

которые проводили досмотр почтовых отправлений, организовывали среди американских промышленников разъяснительную работу о необходимости соблюдения на предприятиях мер безопасности¹³².

После взрыва 30 июля 1916 года на острове Черного Тома в Бухте Нью-Йорка – перевалочном пункте для отправки грузов, в том числе и военных, в Европу двух тонн динамита, в работу по выявлению вражеских диверсантов активно включилось Бюро расследований министерства юстиции. Однако на практике деятельность Бюро носила скорее вспомогательный характер. Реально работу по противодействию проникновению иностранных шпионов в ряды армии, как находившейся в непосредственном соприкосновении с войсками противника, так и оставшихся на американском континенте, и по защите секретных материалов осуществляли детективы из военного и военно-морского ведомств.

Компетенция Бюро не позволяла службе вести борьбу с подстрекательской деятельностью, поэтому в середине 1917 года директор Бюро обратился к Президенту Вудро Вильсону с просьбой ходатайствовать перед Конгрессом о расширении компетенции Бюро. Несмотря на отказ Президента, Конгресс, под давлением патриотически настроенной общественности, внес изменения в Закон о шпионаже, распространив сферу его действия и на различного рода подстрекательские призывы¹³³. Бюро расследований получило право арестовывать лиц, подозреваемых в связях с противником, а также проводить профилактические мероприятия в отношении общественно опасных настроений. Вскоре Бюро расследований получило полномочия вести наблюдение за радикальными организациями, о чем более подробно будет рассказано ниже¹³⁴.

Кроме вышеназванных задач Бюро осуществляло контроль за рабочими и социалистическими группами на территории США, выступавшими с антивоенными призывами¹³⁵. Совместно с военной полицией Бюро осуществляло защиту армии от спиртного и проституции, ту же работу вне войск Бюро осуществляло самостоятельно.

Формально на министерство юстиции также была возложена ответственность за выдачу разрешений на наем на военное производство в условиях дефицита квалифицированной рабочей силы того или иного иностранца. На практике же этот вопрос решался в военном или военно-морском департаментах¹³⁶. Министерство юстиции отвечало также за регистрацию граждан немецкой национальности, проживающих на территории Соединенных Штатов, однако Бюро расследований решало эту задачу лишь частично – львиную долю работы выполняли местные подразделения полиции¹³⁷.

2.6. Американская лига защиты: негосударственная служба контрразведки

Несмотря на формальное участие в организации контрразведывательного обеспечения США в годы Первой мировой войны нескольких специальных служб, представляющих разные министерства, задача по противодействию разведывательной и подрывной деятельности германской разведки решалась ими недостаточно эффективно. Доказательством этому служит

¹³² Annual Report of the United States Attorney General for 1918, P. 730-734.

¹³³ Lowenthal, Max, The Federal Bureau of Investigation, New York Harcourt Brace Jovanovich 1972, P.173.

¹³⁴ Ibid 177 P.

¹³⁵ Hearings House Appropriation Committee on Urgent Deficiency Appropriation for 1918, P. 855.

¹³⁶ Annual Report of War Department for 1917, vol.1, P.129.

¹³⁷ Annual Report of the United States Attorney General for 1918 76; Annual Report of the United States Attorney General for 1918 46-54, 104.

создание в 1917 году такой организации, как Американская лига защиты (American Protective League).

Появление в США в XX веке Американской лиги защиты – общественной организации, взявшей на себя выполнение сугубо государственных по своей природе функций контрразведывательного обеспечения страны, на первый взгляд выглядит странным. Ведь к началу XX столетия США уже являлись крупнейшей экономикой мира и постепенно начинали заявлять о своих претензиях на мировое лидерство. Однако, развитие государственных институтов, усиление роли государства как внутри, так и вовне страны шло в Соединенных Штатах существенно более медленными темпами, нежели развитие американской экономики. Американское государство в начале XX века еще недостаточно укрепилось для того, чтобы решать весь спектр задач, стоящих перед сильным и экономически развитым государством.

К моменту вступления Соединенных Штатов в войну против Германии в апреле 1917 года США были охвачены патриотической лихорадкой. По всей стране появилось множество патриотических групп. Американская лига защиты была всего лишь одной из множества таких патриотических общественных организаций, активно выражавших желание оказать помощь своему правительству в борьбе с врагом. Тем не менее, определенные исторические обстоятельства сделали именно Американскую лигу защиты наиболее значимой и влиятельной общественной силой этого периода.

Главной проблемой обеспечений безопасности США в годы Первой мировой войны была проблема ограниченного финансирования. Недофинансирование государственных органов, отвечающих за вопросы обеспечения безопасности страны, привело к тому, что в конце 1916 года некто Альберт Бриггс (Albert M. Briggs), осведомленный о недостаточном финансировании и кадровом дефиците в государственных контрразведывательных службах, обратился к Генеральному атторнею США Томасу Грегори (Thomas W. Gregory) с предложением создать действующую под общим руководством Бюро расследований министерства юстиции общественную организацию, которая бы оказывала помощь государственным органам в обеспечении контрразведывательной безопасности государства. Бюро расследований достаточно настороженно отнеслось к высказанной инициативе. Однако, под давлением ряда политических фигур, оно все же было вынуждено было уступить и начать сотрудничество с вновь созданной Американской лигой защиты.

Финансирование созданной в марте 1917 года Американской лиги защиты должно было осуществляться на спонсорские пожертвования, а также на деньги членов самой организации. Уже в первые месяцы после своего создания лига, помимо центрального офиса в Вашингтоне, обзавелась представительствами в большинстве крупнейших городов США, отдавая предпочтение тем из них, где проживало наибольшее количество иностранцев. Территориальные подразделения лиги должны были действовать под непосредственным контролем соответствующих подразделений министерства юстиции. Численность лиги стремительно росла: уже к середине 1917 года, то есть через несколько месяцев после своего создания, лига насчитывала 90 тысяч членов, а к концу Первой мировой войны достигла 350 тысяч человек, рассредоточенных в почти полутора тысячах местных представительств организации по всей территории США¹³⁸.

Основной задачей вновь созданной общественной организации стал сбор информации о деятельности агентов иностранных государств, о нелояльных к деятельности федерального правительства американских гражданах, а также защита общественной и государственной собственности. Внутренняя структура Американской лиги защиты была выстроена по военному принципу со строгим иерархическим подчинением местных отделений центральному офису

¹³⁸ См.: Hyman Harold M. To Try Men's Souls: Loyalty Tests in American History. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1959. P. 273.

организации в Вашингтоне. В организации имелась своя система званий и знаков отличия, вступление в организацию сопровождалось принесением клятвы верности.

При проведении расследований агенты Американской лиги защиты помимо информации, добываемой при помощи своих многочисленных осведомителей, без какой-либо судебной санкции прослушивали телефонные переговоры и перехватывали телеграфные сообщения американских граждан. Активисты организации, работавшие в американских банках и других финансовых институтах, добывали без юридических формальностей информацию о счетах граждан, медицинских страховках и другие интересующие лигу сведения и документы. Агенты лиги без каких-либо санкций проводили аресты и задержания¹³⁹.

С благословения директора Бюро расследований Беласки, привлекла в свои ряды огромное количество американских граждан, каждый из которых, заплатив всего лишь доллар, мог получить значок с надписью “Управление Секретной Службы” и лишь после протеста министерства финансов, в структуре которого состояла служба с подобным названием, стали выдаваться значки с надписью “Помощник министерства юстиции США”¹⁴⁰. Активисты Американской Лиги Защиты оказывали самую разнообразную помощь Бюро. Наиболее широко они были задействованы в операциях по выявлению лиц, уклоняющихся от призыва на военную службу¹⁴¹.

Активная деятельность Американской лиги защиты продолжалась и после окончания Первой мировой войны. Лишь весной 1919 года, после назначения на пост Генерального Атторнея США Митчелла Палмера министерство юстиции официально отказалось от сотрудничества с лигой. Вскоре после этого Американская лига защиты официально прекратила свое существование¹⁴². Тем не менее, отдельные региональные подразделения лиги привлекались Бюро расследований для проведения внутривнутриполитических расследований, направленных против радикальных политических групп вплоть до 1924 года¹⁴³.

2.7. Борьба с уклонистами от призыва на военную службу

Одной из вспомогательных задач, которые пришлось решать американским спецслужбам в годы Первой мировой войны, была задача выявления лиц, уклоняющихся от призыва на военную службу. Ведущим государственным органом, ответственным за решение этой задачи в годы войны, стало Бюро Расследований министерства юстиции¹⁴⁴. К выполнению новой задачи в Бюро относились крайне ответственно. Особенно успешные операции по выявлению лиц, уклоняющихся от призыва на военную службу, напоминали более облавы, как это было, например, с операцией в Атлантик Сити, когда облава проводилась одновременно на всей территории города, причем до самого начала огромной операции никто в городе даже не подозревал о грядущей облаве¹⁴⁵.

Руководство подобными операциями возлагалось на главу местного отделения Бюро, который действовал в тесном взаимодействии со службой призыва. Задержанные в ходе рейдов, при наличии достаточных оснований, препровождались для дальнейшего разбирательства в тюрьму, причем если судить по количеству жалоб на неправомерные задержания, поступавших в Бюро, достаточность оснований для задержания соблюдалась далеко не всегда, а ввиду

¹³⁹ См.: Jensen Joan M. *The Price of Vigilance*. Chicago, Rand McNally and Company, 1968. P.149-150.

¹⁴⁰ Ungar, Sanford J., *FBI : An Uncensored Look Behind the Walls*, Boston, Toronto 1976, 42 P.

¹⁴¹ Ibid 42-43 P.

¹⁴² Coben, Stanley. A. *Mitchell Palmer: Politician*. New York: Columbia University Press, 1963. P.199.

¹⁴³ Hagedorn, Ann. *Savage Peace: Hope and Fear in America, 1919*. New York: Simon & Schuster, 2007. P.332.

¹⁴⁴ Annual Report of the United States Attorney General for 1917 83; Annual Report of the United States Attorney General for 1918 24.

¹⁴⁵ The New York Times, 1918 Sept. 4. P.1.

огромного количества задерживаемых лиц, далеко не сразу неправомерно задержанные получали возможность связаться со своими родственниками и получить от них необходимые документы¹⁴⁶. Служащие Бюро действовали столь активно, что во время рейдов среди задержанных часто оказывались полицейские, оказавшиеся на улице в гражданской форме одежды, работники Службы призыва и даже иностранные дипломаты¹⁴⁷. О масштабах деятельности Бюро по выявлению уклоняющихся от призыва на военную службу лиц можно судить по тому факту, что лишь в Нью-Йорке было задержано 75 тысяч человек¹⁴⁸.

Своеобразным было и отношение общественного мнения к осуществляемой Бюро работе. Большинство периодических изданий в хвалебных тонах описывали успехи Бюро в выявлении уклоняющихся от военной службы лиц, но случались довольно часто и критические высказывания¹⁴⁹. На то были серьезные основания. Как свидетельствуют документы, лишь незначительный процент лиц, задерживаемых в ходе рейдов, действительно уклонялись от призыва на военную службу, в большинстве же случаев задерживались лица, оказавшиеся на улице без документов или просто вызвавшие подозрение детективов. Например, во время одного из рейдов в Нью-Йорке было арестовано двести человек, из них, как оказалось, лишь один был задержан обоснованно¹⁵⁰.

Не оставили без внимания деятельность Бюро и в Конгрессе. На слушаниях в Сенате сенатор от Нью-Йорка Уильям М. Кальде заявил, что Бюро задерживает гораздо больше стариков и подростков, чем лиц, уклоняющихся от призыва на военную службу¹⁵¹. Сенатор от Орегона Джордж Е. Чемберлен добавил, что во многих городах рабочие, занятые на оборонных заводах, на могут выйти на улицу, как только они оказываются на улице, их хватают без всякого объяснения и тащат в тюрьму¹⁵². Однако большинство сенаторов считало меньшим злом нарушить гражданские права лица, чем позволить кому-либо из тех, кто уклонялся от службы, избежать наказания. «Если в ходе реализации требований закона в некоторых отдельных случаях будут причинены неудобства отдельным лицам, либо будут нарушены отдельные права, это нанесет меньший ущерб, чем если не будет выполняться закон», – заявлял сенатор от Арканзаса Уильям Кирби¹⁵³.

Под давлением критики, в том числе со стороны конгрессменов, решено было все же прекратить проведение рейдов, так как в ходе их осуществления нарушались конституционные права американских граждан¹⁵⁴. По мнению прессы, реальная причина прекращения широкомасштабных операций по выявлению уклоняющихся от призыва на военную службу лиц, была связана не с нарушениями гражданских прав американцев, а с их их низкой эффективностью и значительной дороговизне¹⁵⁵.

Президент Вильсон поручил помощнику Генерального Атторнея О'Брайану расследовать практику проведения рейдов. По результатам расследования О'Брайан доложил президенту, что им в ходе проверки обнаружены серьезные нарушения законности, и что, как один из руководителей министерства юстиции, он принимает на себя ответственность за деятельность Бюро, однако не считает себя ответственным за те действия Бюро, которые выходили за рамки его распоряжений. Он осудил саму практику проведения рейдов как противоречащую закону

¹⁴⁶ Chicago Daily Tribune, July 14 1918, P.3.

¹⁴⁷ The New York Tribune, Sept. 6, 1918, P.5.

¹⁴⁸ The New York Evening World, Sept. 3, 1918, P.1.

¹⁴⁹ The New York Times, Sept. 5, 1918, P.3; The New York Evening World, Sept. 5, 1918, P.1.

¹⁵⁰ The New York Evening World, Sept. 5, 1918, P.1.

¹⁵¹ 56 Cong. Rec. 10067.

¹⁵² Ibid. 9977.

¹⁵³ Ibid. 9985.

¹⁵⁴ Ibid. 9987.

¹⁵⁵ The New York Times, Sept. 6, 1918, P.24.

и дал детективам Бюро расследований дополнительные разъяснения относительно того, что является допустимым, а что недопустимым в их деятельности. В отчете Президенту О'Брайан подчеркнул, что неправомерные действия Бюро расследований осуществляло без его санкции и без санкции других высших руководителей министерства юстиции, однако, заметил он, все нарушения в деятельности Бюро явились лишь результатом чрезмерного усердия детективов в защите интересов американского общества¹⁵⁶.

2.8. Законодательство о шпионаже в годы Первой мировой войны

К началу Первой мировой войны в США была неразвита не только система разведывательных и контрразведывательных служб, призванных обеспечивать безопасность страны. В еще более плачевном состоянии находилось американское законодательство, призванное обеспечивать эффективную работу американских спецслужб. Как это ни абсурдно звучит, но до 1917 года в США не считалось преступным даже такое деяние как шпионаж. Повсеместной была практика, когда в целях уголовного преследования выявленных иностранных агентов использовались положения общеуголовного законодательства, в том числе напрямую и не имевшие отношения к осуществляемым лицом шпионской деятельности. Известен, например, известен случай, когда для ареста немецкого шпиона, его пришлось обвинить в незаконной перевозке спиртных напитков¹⁵⁷.

В виду полного правового вакуума в сфере обеспечения безопасности государства 6 апреля 1917 года президент США Вудро Вильсон выступил с резолюцией, в котором предписывал ведомствам, осуществляющим контрразведывательную работу использовать положения Закона об иностранцах, принятого еще в 1798 году¹⁵⁸. В своей резолюции Вильсон выделил двенадцать основных положений, которые, по его мнению, вытекали из текста закона и которыми должны были руководствоваться федеральные ведомства, отвечавшие за обеспечения безопасности страны от проникновения вражеской агентуры. Среди этих двенадцати положений был запрет для всех иностранцев в период нахождения Соединенных Штатов в состоянии войны¹⁵⁹ владеть оружием или взрывчатыми веществами, хранить у себя зашифрованные или скрытые сообщения, находится на расстоянии менее полу мили от военных или других важных с точки зрения обороны сооружений и зон (например бухта города Нью-Йорка).

Кроме того, в заявлении предписывалось всем иностранцам, находящимся на территории США, пройти обязательную регистрацию в министерстве юстиции (до 19 апреля 1918 года эта мера применялась только к мужчинам). В отличие от американских граждан, в отношении которых сложно было даже инициировать проведение расследования, связанного с их возможной шпионской деятельностью, при проведении контрразведывательных расследований в отношении лиц, не имеющих американского гражданства, контрразведка могла использовать положения иммиграционных законов¹⁶⁰. Иммиграционные законы 1917 и от 1918 годов позволяли в военное время выслать любое лицо с территории США даже в том случае, если юридически не будет доказана его антиамериканская деятельность. Именно на эти законодательные

¹⁵⁶ The New York Times, Sept. 8, 1918, P.9.

¹⁵⁷ Cummins and McFarland, Federal Justice, The New York, 1948, P.414.

¹⁵⁸ Act of June 25 1798, ch.58, 1 Stat. 570, В закон дважды вносились поправки: July 6, 1798, ch. 66, 1 Stat. 577 and July 6, 1812, ch. 130, 2 Stat. 781.

¹⁵⁹ 6 апреле 1917 США официально вступили в войну против Германии на основании совместной резолюции Палаты Представителей и Сената, U.S. Code of Laws, Title 50, Joint Resolution of Senate and House of Representatives, P.1189, Washington, Governmental Printing Office 1989.

¹⁶⁰ См.: Immigration Act of July 4, 1864, 13 Stat. 385; Immigration Act of Feb. 5 1917, 39 Stat. 874; Immigration Act of June 29 1918, 40 Stat. 634.

нормы опиралась президентская резолюция, установившая, что иностранцы мужского пола, в отношении которых были подозрения об оказании ими помощи или содействия врагу и которые достигли четырнадцатилетнего возраста могут быть арестованы и высланы с территории США¹⁶¹.

Резолюция Президента инициировала законотворческую деятельность Конгресса. В течение двух лет Конгресс принял несколько законов, ставших основой контрразведывательной деятельности Бюро расследований в Первую мировую войну.

Первым был принят Закон о шпионаже 1917 года, установивший уголовную ответственность за оказание помощи противнику в проведении диверсионной и разведывательной деятельности против Соединенных Штатов¹⁶². Несмотря на название закона круг регулируемых им отношений был значительно шире. Закон устанавливал уголовную ответственность не только непосредственно за ведение шпионской деятельности, но и за нарушение законов и деклараций о нейтралитете, вмешательство во внешнюю политику США, противоправное использование почтовой связи, непредусмотренное законом владение документами, представляющими интерес для иностранного государства во вред национальной безопасности США.

Статья первая закона определяла как противоправное деяние незаконное получение, передачу и утрату оборонной информации. В ней также была определена ответственность лица, которое, владея на законном основании оборонной информацией, передает сведения, которые в случае утраты, могут нанести ущерб США или способствовать получению преимущества над США каким-либо иностранным государством лицу, не уполномоченному законом на доступ к подобной информации. Шестой пункт статьи определяет ответственность лица, к которому в силу определенных обстоятельств попала информация по национальной обороне и которое передало поступившие ему сведения другому не уполномоченному законом лицу. За нарушение любого из положений статьи первой закона была установлена уголовная ответственность в виде лишения свободы на срок до двух лет или штрафа до тысячи долларов.

Наибольшую опасность американский законодатель видел в действиях, направленных на сознательную передачу, либо выдачу сведений, имеющих оборонное значение, утрата которых может нанести ущерб Соединенным Штатам, лицу, являющемуся агентом иностранного государства. Третья статья закона устанавливала уголовную ответственность за подстрекательские действия или акции нелояльности в период военных действий.

Законом также была установлена уголовная ответственность за преступный сговор двух или более лиц в целях совершения действий, признаваемых преступными на основании других статей закона. Ответственность за преступный сговор была установлена в том же размере для каждого из участвующих в сговоре лиц, как и за совершение деяния, явившееся целью сговора¹⁶³.

На основании Закона о шпионаже от 1917 года контрразведка США получила право арестовывать лиц, подозреваемых в связях с противником, а также проводить профилактические мероприятия в отношении общественно опасных настроений. Вскоре именно такие профилактические мероприятия приведут к широкомасштабному развертыванию на территории США политического сыска.

Осенью 1917 года был принят Закон о торговле с врагом, запрещавший американским гражданам и компаниям ведение торговли с государством, являющимся военным противником Соединенных Штатов¹⁶⁴. Закон не только устанавливал разрешительный порядок на ведение торговых отношений. Он содержал ряд положений, ограничивающих права граждан США

¹⁶¹ Annual Report of the United States Attorney General for 1917 year, p 58, Washington, Governmental Printing Office 1918.

¹⁶² Act of June 15 1917, 40 Stat. 217.

¹⁶³ § 4, 40 Stat. 219.

¹⁶⁴ Act To define regulate, and punish trading with the enemy, and for other purposes, Oct. 6 1917, 40 Stat. 411.

вести переписку и иные формы сношений с государством, находящимся в состоянии войны с США.

Закон о торговле с врагом позволял контрразведке привлекать к уголовной ответственности лиц, проводящих разведывательную или подрывную деятельность в интересах военного противника Соединенных Штатов или в интересах его союзников в случае обнаружения фактов передачи лицом противнику или его представителям любых материальных носителей информации, вне зависимости от характера передаваемой информации.

Законом о торговле с врагом устанавливались достаточно жесткие санкции. Так, в статье шестнадцатой говорится, что «В случае сознательного нарушения положений статей 1-6 и 7-9, или любых инструкций, изданных на основании этого закона, а также сознательного нарушения или отказа от исполнения приказов президента, изданных в соответствии с законом, лицо может быть подвергнуто тюремному заключению сроком до десяти лет или штрафу до десяти тысяч долларов»¹⁶⁵.

Также согласно Закону о торговле с врагом практически весь поток почтовых отправок (исключение было сделано лишь для официальных государственных учреждений) был сконцентрирован на канале Почтовой службы США. Нарушителям, пытающимся обойти ограничения, грозило до 10 лет лишения свободы или штраф до 10 тысяч долларов (весьма немалая сумма в реалиях начала XX века)¹⁶⁶. Принятый закон значительно затруднил проведение операций по связи между разведывательными службами противника и их агентурой на территории США. Сконцентрировав основной поток почтовых отправок на канале Почтовой службы США, американский законодатель способствовал более эффективной деятельности американских служб, занимающихся контрразведкой, по обнаружению вражеских агентов при проведении последними операций по связи с иностранными разведывательными службами.

Осенью же 1917 года был принят Закон о взрывчатых веществах¹⁶⁷. Новый закон более детально регламентировал порядок обращения с различными видами взрывчатых веществ и определял категории веществ, рассматриваемых законодателем в качестве взрывчатых. В отличие от Закона о транспортировке взрывчатых веществ, принятого Конгрессом в 1909 году¹⁶⁸, Закон о взрывчатых веществах ограничивал не только транспортировку взрывчатых веществ, но и их производство хранение и применение.

Закон о взрывчатых веществах применялся главным образом при расследовании случаев диверсий. После окончания Первой мировой войны сфера применения закона расширилась. На его основании проводились также расследования по фактам подготовки и совершения террористических актов.

После официального вступления США в Первую мировую войну для борьбы с диверсионной и разведывательной деятельностью противника использовались в том числе и положения Закона 1909 года, кодифицировавшего ряд деяний, связанных с государственной изменой. Этот закон позволял привлекать к уголовной ответственности лиц, принимавших участие в боевых действиях на стороне врага и лиц, оказывавших помощь врагу в какой-либо иной форме¹⁶⁹.

¹⁶⁵ В 1918 -1919 годах к закону было принято несколько поправок: Mar.28, 1918, 40 Stat. 460; Sept.24 1918, 40 Stat. 1020; July 11 1919, 41 Stat. 35.

¹⁶⁶ Act of Oct.6 1917, Sec. 16, 40 Stat. 425.

¹⁶⁷ Explosive Act, Oct. 6 1917, 40 Stat. 385.

¹⁶⁸ Explosives Transportation Act of May 30, 1908, 35 Stat. 554, с поправками от 4 марта 1909 г., 35 Stat. 1134.

¹⁶⁹ См.: An Act To codify, revise, and amend the penal laws of the United States, Mar. 4, 1909, ch. 321, §§1, 2, 35 Stat. 1088.

Глава 3. СПЕЦСЛУЖБЫ США МЕЖДУ ДВУМЯ МИРОВЫМИ ВОЙНАМИ

3.1. Борьба с радикалами как новая главная задача американских спецслужб

В отличие от предыдущих исторических периодов, когда окончание боевых действий означало фактическую ликвидацию создаваемых на период войны разведывательных служб и сворачивание разведывательной деятельности, окончание Первой мировой войны не сказалось столь же драматическим образом на системе разведывательных служб США. Подавляющее большинство разведывательных органов, находившихся в структуре федеральных министерств и ведомств не были упразднены после окончания войны. Однако, сокращение финансирования и урезание штатной численности не обошло стороной ведущие американские разведывательные и контрразведывательные службы. Достаточно наглядно сокращение объемов деятельности разведывательных служб США можно показать на примере Отдела военной разведки военного министерства. Если на период окончания боевых действий в ноябре 1918 года его штат включал 282 офицера, 29 сержантов и 948 гражданских служащих, то уже к августу 1919 года численность личного состава Отдела военной разведки сократилось до 88 офицеров и 143 гражданских служащих, то есть более чем в пять раз¹⁷⁰.

Единственным исключением стало Бюро расследований министерства юстиции. Полицейская служба министерства юстиции после окончания Первой мировой войны не только сохранило свою штатную численность, но и расширило объемы своей деятельности, переключившись с контрразведывательной деятельности на политический сыск. Масштабы новой для ФБР деятельности в этот исторический период пока еще были достаточно скромны. Пройдет еще несколько десятилетий, прежде чем борьба с инакомыслием в начале «холодной войны» станет основным направлением работы будущего ФБР.

Впервые столкнувшись с проблемой сбора разведывательных сведений внутри страны, руководители Бюро расследований в полной мере не смогли осознать насколько перспективной и многообещающей для финансового благополучия ведомства может быть борьба с внутренними врагами. В политическом чутье, умении подыграть радикальным политикам и в виртуозном манипулировании общественным мнением тогдашние руководители серьезно уступали Джону Эдгару Гуверу, человеку, который скоро придет им на смену и будет бессменно, на протяжении почти полувека руководить ФБР. Именно он, непомерно раздувая общественные фобии времен «холодной войны», превратит крошечную ведомственную полицейскую службу в гигантское и влиятельнейшее федеральное ведомство.

Первый опыт в осуществлении на территории США политического сыска был получен американскими спецслужбами еще в годы Первой мировой войны. В связи со сложной общественно-политической обстановкой, сложившейся в стране накануне вступления США в Первую мировую войну перед министерством юстиции была поставлена задача отслеживать настроения американских граждан. Решение этой задачи было поручено Бюро расследований, которое ранее, реализуя положения Закона Манна, проявило недюжинное рвение в борьбе за нравственность американцев и достаточно успешно в годы войны отлавливало уклонистов от призыва на военную службу.

¹⁷⁰ См.: March Peyton C. *The Nation At War*. New York, Doubleday, Doran and Company, 1932. P. 226; Nelson Otto L. *National Security and the General Staff*. Washington, Infantry Journal Press, 1946. P. 265

В 1917 году президент Вудро Вильсон учредил так называемый Комитет публичной информации (Committee on Public Information), основной задачей которого была борьба с прогерманской пропагандой на территории США. В новой президентской инициативе Бюро расследований министерства юстиции увидело отличную возможность показать свой скрытый потенциал. Детективы Бюро начали организовывать по всей стране рейды, задерживая активистов прогерманских и всевозможных антивоенных организаций.

Правовой основой для нового направления деятельности Бюро в какой-то мере стал принятый в 1917 году Закон о шпионаже (Espionage Act of 1917), а также развивший и дополнивший его положения Закон о подстрекательстве 1918 года (Sedition Act of 1918). Именно на основании этого закона контрразведка США получила право арестовывать нелояльных лиц, подозреваемых в связях с противником, а также проводить профилактические мероприятия в отношении общественно опасных настроений. Во время войны масштабы такой «профилактической» деятельности Бюро расследований были невелики, но в последующем именно «профилактические» мероприятия позволили развернуть на территории США широкомасштабную кампанию политического сыска.

В этот момент весьма удачно для Бюро расследований образовалась новая проблема. С 1917 года политический истеблишмент США был озабочен событиями в России. Политические деятели в Соединенных Штатах со все большей настороженностью наблюдали за событиями Февральской, а затем и Октябрьской революций 1917 года. Многие официальные лица в США всерьез были ими напуганы. Они весьма серьезно восприняли российские революционные события. Как покажет дальнейший ход истории, некоторые представители высших политических кругов США оказались неожиданно прозорливыми, опасаясь того потенциального влияния, которое революция в России может оказать на Соединенные Штаты Америки и на весь остальной мир. Представители различных властных структур США все активнее указывали Президенту США и американскому Конгрессу на угрозу, которую представляли для США происходящие в России перемены, а также на опасность активизации различных радикальных, социалистических и антивоенных организаций в самих Соединенных Штатах.

К нагнетанию антисоветской истерии приложило руку руководство Бюро расследований министерства юстиции. Выступая в последний раз в должности руководителя Бюро перед комитетом по юридическим вопросам, директор Бюро Б. Беласки призвал сенаторов обратить внимание на радикальные антивоенные организации, пытающиеся, по его словам, реализовать в США модель Советской России¹⁷¹.

Еще более красноречив оказался сенатор Арчибальд Е. Стивенсон, адвокат из Нью-Йорка, тесно сотрудничавший с Бюро расследований и отвечавший в рамках Бюро за исследование общественных настроений, проинформировал комитет о проводившихся Бюро расследований в годы Первой мировой войны рейдах против радикально настроенных групп, о захватах детективами Бюро списков членов радикальных организаций, их официальных бумаг и печатных изданий. Он также рассказал о применяемых к лидерам радикальных групп со стороны министерства юстиции уголовно-правовых мерах и мероприятиях административно-правового характера. По мнению Стивенсона, в результате проделанной Бюро расследований работы резко снизилась активность, а следовательно и общественная опасность различных радикально настроенных группировок. Но после заключения 11 ноября 1918 года перемирия, положившего конец Первой мировой войне, стал (по мнению сенатора) наблюдаться значительный рост радикализма в стране, который, согласно исследованиям Бюро, уже к январю 1919 года стал представлять серьезную опасность для внутренней безопасности США.

В отсутствие четких представлений о том, что следует рассматривать в качестве радикализма, источник радикальных настроений попытались найти за пределами США (в первую

¹⁷¹ Report and Hearings of the Subcommittee on the Judiciary U.S. Senate, 66th Congress, 1st Session, 1919, Vol. II, P.2254.

очередь в России и в Германии, с которой США воевали в Первую мировую войну). Сенатор Стивенсон обратил внимание конгрессменов на широкое распространение прогерманских настроений в стране. Он обвинил активистов, выступающих за предоставление независимости Ирландии, таких, как члены Союза ирландско-американских обществ, в прогерманской позиции.

Убедив сенаторов в том, насколько эффективно использовать для подавления антирадикальных настроений в стране потенциал спецслужб, Стивенсон попытался убедить Сенат и в том, что прогерманская деятельность, а также антивоенные выступления и протесты против призыва на военную службу, с которыми Бюро расследований боролось в годы Первой мировой войны имеют одну и ту же природу, что и российский большевизм. Несколько передегергивая реальные факты и домысливая, Стивенсон утверждал: «большевицкое движение является лишь ответвлением революционного социализма Германии. Оно имеет свои корни в философии Маркса и его лидерами являются немцы»¹⁷². Увязав воедино германский социализм и большевистское движение в России, Стивенсон сделал вывод о том, что радикализм в США является прямым следствием событий как в России так и в Германии.¹⁷³

По мнению сенатора Стивенсона, борьба с социалистическим влиянием должна вестись не столько на территории Соединенных Штатов, сколько за их пределами, так как угроза большевизма будет представлять для США опасность до тех пор, пока в России большевики находятся у власти. Поэтому, по мнению Стивенсона, Америка должна предпринять все возможные шаги для того, чтобы путем как поддержки Белого Движения, так и путем прямой вооруженной интервенции США и их союзников устранить большевиков от власти, ибо только такое решение, по мнению докладчика, могло спасти Америку от угрозы большевизма¹⁷⁴. В подтверждение своей позиции Стивенсон привел определенные исторические параллели, сравнив текущую политическую ситуацию в Соединенных Штатах с ее массовыми политическими выступлениями с ситуацией во Франции 1792-1793 годов, когда к власти в стране пришли якобинцы¹⁷⁵.

Пожалуй, именно выступление Стивенсона заставило сенаторов активнее заняться проблемой радикализма. Именно после этого выступления сенаторы, принимавшие участие в расследовании деятельности производителей спиртного, собрались на закрытое заседание, где приняли решение провести расследование радикализма в США как явления¹⁷⁶. Заслушав приведенные сенатором Стивенсоном факты, Конгресс снял обвинения в радикализме с американских пивоваров, лоббировавших отмену «сухого закона». Американские законодатели согласились с мнением Стивенсона, полагавшего, что радикалов следует искать среди тех, кто сочувствует социализму и может быть заинтересованы в резких политических переменах в стране¹⁷⁷.

В 1919 году Конгресс решил провести серьезное исследование проблемы «большевицкой пропаганды». С этой целью 4 февраля 1919 года было принято решение расширить полномочия так называемого Комитета Овермана (Overman Committee), который был создан в годы Первой мировой войны в составе Комитета по юридическим вопросам Сената для расследования прогерманской подрывной деятельности – свое название комитет получил по имени своего председателя, сенатора от Северной Каролины демократа Ли Слейтера Овермана (Lee Slater Overman). Комитету Овермана была поставлена задача: провести расследование «случаев про-

¹⁷² United States Congress, *Bolshevik Propaganda*, P.14.

¹⁷³ Report and Hearings of the Subcommittee on the Judiciary, Vol. II, P. 2690-2720, 2729-2744,2751-2785.

¹⁷⁴ Report and Hearings of the Subcommittee on the Judiciary U.S. Senate,66th Congress, 1st Session,1919, Vol. II, P.2778-2779.

¹⁷⁵ Report and Hearings of the Subcommittee on the Judiciary U.S. Senate,66th Congress, 1st Session,1919, Vol. II, P.2779.

¹⁷⁶ Report and Hearings of the Subcommittee on the Judiciary, Vol. II, P.2708.

¹⁷⁷ Report and Hearings of the Subcommittee on the Judiciary, Vol. II, P.2729-.

паганды в стране идей любой партии осуществляющей, либо претендующей на осуществление какой-либо власти в России»¹⁷⁸. Слушания по вопросу «большевицкой пропаганды» проходили в комитете с 11 февраля по 10 марта 1919 года.

С начала 1919 году проблема антибольшевизма стала одной из основных тем заседаний не только Комитета Овермана, но и всего сенатского комитета по юридическим вопросам. Часто обвинения в большевизме и радикализме выступали всего лишь эффективным инструментом политической борьбы, позволяя свести счеты с потенциальными политическими конкурентами. Например, в рамках активизации борьбы с радикальными политическими течениями сенатором Кнудом Нельсоном был поднят вопрос о лояльности так называемой Внепартийной лиги – новой фермерской организации, стремившейся выступить в качестве противовеса республиканцам и демократам в его штате Миннесота и близлежащих штатах.

Еще дальше пошел сенатор от Миннесоты Кнут Нельсон (Knut Nelson), который заявил о принципиальной схожести идей большевизма с идеями анархистов и социалистов самых разных мастей. По мнению сенатора, большевики смогли объединить под своим руководством все эти радикальные политические движения. Сенаторы охотно согласились с Нельсоном. Несмотря на очевидную разнохарактерность и полное несходство доктрин различных радикальных организаций, они практически единогласно подтвердили возможность их объединения под флагом коммунизма.

Весьма показательно, что на этих сенатских слушаниях, состоявшихся менее чем через два года после событий октября 1917 года уже четко прослеживается антисоветская и антикоммунистическая направленность риторики американских законодателей. Именно тогда, а в начале «холодной войны» обозначился антагонизм американского истеблишмента к коммунистической идеологии и событиям, происходящим в Советской России. Фактически, радикализм в любых своих проявлениях и коммунизм по воле американских сенаторов в 1919 году были признаны в США тождественными понятиями.

На волне антисоветской истерии конгрессмены и дружно выступили за ограничение конституционных прав и свобод «радикальных элементов» (в частности свободы совести). Конгресс решил, что конституционные гарантии не будут распространяться на тех «радикальных» граждан, которые предполагают использовать имеющиеся у них права и свободы для проведения враждебной (по мнению конгрессменов) Соединенным Штатам деятельности. Тех же политических активистов и защитников Конституции, которые были не согласны с подобной трактовкой конституционных положений и полагали, что нормы американского Билля о правах должны распространяться на всех американских граждан, было решено также причислить к стану радикалов¹⁷⁹.

В ходе парламентских слушаний по проблеме радикализма в США, начинавшихся как слушания о нарушениях «сухого закона», не обошлось и без скандалов. В результате политической перепалки между бывшим конгрессменом и будущим Генеральным Атторнеем Соединенных Штатов А. Митчелл Пальмером и сенатором от Пенсильвании Бойесом Пенрозе¹⁸⁰ Пальмер обвинил сенатора в получении политической поддержки от производителей спиртного и в пособничестве их действиям, направленным на отмену сухого закона. Обвинения были выдвинуты в то время, когда еще продолжалась Первая мировая война и для большей убедительности своих слов, Пальмер к первому обвинению добавил второе, обвинив американских производителей спиртного в прогерманской и антипатриотической позиции¹⁸¹. Антиалкогольные

¹⁷⁸ *New York Times*: "Senate Orders Reds Here Investigated" February 5, 1919.

¹⁷⁹ Report and Hearings of the Subcommittee on the Judiciary U.S. Senate, 66th Congress, 1st Session, 1919, Vol. II, P.2777; Vol. III P.137.

¹⁸⁰ Report and Hearings of the Subcommittee on the Judiciary U.S. Senate, 66th Congress, 1st Session, 1919, Vol. I, P. iii, iv, 5-10.

¹⁸¹ 65th Congress (Brewers, Vol. 1, P.3).

активисты в американском Сенате добились рассмотрения этого обвинения на сенатских слушаниях, а также о необходимости расследовать оба обвинения.

На слушаниях, посвященных расследованию обвинения в прогерманских позициях в поле зрения конгрессменов попал Брюс Беласки, возглавлявший во время войны Бюро Расследований, и другие лица, также имевшие непосредственное отношение к Бюро¹⁸². Тогда же выявился тот факт, что Бюро уже собирало информацию на всех лиц, подозреваемых в прогерманских позициях. Среди подозреваемых Бюро в прогерманских настроениях оказались члены Сената и другие важные официальные лица, в том числе Уильям Дженингс Брау, бывший госсекретарь Президента Вильсона и судья Джон Ф. Нилань, вскоре ставший мэром Нью-Йорка, американские сторонники независимости Ирландии, значительные фигуры в мире бизнеса и многие другие лица¹⁸³.

Как со стороны Сената, так и со стороны американской прессы¹⁸⁴ посыпались обвинения в предвзятости и некомпетентности детективов Бюро, обвинения касались как общего подхода Бюро к составлению списка прогермански настроенных элементов, так и практики занесения отдельных лиц в список¹⁸⁵. Влиятельнейшие люди США выступали в защиту того или иного лица фигурировавшего в списках. Так в защиту профессора Гарвардского университета Альберта Бушнела Харта выступили экс-президент США Теодор Рузвельт, бывший госсекретарь Э. Рут, сенатор от Массачуссетса Дэвид Валш, губернатор Канзаса Альберт Каппер и другие¹⁸⁶.

В ходе расследования деятельности Бюро по составлению указанных списков выявились серьезные ошибки и злоупотребления, допущенные детективами. Некоторые лица попадали в списки из-за того что их фамилии были обнаружены в записных книжках немецких агентов, хотя в результате расследования не удалось выявить какой-либо связи между немецкими агентами и этими лицами. В предоставленном директором Бюро списке лиц, принадлежавших к организациям прогерманской ориентации большинство даже не знало о существовании упомянутых организаций. Совершенно необоснованным оказалось занесение в списки прогермански настроенных лиц и некоторых сенаторов. Как оказалось, один из сенаторов попал в этот список за то, что еще до вступления Соединенных Штатов в войну выступал против экономического эмбарго в отношении Германии, так как пытался спасти от разорения производителей хлопка в своем штате. Другой сенатор попал в список за то, что выступал против втягивания Америки в войну и рассматривал эмбарго на поставку продукции в Германию как один из факторов, подталкивавших Соединенные Штаты к вступлению в войну¹⁸⁷.

На слушаниях в Сенате подверглась резкой критике практика Бюро причислять к прогермански настроенным элементам членов различных общественных организаций. Выступая перед Комитетом Сената, один из сотрудников военного министерства заявил: "... членство в социалистической организации в годы учебы в колледже никак не связано с моей лояльностью нации и для меня не понятно почему сей факт стал предметом публичного расследования"¹⁸⁸. Сенаторы настоятельно рекомендовали Бюро Расследований пересмотреть свою практику занесения американских граждан в списки прогермански настроенных элементов на основании лишь их членства в каких бы то ни было организациях¹⁸⁹.

Примечательно, что весьма многочисленные злоупотребления, выявленные в ходе слушаний не уменьшили решительности конгрессменов, выступавших за расширение антира-

¹⁸² Report and Hearings of the Subcommittee on the Judiciary U.S. Senate, 66th Congress, 1st Session, 1919, Vol. II, P.1388.

¹⁸³ Ibid. P. 1399-1401, 1607-1673, 1806-1813.

¹⁸⁴ The New York Times, Dec. 8, 1918, P.4; Jan. 26, 1919, P.8.

¹⁸⁵ Report and Hearings of the Subcommittee on the Judiciary U.S. Senate, 66th Congress, 1st Session, 1919, Vol. II, P.1596, 1959.

¹⁸⁶ Ibid. P. 1657, 2787.

¹⁸⁷ Ibid. P. 1652, 1654.

¹⁸⁸ Ibid. P. 2788.

¹⁸⁹ Ibid. P. 1842.

дикальных расследований. Большинство участников слушаний не только не настаивало на прекращении сомнительной и не совсем законной с точки зрения американской Конституции деятельности Бюро расследований, но напротив требовало наделить дополнительными полномочиями Бюро расследований и другие полицейские службы, задействованных в таких операциях, а также выделить им дополнительные бюджетные ассигнования. Вопрос о соответствии проводимых в рамках проверки лояльности расследований Конституции США, в частности Биллю о правах, если и возникал, то довольно быстро заглушался уверенной риторикой большинства конгрессменов, полагавших, что закрепленные Конституцией права и свободы должны действовать не для всех, а лишь для лояльных американских граждан.

3.2. Общий разведывательный отдел и его роль в борьбе с радикалами

Следствием «антирадикальных» слушаний в Конгрессе стала кардинальная реорганизация в США системы внутренней разведки. До 1919 года в США отсутствовала самостоятельная государственная структура, специализирующаяся на политическом сыске. Во второй половине 1919 года, по результатам слушаний в юридическом комитете Сената, было принято решение создать в Бюро расследований новое мощное подразделение, исключительной задачей которого должна была стать борьба с радикализмом – Радикальный отдел (Radical Section)¹⁹⁰, переименованный в 1920 году в Общий разведывательный отдел (General Intelligence Unit)¹⁹¹.

Как и в случае с созданием самого Бюро, Общий разведывательный отдел создавался без предварительного согласия Конгресса. Следствием этого стали определенные трудности с финансированием нового подразделения, так как в бюджете министерства юстиции Конгрессом специально оговариваются цели, на которые выделяются бюджетные ассигнования¹⁹². Впрочем, эти трудности были непродолжительными: уже на следующий финансовый год в бюджете министерства юстиции отдельно были предусмотрены ассигнования на нужды вновь созданного отдела.

Главным вдохновителем и инициатором создания специализированного подразделения по борьбе с радикалами был исполнявший на тот момент обязанности Генерального Атторнея США Митчелл Палмер. Трудно однозначно утверждать, что побудило руководителя министерства юстиции столь поспешно, даже не дождавшись согласия Конгресса, создавать специализированное подразделение по борьбе с радикалами. Мотивов у него было достаточно много. Возможно, мотивом была внутренняя ненависть Палмера к идеям социализма, которая была весьма заметна еще во время его работы в Сенате, задолго до того как он был назначен на должность Генерального Атторнея. Возможно, более значимыми были личные причины: в апреле 1919 года на жизнь Палмера дважды покушались, причем второй раз он и его семья лишь чудом не погибли при взрыве бомбы. В том же, что на его жизнь могли покушаться именно радикалы, Палмер никогда и не сомневался.

Поспешность Палмера с созданием Общего разведывательного отдела совершенно не разозлила Конгресс. Американские законодатели, на волне антисоветской истерии, захлестнувшей страну в начале 1919 года не стали бы возражать против такого предложения. Эта поспешность была расценена конгрессменами исключительно как желание руководителя министерства юстиции побыстрее навести порядок в стране и спасти Америку от радикалов.

¹⁹⁰ Annual Report of the United States Attorney General for 1919. P.15.

¹⁹¹ Attorney General A. Mitchell Palmer on Charges made against Department of Justice by Louis F. Post and Others. Hearings before the Committee on Rules of House, 66th Congress, 2nd Session, 1920., Vol.I, P.158,159.

¹⁹² Report on Radicalism P.32.

Руководителем вновь созданного Общего разведывательного отдела был назначен молодой и амбициозный Джон Эдгар Гувер, до поступления в 1917 году на работу в Бюро расследований работавший в Библиотеке Конгресса США¹⁹³. Профессиональные навыки, усвоенные Гувером на прежнем месте работы, помогли ему весьма успешно решить во вновь созданном отделе проблему сбора информации. По распоряжению Гувера местные подразделения должны были отсылать информацию любого рода, полученную из самых разнообразных источников, в головное подразделение Бюро в Вашингтоне. Среди рекомендаций детективам из территориальных отделений особо подчеркивалась необходимость сбора не только информации, имеющей отношения к противоправной деятельности радикалов, но и информации личного характера обо всех попадавших в их поле зрения лицах¹⁹⁴.

Другой глобальной идеей Гувера была идея составления общенационального списка лиц, в той или иной степени связанных с радикалами. В период своей работы в Библиотеке Конгресса, Гувер хорошо изучил принципы организации именных каталогов в библиотеке. Эти знания были им успешно использованы при организации системы учета радикальных организаций и отдельных лиц, как в последствии оказалось далеко не всегда имевших отношение к радикалам. Каталог Гувера содержал также информацию обо всех выявленных агентами Общего разведывательного отдела печатных материалах радикального толка, издательствах, выпустивших тот или иной материал, авторах публикаций. В течении первых двух с половиной лет существования отдела было собрано различного рода информации на более чем полмиллиона американцев¹⁹⁵.

Мероприятия по борьбе с радикалами, которые осуществлял Общй разведывательный отдел с ноября 1919 по январь 1920 года получили название по имени своего вдохновителя: «рейды Палмера». Входе таких рейдов федеральные агенты, при поддержке местных полицейских сил, проводили облавы на лиц, подозреваемых в радикализме. Большинство подозреваемых в радикализме из числа лиц, не являющихся гражданами США, высылали после облав за пределы США на основании достаточно вольной трактовки Закона об иммигрантах 1918 года.

К январю 1920 года борьба с радикализмом становится основной задачей Бюро расследований министерства юстиции. Подавляющая часть личного состава региональных отделений Бюро расследований вскоре была переориентирована на решение задач в сфере политического сыска. Например, в составе головного подразделения Бюро в Вашингтоне две трети личного состава было задействовано на этом направлении¹⁹⁶.

Но, чрезмерная активность министерства юстиции и Общего разведывательного отдела в борьбе с радикалами вызвала недовольство определенной части общественности. Нашлись противники «рейдов Палмера» и в федеральном правительстве. Одним из наиболее непримиримых противников таких рейдов был помощник министра труда Льюис Пост (Louis F. Post), принципиальную позицию которого поддерживала американская пресса. В итоге, было признано, что «рейды Палмера» не принесли положительных результатов. От них решено было отказаться.

С начала 1920 года, после сворачивания активной рейдовой деятельности, постепенно начали меняться задачи, которые должен был решать Общй разведывательный отдел. Они уже отнюдь не сводились лишь к выявлению радикальных общественных организаций. Если в начале предполагалось, что в сферу интересов отдела будут попадать только ультрарадикальные элементы, то уже в 1920 году заявлялось, что отдел должен заниматься всеми вопросами государственной важности, а также проявлениями социальной нестабильности в экономике и

¹⁹³ Current Biography, Who's News and Why, 1940, The New York Wilson, P.400-402.

¹⁹⁴ Report on Radicalism P.39.

¹⁹⁵ Annual Report of the United States Attorney General for 1923. P.78,335.

¹⁹⁶ Annual Report of the United States Attorney General for 1920 173 P.

индустриальном секторе. Среди функциональных задач сотрудников отдела были обозначены такие задачи как оценка ситуации в стране в целом и оценка общих экономических и социальных условий¹⁹⁷.

Серьезное внимание Общий разведывательный отдел уделял изучению радикальной литературы. Наряду с работой по выявлению подпольных типографий и пресечению их деятельности отдел стремился изучать и систематизировать содержащиеся в различного рода изданиях призывы с тем, чтобы более точно определить принадлежность конкретного издания к тому или иному радикальному течению, а также выявить связи между радикальными изданиями по всей стране. Подвергалась изучению также и иностранная радикальная литература, главным образом с целью ее сопоставления с литературой, печатавшейся в США¹⁹⁸.

Среди радикальных организаций, которые по мнению руководителей Бюро расследований должны были находиться в поле интересов ведомства, руководители Бюро, и в первую очередь молодой начальник Общего разведывательного отдела, выделяли три основных направления:

К первому направлению были отнесены различного рода анархистские организации, к ним в Бюро относили семь организаций со сравнительно небольшим числом членов, состоящих в основном из испано-говорящих американцев (El Agieto в Буффало и другие).

Второе направление было представлено лишь одной организацией – Индустриальными рабочими мира. Организация была создана в 1905 году в Чикаго и насчитывала более шестидесяти тысяч членов – больше чем в любой другой радикальной организации в США. В отличие от коммунистических и анархистских организаций представляла из себя чисто американское явление и не имело устойчивых связей с подобными образованиями за пределами Соединенных Штатов.

К третьему направлению были отнесены две коммунистические партии – Коммунистическая партия США и Коммунистическая рабочая партия¹⁹⁹.

В начале двадцатых годов наибольшее внимание Бюро расследований уделяло борьбе с Индустриальными рабочими мира, как наиболее влиятельным и многочисленным объединением. Коммунистические и анархистские партии намного реже попадали в поле зрения Бюро. Так всего несколько отчетов Общего разведывательного отдела были посвящены коммунистическим организациям, но примечательно то, что почти все они написаны лично Гувером. По мнению будущего руководителя ФБР идеи, выдвигаемые коммунистическим движением несут в себе большую опасность для США, так как "...коммунисты стремятся к разрушению политического государства и осуществлять свою цель они собираются отнюдь не мирными средствами". Коммунистическая идеология по мнению Гувера есть "...квинтэссенция принципов аморальности и беззакония, подобных которым не найти ни в одном из предшествующих периодов истории"²⁰⁰. Однако призывы Гувера перейти к более активным действиям против коммунистов не нашли поддержки со стороны администрации президента Вильсона и Общему разведывательному отделу было рекомендовано рассматривать коммунистические партии как не самые опасные радикальные организации.

Вскоре произошла смена руководства в министерстве юстиции. 4 марта 1921 года президент Хардинг назначил Гарри М. Даугерти Генеральным Атторнеем Соединенных Штатов. Не заставили себя долго ждать и кадровые перестановки в Бюро расследований – 22 апреля 1921 года новым руководителем Бюро был назначен Вильям Дж. Бернс, его заместителем –

¹⁹⁷ Annual Report of the United States Attorney General for 1919 13,15 P.; Annual Report of the United States Attorney General for 1920 178 P.

¹⁹⁸ Annual Report of the United States Attorney General for 1920 P.178,179.

¹⁹⁹ Attorney General A. Mitchell Palmer on Charges made against Department of Justice by Louis F. Post and Others. Hearings before the Committee on Rules of House, 66th Congress, 2nd Session, 1920. Vol.I, P.23,166.

²⁰⁰ Ibidem, Vol.II, P.213.

глава Общего разведывательного отдела Дж. Эдгар Гувер²⁰¹. Однако, смена руководства никак не повлияла на приоритеты в работе Бюро расследований. Бюро расследований при Даугерти продолжало заниматься тем же спектром проблем, который находился в сфере ведения Бюро при прежнем директоре в период с 1919 по 1921 год, по-прежнему акцентируя основное внимание на борьбе с радикалами.

Новым аспектом в работе с радикалами стал лишь несколько иной подход в понимании самого радикального движения. По настоянию Гувера в Бюро расследований стали рассматривать американский радикализм не как обособленное явление, а как составной элемент общемировых, в первую очередь европейских течений. В связи с этим в Бюро более активно стали искать связи национальных радикалов с зарубежными, в первую очередь коммунистическими организациями, в особенности в России. В марте 1922 года в отчете перед Конгрессом директор Бюро расследований заявил, что в наибольшей степени ответственность за подъем радикализма в Америке несет правительство Советской России²⁰².

Несмотря на то, что расследование деятельности радикалов к началу двадцатых годов стало одной из приоритетных задач Бюро расследований, правовая база, необходимая ведомству для осуществления подобной деятельности развивалась достаточно медленными темпами. Возложив на Бюро обязанности по борьбе с радикализмом в Соединенных Штатах, Конгресс не предоставил ведомству никаких внятных разъяснений по поводу того, какие организации следует считать радикальными. Подобное разъяснение было дано лишь в середине 1919 года в принятой Конгрессом резолюции Пойндекстера (Poindexter Resolution). По мнению Конгресса радикалом должно считаться лицо, которое "...пытается насильственным путем свергнуть Правительство США, призывает к анархии и бунту, невыполнению законов и неподчинению власти"²⁰³.

Еще более серьезной проблемой было полное отсутствие каких-либо законодательных актов, позволяющих осуществлять уголовное или административное преследование членов радикальных организаций. Одним из первых шагов Конгресса, направленных на формирование законодательной базы, необходимой Бюро расследований для борьбы с радикальными движениями в Соединенных Штатах стал пересмотр иммиграционного законодательства в 1919-1921 годах. Внесенные в иммиграционные законы поправки предоставили Бюро расследований и Иммиграционной службе США практически неограниченные полномочия по высылке не имеющих американского гражданства лиц не только в военное, но и в мирное время. На основании новых иммиграционных законов Бюро расследований высылало из страны иностранных рабочих, которые составляли значительный процент членов различных радикальных группировок.

Однако рамки применимости иммиграционных законов были достаточно узки. Их сфера действия распространялась только на лиц, не имеющих американского гражданства²⁰⁴. Среди членов же радикальных группировок было значительное количество американских граждан.

Ввиду отсутствия специализированного законодательства, для борьбы с радикалами Бюро расследований пытается использовать Закон о мятежном заговоре, принятый в годы Гражданской войны²⁰⁵. Однако на судебных слушаниях по делу об анархистской организации

²⁰¹ 1921 Atty. Gen. P.128.

²⁰² Hearings Before House Appropriation Committee on Legislative, Executive and Judicial Appropriation for 1923, P.131.

²⁰³ Investigative Activities of the Department of Justice, Letter from the Attorney General, Transmitting in Response to a Senate Resolution of October 17 1919, a Report on the Activities of the Bureau of Investigation of the Department of Justice against Persons, Advising Anarchy, Sedition and the Forcible Overthrow of the Government, U.S. Senate, 66th Congress, 1st Session, Nov. 15 1919, Governmental Printing Office 1920. P.5.

²⁰⁴ В дополнение к иммиграционным законам 1917 и 1918 годов Конгресс принял еще три закона об иммигрантах: Immigration Acts of May 10 1920, 41 Stat. 593; of June 5 1920, 41 Stat. 981, 1068; of May 5 1921, 42 Stat. 5.

²⁰⁵ Sedition Conspiracy Act, Incorporated in Federal Penal Code of 1910, Section 6, Washington, Governmental Printing Office 1916.

El Ariele Бюро расследований было указано на недопустимость его применения по отношению к подавляющему числу радикальных организаций. Поскольку данный закон предполагает преступным фактическое применение силы, а не пропаганду свержения Правительства или совершения каких-либо иных акций, применения данного закона к радикальным организациям, призывающим к антиправительственным действиям, но не уличенным в попытках насильственным путем свергнуть Правительство Соединенных Штатов²⁰⁶.

Еще в большей степени ограничилась возможность использования иммиграционного законодательства для борьбы с радикалами в результате вынесения Верховным Судом в июне 1920 года по делу Колгера (*Colger vs. United States*)²⁰⁷ частного определения, что "... ни Коммунистическая партия, ни Коммунистическая Рабочая партия, точнее их иностранные члены, не должны подлежать депортации".²⁰⁸ Допустимым критерием применения иммиграционного законодательства Верховным Судом было признано лишь совершение, либо намерение совершить иностранцами конкретных действий, причиняющих ущерб интересам Соединенных Штатов.

Ни резолюция Конгресса от 17 октября, ни действовавшие к 1919 году законы не решали вопроса об уголовном преследовании членов радикальных группировок. Для приобретения действенной законодательной базы Департамент юстиции еще в 1918 году начал разработку проекта Закона о мятеже²⁰⁹.

В качестве субъекта преступления по проекту рассматривалось "...любое лицо, которое намеривалось развязать войну против Соединенных Штатов, содействовать свержению, замене или уничтожению Правительства Соединенных Штатов, либо лишению любого из установленных законодательством США полномочий Правительства, либо неконституционным путем изменить законодательную систему США, воспрепятствовать исполнению, либо задерживать исполнение любого закона США, равно как воспрепятствовать функционированию Правительства США или любого из его должностных лиц при исполнении ими своего служебного долга ..."²¹⁰.

Для того чтобы еще более расширить рамки действия подготавливаемого закона, Департамент юстиции разрабатывает вторую часть законопроекта – пособничество мятежу.²¹¹ Пособником предлагалось считать того, кто "... выставляет, издает, пишет, сочиняет, обосновывает какой-либо знак, периодическое издание, картину, статью, аргумент или подстрекает к совершению акта государственной измены, либо способствует возникновению намерения к совершению такого акта, либо своими действиями окажет помощь в совершении мятежа, или присоединится к организации, вынашивающей намерения совершить мятеж, станет, либо останется ее членом, вне зависимости от наличия формальной организационной структуры в этой организации..."²¹²

²⁰⁶ Powers, Richard Gid, *Secrecy and Power*, The New York Free Press, 1987, p 71.

²⁰⁷ *Colger vs. United States*.

²⁰⁸ Powers, Richard Gid, *Secrecy and Power*, The New York Free Press, 1987, p 119.

²⁰⁹ *Sedition Law (Attorney General A. Mitchell Palmer on Charges made against Department of Justice by Louis F. Post and Others, Hearings before the Committee on Rules of House, 66th Congress, 2nd Session, Washington, Governmental Printing Office 1920, vol., P.215).*

²¹⁰ *Attorney General A. Mitchell Palmer on Charges made against Department of Justice by Louis F. Post and Others, Hearings before the Committee on Rules of House, 66th Congress, 2nd Session, Washington, Governmental Printing Office 1920, vol., P.14.*

²¹¹ *Investigative Activities of the Department of Justice, Letter from the Attorney General, Transmitting in Response to a Senate Resolution of October 17 1919, a Report on the Activities of the Bureau of Investigation of the Department of Justice against Persons, Advising Anarchy, Sedition and the Forcible Overthrow of the Government, U.S. Senate, 66th Congress, 1st Session, Nov. 15 1919, Governmental Printing Office 1920, P.130,31.*

²¹² *Attorney General A. Mitchell Palmer on Charges made against Department of Justice by Louis F. Post and Others, Hearings before the Committee on Rules of House, 66th Congress, 2nd Session, Washington, Governmental Printing Office 1920, vol., P.27.*

Как следует из определения субъекта преступления, в случае принятия, данный закон позволил бы Бюро расследований привлекать к уголовной ответственности практически любое лицо, которое принимало какое-либо участие в политической деятельности с лозунгами, признаваемыми радикальными.

Предложенный Департаментом юстиции законопроект успешно прошел слушания и был одобрен Сенатом, но до голосования в Палате Представителей дело не дошло, так как были вскрыты серьезные злоупотребления в Бюро расследований и обе палаты Конгресса приняли решение не рассматривать какие-либо законопроекты, которые бы имели отношение к изменению компетенции Бюро расследований²¹³.

Вполне возможно пик антикоммунистической и антисоветской истерии накрыл бы Соединенные Штаты существенно раньше, чем это произошло на самом деле. По крайней мере, ряд политических деятелей в США, руководство министерства юстиции и лично Джон Эдгар Гувер прикладывали к этому максимум усилий. И весьма сложно оценивать, как бы это могло повлиять на мировую историю. Насколько сложнее могло бы оказаться налаживание союзнических отношений между СССР и США в годы Второй мировой войны, если бы накануне войны США захлестывала антикоммунистическая истерия подобная той, что захлестнет страну в 50-е годы XX века, в эпоху маккартизма и пресловутой «охоты на ведьм».

В данном случае, к счастью, история не знает сослагательного наклонения. Чрезмерное усердие Бюро расследований в преследовании радикалов и не совсем радикалов вызвало обратный эффект. В начале 1924 года в США разразился серьезный скандал после того, как выяснилось, что в разворачивая широкомасштабную кампанию по борьбе с радикалами, Бюро расследований не обошло своим вниманием и ряд политических деятелей США. В числе «нелояльных» лиц, за которыми велась слежка и прослушивались их телефонные переговоры оказались даже действующие конгрессмены. Оказавшись в шкуре «нелояльных» граждан, конгрессмены подняли скандал. В парламенте началось расследование деятельности Бюро расследований и всего министерства юстиции²¹⁴.

В марте 1924 года Президент Кулидж отправил Генерального Атторнея Даугерти в отставку²¹⁵. Свое решение Президент мотивировал тем, что Даугерти не может исполнять свои обязанности в тот период, пока в Конгрессе проходят слушания по вопросу деятельности подчиненного ему ведомства. Новым Генеральным Атторнеем был назначен Харлан Ф. Стоун²¹⁶.

После смены руководителя в министерстве юстиции были существенно пересмотрены воззрения о сфере деятельности и стандартах в работе Бюро расследований. По распоряжению Стоуна была приостановлена реализация программы по борьбе с радикализмом, запрещено прослушивание телефонных переговоров, широко практиковавшееся сотрудниками Бюро, запрещено привлечение к негласному сотрудничеству членов радикальных организаций и групп, а также внедрение людей Бюро в эти организации и группы²¹⁷. Стоун заявил, что Бюро расследований, непомерно расширившее сферу своей деятельности, должно быть ограничено теми задачами, которые ставились перед службой на момент ее создания²¹⁸.

Бюро расследований, по мнению Стоуна, не должно заниматься политическими или какими-либо иными воззрениями американских граждан, его должны интересовать лишь поступки граждан, которые выходят за рамки, определенные федеральными законами. Когда полицейская система выходит за рамки этих требований, отметил Стоун, она создает угрозу

²¹³ Powers, Richard Gid, *Secrecy and Power*, The New York Free Press, 1987, P.69-71.

²¹⁴ См.: Wite, William A. *A Puritan in Babylon, the Story of Calvin Coolidge*, The New York MacMillian 1938. P.274.

²¹⁵ 65 Cong. Rec. 5288,5357.

²¹⁶ Wite, William A., *A Puritan in Babylon, the Story of Calvin Coolidge*, The New York MacMillian 1938, P.274.

²¹⁷ 86 Cong. Rec. P.5642.

²¹⁸ *Ibidem*, P.5643.

правосудию и свободе личности²¹⁹. Фактически, Стоун предложил отказаться от внутренней разведки и контрразведки, предполагая, что функционирования государства вполне достаточным будет сохранение лишь полицейской деятельности.

Идеи Стоуна вполне соответствовали концепции американской государственности XIX века, когда абсолютизировалась роль рыночной экономики и свободной конкуренции, способных, по мнению либеральных политиков, решить все проблемы экономического и социального развития страны. Роль же государства ими сводилась во внутренней политике к полицейским функциям (доктрина «ночного сторожа»), а во внешней к вытеснению с североамериканского континента влиятельных европейских держав (доктрина Монро, успешно реализованная еще в первой половине XIX века). Для XX века, когда США уже всерьез начали претендовать на мировое геополитическое лидерство, такие идеи были по меньшей мере абсурдны. Тем не менее, целое десятилетие, вплоть до избрания в 1932 году на пост президента Франклина Д. Рузвельта в США практически отсутствовала контрразведывательная деятельность и политический сыск. Да и внешняя разведывательная деятельность велась в большей степени номинально, что со всей очевидностью проявилось накануне Второй мировой войны.

3.3. Борьба с терроризмом

В сентябре 1918 года произошел взрыв бомбы в здании Федерального Правительства в Чикаго. Американские федеральные службы до этого момента не имели никакого опыта расследования терактов. Им фактически пришлось начинать с нуля. К делу решили привлечь специалистов Бюро расследований министерства юстиции, незадолго до этого активно включившегося в борьбу с радикальными политическими движениями в США.

Каких либо улик, изобличающих конкретных лиц или конкретную организацию в причастности к террористическому акту в Чикаго детективам Бюро расследований обнаружить не удалось. Тогда, специалисты из Бюро, реконструировав по фрагментам взрывное устройство, заявили, что ответственность за взрыв должны нести Индустриальные рабочие мира. Уверенность Бюро расследований в причастности Индустриальных рабочих мира ко взрыву бомбы в Чикаго базировалась на данных, якобы полученных детективами Бюро из штаба организации оперативным путем²²⁰. Кроме этого, преступление было совершено именно в том здании, где незадолго до этого лидеры организации предстали перед судом по обвинению в деятельности, которая по мнению министерства юстиции, препятствовала проведению призыва в американскую армию²²¹. То есть с политической точки зрения и с точки зрения интересов министерства юстиции, именно представители этой рабочей организации должны были оказаться виновниками совершенного теракта.

Сразу после взрыва Бюро расследований провело массовые аресты среди активистов Индустриальных Рабочих Мира, но «убедительные доказательства», скрытые за грифами секретности, которые с удовольствием муссировала американская пресса и с готовностью проглотила легковверная американская общественность, с подачи газетчиков ни секунды не сомневавшаяся в правдивости представленных «фактов», оказались неубедительными для суда. Ссылки на секретную оперативную информацию, ознакомиться с которой было нельзя по причине ее секретности, или на расплывчатые мнения экспертов имели сомнительную доказательную базу для уголовного преследования лиц, обвиненных в этом преступлении. Доказать причастность

²¹⁹ The New York Times, May 10, 1924 P.1.

²²⁰ Annual Report of the United States Attorney General for 1917 75-76; Annual Report of the United States Attorney General for 1918 53-54, 104.

²²¹ Report and Hearings of the Subcommittee on the Judiciary U.S. Senate, 66th Congress, 1st Session, 1919, Vol. II, P.2730; The New York Tribune, Sept.5, 1918 P.1.

конкретных фигурантов ко взрыву в Чикаго в Бюро так и не смогли. Это преступление осталось нераскрытым²²².

Если мысленно перенестись почти на столетие вперед, несложно заметить стереотипность приемов и методов работы американских спецслужб. В XXI веке американские спецслужбы для достижения нужного политического эффекта прибегают к точно таким же трюкам. История «российских хакеров», «помешавших» Хилари Клинтон, несмотря на чудовищный бюджет ее избирательной кампании, выиграть президентские выборы 2016 года, до абсурда напоминает историю расследования теракта в Чикаго. Такие же «секретные сведения», которые «убедительно» указывают на «русский след», но которые не могут быть обнародованы по причине своей секретности. Такое же обилие мнений «экспертов» однозначно утверждающих, что во всем виноваты именно русские. Такая же история в средствах массовой информации. И самое главное – наличие такой же «политической целесообразности» найти виновных именно там, где их усердно ищут спецслужбы.

Попытка связать воедино терроризм и деятельность радикальных политических движений, предпринятая Бюро расследований в связи с терактом в Чикаго, вполне объяснима и понятна. В начале XX века террористические акты в США не носили массовый характер, рассматривались скорее как чрезвычайные происшествия и не вызывали серьезной озабоченности у политического руководства. Успех или неуспех спецслужбы в расследовании теракта оценивался лишь общественностью и непосредственными руководителями сыщиков из Бюро расследований. Политическое руководство страны на подобные события реагировало вяло.

Куда больше политический истеблишмент США волновала проблема радикализма. Увязывание террористического акта и деятельности радикалов поднимало проблему на совершенно иной уровень. Будучи привлеченным к расследованию деятельности радикальных политических организаций, Бюро стремилось продемонстрировать с одной стороны чрезвычайную опасность «нелояльных» граждан, которые не только выступают с антиправительственными лозунгами, но и готовы перейти к решительным действиям, направленным против правительства Соединенных Штатов, с другой стороны Бюро расследований получало шанс продемонстрировать свою эффективность в борьбе с радикалами. Тем не менее, убедить конгрессменов в том, что терроризм это всего лишь разновидность экстремистской деятельности радикалов, Бюро расследований не удалось. Проблему взрывов в публичных местах решено было рассматривать не как частный случай деятельности радикалов, а как самостоятельное противоправное явление.

По инициативе Генерального Атторнея Митчелла Палмера, 28 апреля 1919 года обязанности по расследованиям, связанным с посылкой взрывных устройств, были возложены на два ведомства: министерство почтовой службы и Бюро расследований²²³. При этом министерство почтовой службы отвечало за розыск взрывных устройств, посылаемых с почтовыми отправлениями а на Бюро расследований была возложена обязанность по розыску лиц, которые посылали правительственным чиновникам или частным лицам по почте или с посылным взрывные устройства.

Несмотря на предпринятые меры, подобные преступления продолжали совершаться с пугающим постоянством и вскоре приобрели общенациональный масштаб²²⁴. Воспользовавшись растущей общественной озабоченностью проблемой терроризма и серьезным вниманием прессы к проводимым детективами ведомства расследованиям по фактам взрывов, в Бюро расследований решили вновь попытаться увязать террористические акты с радикалами, на борьбу

²²² The New York Times, Sept.5, 1918, P.1; The New York Tribune, Sept.5, P.1.

²²³ Attorney General A. Mitchell Palmer on Charges made against Department of Justice by Louis F. Post and Others. Hearings before the Committee on Rules of House, 66th Congress, 2nd Session, 1920. Vol.I P. 157-159.

²²⁴ The New York Times, Apr.29, 1919, P.1; May 1, P.1.

с которыми правительство куда более охотно выделяло средства, чем на расследования взрывов. В совершении серии террористических актов, как и ранее во время расследования теракта в Чикаго в 1918 году, были обвинены радикалы, которые по мнению официальных лиц из Бюро, стремились физически устранить должностных лиц Федерального правительства для того, чтобы свергнуть само правительство²²⁵.

В подтверждение своей позиции они привели не выводы экспертов и доказательства, добытые детективами, а «логические» рассуждения своих руководителей, которые обвинили во взрывах левых радикалов лишь на том основании, что некоторые из взрывных устройств были посланы непосредственно перед 1 Мая, а другие непосредственно после него. При этом они даже не попытались объяснить, почему значительное количество взрывных устройств было послано в июне. Не вписывался в предложенную Бюро расследований версию также тот факт, что многие из официальных лиц, которым были посланы взрывные устройства, подозревались в симпатиях к радикалам²²⁶. Не отвечал официальной версии также тот факт, что несколько взрывных устройств было послано мелким бизнесменам, чья смерть никак не могла иметь какое-либо политическое значение для революционно настроенных радикалов²²⁷.

Тем не менее в Бюро расследований продолжали придерживаться той точки зрения, что посылка взрывных устройств – дело рук радикалов. По донесениям детективов Бюро, им стали известны факты причастности радикальных организаций ко взрывам. Сотрудники нью-йоркского отделения Бюро сообщили даже, что по их мнению штаб террористической организации находится в Нью-Йорке. Тем не менее взрывы продолжались. Взрывное устройство было подложено даже в резиденцию Генерального Атторнея А. Митчелла Пальмера²²⁸.

Бюро расследований проводило обыски в домах членов радикальных организаций, устанавливало наблюдение за радикалами и за их семьями, но все эти мероприятия не дали положительных результатов²²⁹. Не дали положительных результатов и кадровые перестановки в Бюро. Несмотря на назначение новым руководителем Бюро В. Дж. Флинна, расследование не сдвинулось с мертвой точки²³⁰. После его замены на Дж. Бернса и назначением его заместителем Дж. Эдгара Гувера, результат остался прежним²³¹. Никаких доказательств о причастности ко взрывам радикальных организация получено не было.

Причины неудач, которыми закончились антитеррористические мероприятия, проводившиеся Бюро расследований, в значительной мере скрывались в подходах, практиковавшихся в Бюро при проведении антитеррористических расследований. По своей методике это были чисто полицейские акции. Они начинались лишь по факту совершенного террористического акта и носили выраженный уголовно-процессуальный характер. Бюро расследований пыталось бороться с терроризмом, действуя не как спецслужба, а как полицейское ведомство. Целью расследований являлось не внедрение в террористическую организацию своих людей с целью ее разложения изнутри, не добывание информации о планах террористов с целью предотвращение возможных террористических акций, а лишь поиск и последующее привлечение к уголовной ответственности виновных по факту уже совершенных преступлений.

²²⁵ The New York Times, June 3, 1919, P.1.

²²⁶ Ibidem, P.1-3.

²²⁷ Attorney General A. Mitchell Palmer on Charges made against Department of Justice by Louis F. Post and Others. Hearings before the Committee on Rules of House, 66th Congress, 2nd Session, 1920, Vol. I, P. 159.

²²⁸ The New York Times June 3, 1919, P.1-3.

²²⁹ Attorney General A. Mitchell Palmer on Charges made against Department of Justice by Louis F. Post and Others. Hearings before the Committee on Rules of House, 66th Congress, 2nd Session, 1920, Vol. I, P.158, 159.

²³⁰ Hearings Before Senate Appropriation Committee on Legislative, Executive and Judicial Appropriation for 1919, P.649.

²³¹ Annual Report of the United States Attorney General for 1921 128P.

С новым видом террористических проявлений Бюро расследований столкнулось в конце двадцатых – начале тридцатых годов. В эти годы на Бюро расследований возлагаются обязанности по расследованию такого опасного вида преступлений, как похищение людей. Только на первый взгляд кажется странным, что вплоть до 30-х годов XX века ни одна федеральная полицейская служба в США не занималась расследованием похищений людей. Бесспорно, факты похищений неоднократно случались и ранее, хотя и не приобретали особого общественного резонанса. Но все случаи похищений традиционно расследовались не федеральными властями, а властями того штата, в котором было совершено преступление, потому что формально похищения людей не относились к федеральной юрисдикции.

С точки зрения американской Конституции, похищения с целью получения выкупа являются деяниями, попадающими в сферу ответственности полицейских служб отдельных штатов. Соответственно, к похитителям должно было применяться законодательство того штата, где они совершили преступление. Власти штатов плохо справлялись с данной проблемой, о чем говорило постоянно растущее количество похищений. Ежегодная статистика по этому виду преступлений исчислялась трехзначными числами. Похищениям сопутствовало чрезвычайно жестокое обращение с похищенными. Во многих случаях объектом преступления становились дети. Все это свидетельствовало о необходимости федерального вмешательства²³².

Объективнее факты, подтверждающие необходимость признания похищений людей федеральным преступлением, накопились уже к началу XX века. Однако, Конгресс не предпринимал никаких шагов. Возможно, проблема и дальше продолжала бы игнорироваться федеральными законодателями, если бы не преступление, всколыхнувшее всю Америку. На окончательное решение конгрессменов принять закон, признающий федеральным преступлением похищение людей, повлияло известие о похищении в 1932 году двухлетнего сына пионера авиации и одного из самых известных людей Америки этого периода Чарльза А. Линдберга. Несмотря на заплаченный похитителям выкуп за ребенка, последнего вскоре нашли мертвым.

Для расширения федеральной компетенции и отнесения к числу федеральных преступлений похищений людей американский законодатель идет тем же путем, как в 1910 и 1919 годах, когда были приняты, соответственно, Закон Манна и, сходный по юридическим формулировкам и основанный на том же конституционном положении о межштатной торговле, Закон Дайера (Dyer Act), запрещающий транспортировку из одного штата в другой краденых автомобилей²³³.

Для обоснования юридической правомерности перевода похищения людей из юрисдикции отдельных штатов в федеральную юрисдикцию была использована все та же клаузула статьи первой Конституции США, закреплявшая за Конгрессом право регулировать межштатную торговлю. Непосредственно из положения о межштатной торговле не вытекали полномочия федеральных органов по подобному кругу дел, однако, опираясь на прецедент, созданный Законами Манна и Дайера, конгрессмены при обсуждении законопроекта решили, что в случаях с похищением людей наличие какого-либо рода коммерческих интересов предполагается по умолчанию, а потому не является абсолютно необходимым условием для возможного использования конституционного положения о межштатной торговле как юридического основания отнесения расследований по фактам похищения людей к компетенции Федерального правительства.

Новый закон, наиболее известный под именем Закона Линдберга, был принят в июне 1932 года²³⁴. Он признал федеральным преступлением похищение людей, если последнее

²³² Lowenthal, Max, *The Federal Bureau of Investigation*, New York Harcourt Brace Jovanovich 1972, P.263.

²³³ Dyer Act, 60 Stat. 755.

²³⁴ An Act Forbidding the transportation of any person in interstate or foreign commerce, kidnaped, or otherwise unlawfully detained, and making such act a felony, June 22, 1932, 47 Stat. 326.

сопровождалось пересечением похитителями границы штата. Хотя в редакции 1932 года наказание за это преступление и не предполагало смертную казнь, срок тюремного заключения, назначаемый судом мог быть сколь угодно большим в зависимости от фактических обстоятельств дела.

Ответственность за реализацию положений Закона Линдберга была возложена на Бюро расследований с той оговоркой, что когда агенты Бюро не располагают документами, подтверждающими транспортировку похищенного лица между территориями хотя бы двух штатов, для задержания подозреваемых в совершении преступления лиц должны привлекаться полицейские силы штатов. Формально закон позволял Бюро расследований начинать расследование по факту похищения лица лишь когда будет установлено, что лицо перевезено через границу штата, фактически Бюро расследований стремилось включиться в расследование сразу, действуя совместно с полицейскими силами штатов.

Интересы успешного расследования дела бесспорно требовали как можно более быстрого подключения федеральных служб к проведению расследованию. Однако, сама логика положения о межштатной торговле, предполагала по меньшей мере необходимость перемещения преступников и их жертвы из одного штата в другой. Такую информацию следствию удавалось получить далеко не всегда. Да и с точки зрения здравого смысла похищение не становилось менее опасным, если преступники не перевезли похищенного в соседний штат. Поэтому в последующие годы ФБР приступало к расследованию дела непосредственно после получения информации о совершении преступления, по умолчанию предполагая, что граница штата по всей видимости уже была пересечена.

В мае 1934 года Конгрессом были приняты два закона, которые дали дополнительные правовые основания для расследования похищений людей федеральными полицейскими службами и существенно усилили ответственность за участие в похищении. Первый из законов (Закон, вносящий поправку в Закон, запрещающий транспортировку похищенных лиц в интересах межштатной торговли)²³⁵ усиливал ответственность похитителей, допустив возможность применения к ним по решению присяжных высшей меры наказания. При этом специально было оговорено, что высшая мера применена быть не может если до вынесения приговора похищенное лицо было освобождено невредимым.

Второй закон (Закон, распространяющий полномочия федерального правительства в соответствии с положением о межштатной торговле Конституции на случаи вымогательства с использованием телефона, телеграфа, радио, устных посланий или других способов)²³⁶ определял в качестве самостоятельного федерального преступления факты вымогательства, если для предъявления требований вымогателя использовали телефонную, телеграфную или иную связь. Поскольку факты похищения людей всегда сопряжены с фактом последующего требования выкупа, новый закон упрощал механизм привлечения Бюро расследований к преступлениям, связанным с похищениями людей, позволяя федеральным властям заводить дело в случае, если преступники заявляли требование о выкупе, используя межштатные средства коммуникации. В январе 1936 года была принята еще одна поправка к Закону Линдберга, распространившая уголовную ответственность за похищение людей на различного рода посредников, участвующих в передаче выкупа, полученного за похищенного. За совершение подобного преступления лицо могло быть получить до 10 лет тюрьмы, а также могло быть присуждено к выплате штрафа до 10 тысяч долларов²³⁷.

²³⁵ An Act to amend the Act forbidding the transportation of kidnaped persons in interstate commerce, May 18, 1934, 48 Stat. 781.

²³⁶ An Act applying the powers of the Federal Government, under the commerce clause of the Constitution, to extortion by means of telephone, telegraph, radio, oral message, or otherwise. May 18, 1934, 48 Stat. 781.

²³⁷ An Act to amend the Act entitled "An Act forbidding the transportation of any person in interstate or foreign commerce, kidnaped, or otherwise unlawfully detained, and making such Act a felony. Jan 24, 1936, 49 Stat. 1099.

3.4. Первые регистрационные законы в США

Сама по себе идея регистрации определенных категорий лиц или организаций – достаточно типичное явление в административной практике подавляющего большинства государств. Регистрация может преследовать достаточно широкий спектр целей. Это может быть учет различных категорий налогоплательщиков, учет лиц и организаций, занимающихся различными видами деятельности, регистрация физических или юридических лиц в зависимости от места их нахождения или любой иной вид регистрационных учетов, необходимых для повышения эффективности государственного управления.

Незаурядность идеи американского законодателя, использовавшего регистрационные законы в интересах обеспечения безопасности государства, состоит совсем не в том, что был принят целый ряд законов, обязывающий регистрироваться определенные категории граждан, которые при наличии определенных дополнительных обстоятельств, могут представлять повышенную угрозу безопасности США. Наиболее важным и революционным шагом в развитии регистрационного законодательства стало использование *уголовно-правовых санкций* в отношении тех лиц, которые уклоняются от обязательной регистрации либо в ходе регистрации предоставляют о себе ложные сведения.

С точки зрения теории вопроса, речь идет о том, что лицо, состоящее в определенной организации, осуществляющее определенную деятельность, прошедшее определенную подготовку или обучение либо просто являющееся иностранцем, должно пройти обязательную регистрацию в установленном законом органе. В случае если лицо уклонится от подобной регистрации либо предоставит в ходе регистрации искаженную информацию, оно *может* быть подвергнуто достаточно суровому уголовному наказанию, в большинстве случаев связанному с лишением свободы на достаточно продолжительный срок, либо крупному денежному штрафу.

На первый взгляд, подобные нормы не вполне применимы к тем отношениям, где речь идет о создании определенными лицами или организациями угрозы безопасности Соединенных Штатов. Здесь в большей мере речь должна идти о каких-то фактических действиях, направленных на подрыв государства либо нанесение ущерба его безопасности. К подобным же действиям достаточно сложно отнести непрохождение установленной законом регистрации. Тем не менее, с точки зрения практических интересов контрразведывательного обеспечения безопасности государства и общества, присутствие в уголовном праве подобных норм может значительно повысить эффективность деятельности спецслужб и обеспечить привлечение к уголовной ответственности тех лиц, чья причастность к актам шпионажа, диверсии или иным акциям, направленным на подрыв безопасности государства, сложно доказать в уголовно-процессуальном порядке.

Не секрет, что деятельность как разведывательных, так и контрразведывательных служб в значительной мере строится на той информации, которую спецслужбы получают оперативным путем. Подобная информация может получаться при помощи специальных оперативно-технических средств, могут подобную информацию предоставлять спецслужбам и граждане, которые сотрудничают с ними на конфиденциальной основе, наконец, источником сведений могут служить и иные информационные каналы, факт существования которых любая разведывательная и контрразведывательная служба всегда будет тщательно скрывать.

Между тем в качестве судебных доказательств может выступать лишь та информация, которая получена с соблюдением соответствующих процессуальных требований и источник приобретения которой доподлинно известен. Вполне очевидно поэтому, что при определенных обстоятельствах невозможно привлечь к уголовной ответственности лицо, используя лишь те уголовно-правовые нормы, которые предусматривают ответственность за реальную противоправную деятельность, направленную на причинение ущерба безопасности государства.

Интересы защиты источника информации и с правовой, и с практической точки зрения, как правило, будут иметь для спецслужб больший приоритет, нежели интересы привлечения виновного лица или лиц к уголовной ответственности.

При этих обстоятельствах эффективным рычагом уголовно-правового преследования лиц, ведущих против США враждебную деятельность (при отсутствии либо слабости процессуальных доказательств такой деятельности) могут выступать регистрационные законы. В случае применения уголовно-правовой нормы, содержащейся в том или ином регистрационном законе, доказыванию подлежит не факт ведения, например, разведывательной деятельности против США, а факт уклонения от регистрации в качестве лица, состоящего на службе у иностранного государства или организации, либо в качестве члена определенной организации, либо в качестве лица, проходившего обучение в зарубежной разведшколе и т.д.

Установление уголовной ответственности за уклонение от регистрации дает американской разведке еще один достаточно очевидный козырь: весьма значительное число лиц, для которых законом устанавливается обязательная регистрация и которые могут представлять потенциальную угрозу для безопасности США, дабы избежать возможной уголовной ответственности, пройдут процедуру регистрации добровольно. Тем самым и разведывательные и контрразведывательные ведомства США получают информацию о лицах, представляющих интерес как с точки зрения обеспечения безопасности Соединенных Штатов, так и с точки зрения использования таких лиц в интересах органов, ведущих внешнюю разведывательную деятельность.

Первым из "регистрационных" законов, принятых в США в интересах обеспечения безопасности государства, стал принятый Конгрессом в 1938 году **Закон о регистрации иностранных агентов**. Работа над этим законом началась в 1936 году с создания комиссии Конгресса под председательством конгрессмена из Массачусетса Джона Маккормика, которой было поручено провести расследование антиамериканской деятельности в Соединенных Штатах. Главным объектом изучения комиссии была деятельность правительства фашистской Германии на территории США. Принималась к рассмотрению комиссией и деятельность правительства СССР в Америке. В 1938 году комиссией был подготовлен проект, который и лег в основу Закона о регистрации иностранных агентов²³⁸.

Работа над Законом о регистрации иностранных агентов началась в США в 1936 году. Именно в этом году была создана комиссия конгресса под председательством конгрессмена из Массачусетса Джона Маккормика, которой было поручено провести расследование антиамериканской деятельности в Соединенных Штатах. Главным объектом изучения комиссии была деятельность правительства фашистской Германии на территории США. Принималась к рассмотрению комиссией и деятельность правительства СССР в Америке. В 1938 году комиссией был подготовлен законопроект, который и лег в основу будущего Закона о регистрации иностранных агентов²³⁹.

Закон вводил понятия "иностранного патрона" и "агента иностранного патрона". В редакции 1938 года иностранный патрон определялся как "правительство иностранного государства или иностранная политическая партия либо их представитель". Агент иностранного патрона определялся как "любое лицо, действующее или давшее согласие действовать в качестве общественного советника, общественного агента, агента, служащего, представителя ино-

²³⁸ См.: Modification of the Foreign Agents Registration Act of 1938: Hearings Before the Subcommittee on Administrative Law and Government Relations of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 102th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1991. P.95-96.

²³⁹ См.: Modification of the Foreign Agents Registration Act of 1938: Hearings Before the Subcommittee on Administrative Law and Government Relations of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 102th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1991.P.95.

странного патрона, или субсидируемое непосредственно или через посредника, целиком или в какой-либо части своим иностранным патроном”²⁴⁰. Закон обязывал любое лицо, которое, согласно положениям этого закона, подпадает под определение “агента иностранного патрона” в срок, не превышающий тридцати дней с момента принятия закона, либо с момента наступления таких обстоятельств, которые позволяют применить к лицу положения закона пройти обязательную регистрацию у генерального атторнея Соединенных Штатов²⁴¹. За уклонение от регистрации или за искажение представляемых для регистрации сведений закон (в редакции 1938 года) устанавливал наказание в виде лишения свободы на срок до одного года или штраф до тысячи долларов.

До окончания второй мировой войны были приняты две поправки к Закону о регистрации иностранных агентов – поправка 1939 года и поправка 1942 года. Поправка 1939 года расширила круг лиц, подлежащих регистрации на основании закона, обязав проходить обязательную регистрацию иностранных физических и юридических лиц, ведущих бизнес на территории Соединенных Штатов. Она также расширяла перечень субъектов, определяемых законом в качестве “иностранного патрона” и “агента иностранного патрона”.

В 1939 году “иностраный патрон” был определен как: “(1) правительство иностранного государства или иностранная политическая партия; (2) лицо за пределами США, если не установлено, что это лицо независимо или является гражданином США, или что это лицо действует на основании американских законов или законов любого другого штата или территории, находящейся в юрисдикции США и имеет свое основное место бизнеса в США; (3) товарищество, ассоциация, корпорация, организация, сообщество лиц, созданное на основании законов иностранного государства или имеющее свою штаб-квартиру на территории иностранного государства.

Понятие “агента иностранного патрона” было сформулировано следующим образом: “(1) любое лицо, действующее в качестве агента, представителя, служащего и т. д. и любое лицо, действующее каким-либо другим образом на основании принципов, распоряжений или под руководством и контролем иностранного патрона или лица, любые действия которого непосредственно или опосредованно контролируются, финансируются или субсидируются в полном объеме или частично иностранным патроном”²⁴².

На основании поправки 1942 года был сокращен срок регистрации до десяти дней, введен запрет для государственных служащих выступать в качестве агента иностранного патрона с установлением более жесткой санкции, чем за нарушение остальных положений закона – до двух лет лишения свободы или штраф до десяти тысяч долларов. Помимо этого, в 1942 году были откорректированы формулировки закона и более детально в качестве защищаемых законом объектов определена внешняя политика Соединенных Штатов и национальная безопасность страны. Была введена обязательная регистрация всех почтовых отправок, содержащих политическую пропаганду, отправленных лицам (или лицами), зарегистрированными в качестве агентов иностранного патрона.

Поправка 1942 года расширила перечень предоставляемых для регистрации генеральному атторнею документов и одновременно предоставила ему право делать изъятия от реги-

²⁴⁰ См.: Ch.327, 52 Stat. 631.

²⁴¹ В оригинальном тексте закона обязанности осуществлять регистрацию иностранных агентов возлагались на Государственного секретаря США. Однако, в 1942 году президент Ф. Рузвельт на основании своего исполнительного приказа принял решения передать функции регистрации Генеральному атторнею США. См.: Executive Order № 9176, May 29, 1942, 7 F.R. 4127. Уже через месяц, в апреле 1942 года соответствующие изменения были внесены и в сам Закон о регистрации иностранных агентов См.: Apr. 29, 1942, ch. 263, Sec. 1, 56 Stat. 249.

²⁴² См.: Aug.7 1939, Ch.521, 53 Stat. 1244.

страции для отдельных лиц и отдельных категорий лиц, чья деятельность, по его мнению, не может нанести ущерба Соединенным Штатам²⁴³.

Достаточно существенные изменения в Закон о регистрации иностранных агентов были внесены в 1966 году²⁴⁴. Изменения явились результатом расследования, проведенного Комитетом по иностранным делам Сената во главе с сенатором Уильямом Фулбрайтом²⁴⁵. В результате расследования было установлено, что резко возросло число случаев, когда представители иностранных держав пытались оказать влияние на политические решения США, минуя дипломатические каналы. Многие государства использовали американские фирмы для представления через связи фирм в американском правительстве некоторые вопросы в выгодном для этого государства свете. Поэтому основные изменения в Законе о регистрации иностранных агентов коснулись введения обязательной регистрации для фирм, занимающихся подобным видом деятельности даже в том случае, если признаки их связи с иностранным государством были недостаточно очевидны. Поправкой 1966 года были также сделаны значительные послабления для лиц и организаций, занимающихся коммерческой деятельностью на территории США и представляющих коммерческие интересы какого-нибудь иностранного государства или иностранной коммерческой фирмы²⁴⁶.

Последние существенные дополнения к Закону о регистрации иностранных агентов 1938 года были внесены в 1995 году на основании Закона о раскрытии лоббирования²⁴⁷. Поправки 1995 года фактически расширили рамки применимости данного закона на тех «агентов», которые осуществляют лоббирование интересов иностранных государств. Помимо этого было решено отказаться от использования в тексте закона термина «политическая пропаганда». Он был заменен на более размытый термин «информационные материалы»²⁴⁸. Поскольку очевидно, что новый термин по своему содержанию явно шире предшествующего, вполне обоснованно можно говорить о расширении рамок применимости Закона о регистрации иностранных агентов.

Если сравнивать американский Закон о регистрации иностранных агентов с российским Федеральным законом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента", несложно заметить, что российский закон отнюдь не является аналогом американского. Американский закон существенно объемнее, его положения затрагивают весьма широкий круг отношений, начиная от вопросов регулирования лоббизма и заканчивая проблемой регистрации лиц, действующих под контролем иностранных держав.

Даже если сравнивать законы по простейшим критериям, например, по кругу лиц, которые могут признаваться иностранными агентами, несложно заметить, что американский закон куда масштабнее российского. В российском законе речь идет лишь о «некоммерческих организациях». В американском законе агентом может быть: отдельное физическое лицо, партнерство, ассоциация, корпорация, организация и любое другое объединение физических лиц.

Для того, чтобы подпадать под регистрационные требования по российскому законодательству некоммерческая организация должна получать денежные средства или имущество от иностранных государств и при этом участвовать в политической деятельности. Американский закон, помимо политической деятельности, закрепляет куда более обширный перечень ситуаций, подпадающих под регистрационные требования. Это и функционирование на террито-

²⁴³ См.: Act of Apr.29, 1942, Ch. 524, 56 Stat. 400.

²⁴⁴ См.: Foreign Agents Registration Act of 1938, June 8, 1938, Ch. 327, 52 Stat. 631.

²⁴⁵ William Fulbright.

²⁴⁶ См.: Act of July 4, 1966, Pub. L. 89-466, 80 Stat. 244-248.

²⁴⁷ См.: Lobbying Disclosure Act Pub. L. 104-65, Sec. 9(1), Dec. 19, 1995, 109 Stat. 699.

²⁴⁸ Informational Materials.

рии США в качестве советника по публичным отношениям, и выполнение функций публичного агента, и статус сотрудника информационной службы или политического консультанта и многие другие основания. При этом причастность к иностранному партнеру определяется не только на основании факта финансирования из-за рубежа, но и в том случае, если лицо действует под руководством, контролем, по приказу или поручению иностранного партнера или в его интересах²⁴⁹. То есть в США под обязанность зарегистрироваться в качестве иностранного агента подпадут лица и организации, решающие не только задачи в сфере политики, но культурные, экономические, информационные и иные задачи

Несходство российского и американского законодательств о регистрации иностранных агентов вряд ли можно расценивать как какую-то ущербность одного по отношению к другому. Каждое государство на любом этапе своего исторического развития решает те задачи, которые важны и актуальны для него именно в данный исторический момент. Американский Закон о регистрации иностранных агентов принимался в конце 30-х годов прошлого столетия и решал задачи, которые стояли перед США в ту эпоху. Российский закон был принят в иную эпоху и призван решать совершенно иные по своему характеру задачи.

Не секрет, что он был призван защитить нашу политическую систему от слишком активного и, что еще более прискорбно, анонимного вмешательства извне, в значительной мере осуществляемого через финансируемые из-за рубежа отечественные некоммерческие организации. И нельзя сказать, что закон с этой задачей не справляется. Бурная реакция общественного мнения, причем, той его части, которая не склонна поддерживать тенденции к усилению российской государственности, явно свидетельствует не против, а в пользу закона.

Вместе с тем, ряд обвинений, выдвигаемых в отношении российского законодательства об иностранных агентах, в определенной мере обоснован и действительно вызван размытостью или неопределенностью законодательных положений. Например, такое необходимое для регистрации условие как участие в политической деятельности²⁵⁰ существенно усложняет процедуру признания некоммерческой организации иностранным агентом. Какое бы юридическое определение политической деятельности не давалось законодательством, оно не сможет провести юридически четкую границу между политической деятельностью и иными видами деятельности. Как следствие, организации, признаваемые иностранными агентами, будут регулярно обжаловать в судах свой статус иностранного агента, уповая на то, что они не занимаются политической деятельностью.

Выход достаточно прост и очевиден. По умолчанию определять в качестве иностранного агента любую некоммерческую организацию, получающую финансирование из-за рубежа, вне зависимости от рода осуществляемой ею деятельности. Одновременно с этим максимально расширить список видов деятельности, занятие которыми не влечет обязанности регистрироваться в качестве иностранного агента, а также наделить орган, уполномоченный осуществлять регистрацию, правом освобождать конкретные организации от обязательной регистрации.

Разумно также было несколько изменить сам механизм возникновения обязанности регистрироваться в качестве иностранного агента. Ныне некоммерческая организация уже при своей регистрации обязана подать «9) заявление о включении некоммерческой организации в предусмотренный пунктом 10 настоящей статьи реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, – для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»²⁵¹. Намного разумнее, если обязанность зарегистрироваться в качестве агента возникала бы лишь после получения предписания от уполномоченного осу-

²⁴⁹ См.: June 8, 1938, ch. 327, Sec. 1, 52 Stat. 631.

²⁵⁰ «...участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации. См.: N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" ст.2, п.6.

²⁵¹ См.: Федеральный закон от 20 июля 2012 г. N 121-ФЗ ст. 2, п.3) а).

ществлять регистрацию органа. Причем, за организацией должно оставаться право в судебном порядке обжаловать предписание (если единственным основанием регистрации будет являться финансирование из-за рубежа – обжаловать его будет крайне трудно).

Одновременно резонно было бы несколько деюрократизировать механизм отчетности некоммерческих организаций выполняющих функции иностранного агента, закрепив, например, право органа, осуществляющего регистрацию, полномочиями освобождать от предоставления некоторых видов отчетности те или иные организации, признанные иностранными агентами. При этом саму ответственность за исполнение регистрационных требований резонно было бы ужесточить до тех пределов, которые установлены в законодательстве США (до 5 лет тюремного заключения)²⁵².

Подобные изменение позволили бы закону действовать более направленно, выполняя именно ту задачу, для решения которой он и принимался – а именно защищать отечественную политическую жизнь от внешнего (не всегда дружелюбного) воздействия. В самом деле, ведь даже случайное попадание в список иностранных агентов организаций, не занимающихся политической деятельностью, вряд ли может нанести ущерб имиджу организации. Так ли важен, например, для какой-то благотворительной организации тот факт, что общественность узнает о получаемых ею средствах из-за рубежа? Подобная известность может вредить только тем, кто на словах ратует за интересы своих сограждан, в действительности отрабатывая капиталовложения своих зарубежных хозяев, предпочитающих оставаться в тени.

Еще один регистрационный закон, так называемый **Закон Воориса**²⁵³, был принят американским конгрессом в октябре 1940 года. Сфера регулируемых законом отношений распространялась на введение регистрационных требований для различных американских организаций, находящихся под иностранным контролем. Под регистрационные требования попадали, в отличие от Закона о регистрации иностранных агентов 1938 года только те организации, которые участвовали в политической деятельности на территории США.

Под организациями в законе понимается: "любая группа, клуб, лига, общество, комитет, ассоциация, политическая партия, другие виды союзов. Этот термин не включает корпорации, ассоциации, сообщества, фонды, организованные и действующие исключительно в религиозных, благотворительных, образовательных целях". Под политической деятельностью понимается: "деятельность, цели и задачи которой или одна из целей и задач – контроль с помощью силовых методов правительства США или свержение правительства США или правительства любого штата, равно как одного из их политических подразделений"²⁵⁴.

К "организациям, находящимся под иностранным контролем", законом были отнесены: "а) получающие финансовую поддержку, займы или поддержку иного рода напрямую или через посредников, от иностранного правительства или его политического подразделения, а также от агента, ведомства или представителя иностранного правительства, его политического подразделения, политической партии в иностранном государстве, международной политической организации, или б) организации, цели или некоторые из целей которых определены, предложены или разработаны в сотрудничестве с иностранным правительством, его политическим подразделением, агентом, ведомством, представителем иностранного правительства, или политической партией в иностранном государстве, или международной политической организацией"²⁵⁵.

В качестве подлежащих обязательной регистрации в законе перечислены следующие организации: находящиеся под иностранным контролем; вовлеченные в деятельность по гражд-

²⁵² См.: Apr. 29, 1942, ch. 263, Sec. 1, 56 Stat. 257.

²⁵³ См.: Vooris Antipropaganda Act of Oct. 17, 1940, Ch. 897, 54 Stat. 1201.

²⁵⁴ См.: Ch. 897. 54 Stat. 1201. Washington: Governmental Printing Office, 1941. P.1201.

²⁵⁵ См.: Ch. 897. sec.1, 54 Stat. 1201.

данской обороне; организации, цели и задачи которых или одна из них заключаются в свержении, контроле, захвате правительства или одного из его подразделений с использованием силы или других противоправных методов, вооруженным путем, с использованием угроз и запугивания или с использованием нескольких из указанных выше способов²⁵⁶.

Генеральному атторнею законом было предоставлено право устанавливать формы регистрации в рамках определенных законом основных положений. Также за генеральным атторнеем было закреплено право с соблюдением положений закона вносить в любое время такие изменения в порядок регистрации, которые он сочтет необходимыми, а также издавать на основании положений закона правила и инструкции относительно порядка прохождения регистрации. Для прохождения регистрации перечисленным в законе организациям был установлен тридцатидневный срок. По истечении каждого шестимесячного периода зарегистрированным организациям было вменено в обязанность предоставлять генеральному атторнею полный отчет о своей деятельности с предоставлением всех финансовых и организационных документов.

При прохождении регистрации организациям, подлежащим обязательной регистрации, было предписано законом представлять следующую информацию и документы: полный адрес организации, адреса и названия всех ее филиалов и отделений; имена, адреса и национальность всех должностных лиц организации и всех лиц, исполняющих обязанности должностного лица; условия вступления в организацию; существующие и предполагаемые цели и задачи организации²⁵⁷.

За уклонение от регистрации либо за нарушение сроков регистрации законом было установлено наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет или штрафа до десяти тысяч долларов. За предоставление при прохождении регистрации ложных сведений – до пяти лет лишения свободы и штраф до двух тысяч долларов²⁵⁸.

Несколько ранее, в июне того же 1940 года, Конгрессом был принят еще один регистрационный закон, который также достаточно активно использовался контрразведкой в интересах обеспечения безопасности страны от внешней угрозы. Это **Закон о регистрации иностранцев**, именуемый также законом Смита²⁵⁹. Закон состоит из трех титулов, первый из которых вводит уголовную ответственность за призывы к свержению конституционного строя США, а также за подстрекательство и пропагандистскую деятельность, направленную против правительства США или против его деятельности, и не содержит каких-либо регистрационных требований. Не содержит предписаний об обязательной регистрации и второй титул закона, который включает в себя перечень требований, предъявляемых к въезжающим в США на основании иммиграционного законодательства иностранцам, и в основном представляет собой поправки и дополнения к Закону об иммигрантах от 1917 года²⁶⁰.

Регистрационные требования содержатся лишь в третьем титуле закона. Эти требования относятся к въезжающим в США лицам, не имеющим американского гражданства. Обязательная регистрация в министерстве юстиции установлена, в частности, для лиц, действующих на территории США в качестве агента иностранного правительства. За уклонение от регистрации либо за предоставление при регистрации ложных сведений законом устанавливается уголовное наказание в виде тюремного заключения на срок до десяти лет или штрафа до пяти тысяч долларов.

²⁵⁶ См.: Ch. 897, sec.2(1), 54 Stat. 1201.

²⁵⁷ См.: Ch. 897, sec.3, 54 Stat. 1202.

²⁵⁸ См.: Ch. 897, sec.3, 54 Stat. 1202.

²⁵⁹ См.: Alien Registration Act of 1940, June 28, 1940, Ch.439, 54 Stat. 670.

²⁶⁰ См.: Immigration Act of Feb.5 1917, 39 Stat. 889.

Закон о регистрации иностранцев вводит также обязательное дактилоскопирование въезжающих в США иностранцев. Исключение из общих правил регистрации было сделано лишь для дипломатического и административно-технического персонала официальных представительств, должностных лиц иностранных государств и некоторых других категорий иностранных граждан²⁶¹.

²⁶¹ См.: Alien Registration Act of 1940, June 28, Title 3, Section 1, Ch.439, 54 Stat. 683.

Глава 4. РАЗВЕДКА И КОНТРРАЗВЕДКА США НАКАНУНЕ И В ГОДЫ ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ (1933 -1945 ГОДЫ)

4.1. Новые подходы Ф. Рузвельта к организации работы разведки и контрразведки

Новые подходы к организации работы разведывательных и контрразведывательных служб были выработаны в Соединенных Штатах после того, как в 1932 году президентом США был избран Франклин Д. Рузвельт. Инициативы Рузвельта, вытаскившего страну из «великой депрессии» были направлены на укрепление государственной власти и усиление роли государства во всех сферах экономической и социальной жизни. Они напрямую затронули и систему разведывательных служб страны. Неразрывно связывающий сильную и стабильную государственную власть хорошо организованной и эффективно действующей системой разведки и контрразведки, Рузвельт, уже в первые годы после своего избрания, осуществляет шаги, направленные на укрепление разведывательных и контрразведывательных органов.

Формальным поводом к началу перестройки системы спецслужб стало сообщение германского посла, которое он 28 марта 1933 года направил Госсекретарю США Корделлу Халу. В сообщении посол ставил в известность руководителя американского внешнеполитического ведомства о том, что им получено письмо, содержащее угрозы в адрес германского канцлера А. Гитлера. В ходе расследования, проведенного по факту получения данного письма, директором Бюро расследований Джоном Э. Гувером была получена информация о наличии в США большого количества как антифашистских, так и профашистских организаций. Сообщение обеспокоило Рузвельта и он поручил провести расследование деятельности профашистски настроенных организаций на территории США²⁶².

В 1935 году, в рамках новых инициатив Ф. Рузвельта, Бюро расследований министерства юстиции было переименовано в Федеральное бюро расследований США. Подобное переименование подчеркивало федеральный статус ведомства и наиболее полно отражало ту роль, которую планировал отвести Рузвельт руководимому Джоном Эдгаром Гувером ведомству. В марте 1935 года новое название ведомства получило законодательное закрепление в законе о выделении финансовых ассигнований министерству юстиции, Госдепартаменту и некоторым другим федеральным ведомствам²⁶³.

Вскоре за сменой названия происходит расширение полномочий ФБР. 24 августа 1936 года Гувер был вызван в резиденцию Рузвельта, где Президент, высказал свои опасения по поводу активизации деятельности крайне правых (главным образом профашистских) и крайне левых (подразумевались в первую очередь коммунистические организации). Гувер, выразив полное понимание озабоченности Президента, посетовал на то, что действующие законодательные нормы не позволяют использовать ФБР в решении данной проблемы, так как само по себе членство в коммунистической партии или профашистской организации не является федеральным преступлением²⁶⁴.

²⁶² Troy N.F. Donovan and the CIA. The New York 1934, P. 13.

²⁶³ An act making appropriations for the Departments of State and Justice and for the Judiciary, and for the Departments of Commerce and Labor, for the fiscal year ending June 30, 1936, and for other purposes, . Mar 22, 1935, 49 Stat. 77.

²⁶⁴ U.S. Congress, Senate, Hearings before the Selected Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, vol.6, FBI.– Washington: Governmental Printing Office, 1976. P.559-561.

На следующий день Гувер был вновь вызван в Белый дом и в присутствии госсекретаря К. Халла было принято решение, в силу которого ФБР должно было начать, на основании директивы Президента, широкое негласное расследование деятельности фашистских и коммунистических организаций, оппозиционных политических партий и групп. В президентской директиве, однако была сделана оговорка, что собранная в результате подобных расследований информация не может использоваться в качестве материала для организации судебного преследования и выступать доказательством в суде. Директива не предусматривала никаких ограничений в отношении методов проведения дознания и использования тех или иных технических средств. Фактически указанное решение президента санкционировало деятельность ФБР как в сфере политического сыска, так и в сфере контрразведки²⁶⁵.

В 1939 году Рузвельт предпринял попытку добиться согласованной работы разведывательных служб, принадлежащих к различным федеральным министерствам, устранив конкуренцию между ними. 26 июня 1939 года Президент Рузвельт издал директиву, в которой на территориальной основе разделил контрразведывательные и разведывательные полномочия между федеральными ведомствами. В ведение ФБР попало все западное полушарие за исключением зоны Панамского канала, на военно-морское ведомство была возложена ответственность за тихоокеанский регион и военное ведомство стало отвечать за европейский и африканский регионы и за зону Панамского канала. На Гавайских островах право действовать получили все разведывательные органы, поскольку в этом районе особую активность проявляла Япония.

По поводу распределения контрразведывательных полномочий между указанными службами в директиве Рузвельта говорилось буквально следующее: "...Это мое желание, чтобы все расследования по фактам шпионажа, контршпионажа и саботажа осуществлялись ФБР, Управлением военной разведки военного министерства и Отделом военно-морской разведки в военно-морском министерстве. Руководители этих трех ведомств должны действовать, координируя между собой работу. Никакое расследование, если оно касается вопросов, связанных в какой-либо степени с фактами шпионажа, контршпионажа или саботажа, не должно проводиться каким-либо ведомством за исключением перечисленных выше трех ведомств"²⁶⁶.

Однако, помимо обозначенных в директиве Рузвельта ведомств, традиционно разведывательной деятельностью занимался и Государственный департамент. Причем, как внешнеполитическое ведомство США, он претендовал на ведущую и координирующую роль в сфере внешней разведки. Противоречия между Государственным департаментом и ФБР достигли своего пика к сентябрю 1939 года. Был поднят вопрос о том, кто будет координировать разведывательную и контрразведывательную деятельность. Президент разрешил спор в пользу ФБР.

Для координации разведывательных и контрразведывательных программ ФБР, отдела военной разведки и отдела военно-морской разведки был образован Межведомственный разведывательный комитет. При этом, несмотря на формальное равноправие всех служб-членов вновь созданного комитета, фактически, ведущую роль в нем играло Федеральное бюро расследований и его директор Джон Эдгар Гувер. В решении президента немаловажную роль сыграла позиция Генерального Атторнея Франка Мэрфи, который настоятельно советовал Президенту всю юрисдикцию по делам о контрразведке и саботаже централизовать в ФБР и разведывательных подразделениях военного министерства.

Рузвельт издал также секретную директиву, обязав все федеральные ведомства передавать в ФБР любую информацию и материалы, касающиеся вопросов разведки и контрразведки. Это позволило ФБР получать интересующую ведомство информацию из различных государственных органов, включая Государственный департамент, армию и флот. Уже к осени 1939

²⁶⁵ Ibidem. P.562.

²⁶⁶ Franklin D. Roosevelt to Agency Heads, June 26 1939, U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Final Report, Book III.– Washington: Governmental Printing Office, 1976. P.403 .

года ФБР становится основным контрразведывательным и одним из ведущих разведывательных органов страны²⁶⁷.

6 сентября 1939 года, через три дня после вступления Англии и Франции в войну против Германии, Рузвельт подписал директиву, которая возлагала на ФБР координацию всех вопросов, относящихся к шпионской деятельности, саботажу и нарушению законов о нейтралитете²⁶⁸. В этот же день президент издал публичное заявление, в котором призывал местные власти направлять в ФБР любую информацию относительно фактов шпионажа, саботажу и подрывной деятельности, а также нарушения закона о нейтралитете²⁶⁹.

Тем не менее, предложенные меры, которые были призваны централизовать разведывательную работу и обеспечить обмен разведывательной информацией между разведывательными службами, не привели к желаемым результатам. Каждое ведомство по-прежнему предпочитало действовать на свой страх и риск не спешило делиться накопленной информацией с партнерами. Директивы президента не позволили создать работоспособную систему координации разведывательной деятельности. Слабость координации и децентрализация обработки информации приводила к тому, что получаемая разведорганами информация оседала в том ведомстве, в котором она была получена, и не доводилась до заинтересованных кругов.

Директор ФБР Джон Гувер, указывая на достаточно неэффективную работу разведывательных служб США, середине 1940 года предложил президенту Рузвельту новый вариант решения проблемы. По мнению директора ФБР лучшим способом усиления разведывательной деятельности стало бы создание в рамках Федерального бюро расследований новой разведывательной службы, которая бы была наделена самыми широкими полномочиями в сфере внешней разведывательной деятельности. Рузвельт, однако, не поддержал предложение Джона Гувера. Возможно, президент опасался сосредоточение столь больших полномочий (контрразведки, разведки и политического сыска) в одном ведомстве, что практически сделало бы невозможным контроль со стороны президента за деятельностью подчиненного амбициозному Джону Эдгару Гуверу ведомства.

Потребность в разведывательной информации резко возросла в результате быстрого и опасного развития политической ситуации в Европе, непосредственно в преддверии вступления Соединенных Штатов во вторую мировую войну. Существовавшие к тому времени в США разведывательные службы не справлялись с задачей обеспечения политического руководства страны разведывательной информацией и президент Рузвельт часто прибегал для получения интересующих его сведений к неформальным источникам информации. В частности информацией президента снабжали его британские и американские друзья, часто выезжавшие по различным вопросам за границу. Одним из таких друзей был Уильям Дж. Донован, которого, в частности в 1940 году Рузвельт посылает в Европу для выяснения политической ситуации в Англии, а весной 1941 года – для сбора сведений об итальянском диктаторе Муссолини. После своего возвращения из последней поездки Донован активно лоббирует перед президентом идею создания новой централизованной гражданской разведывательной службы, которая бы в своей работе могла эффективно дополнить деятельность военных разведок²⁷⁰.

Власти Великобритании предоставили Доновану интересовавшие США материалы и познакомили его с принципами работы английской разведывательной службы МИ-6. По словам многих американских исследователей, английская модель разведки, предусматривающая централизацию всей внешней разведывательной деятельности, в значительной мере стала прообразом американского Управления стратегических служб, а впоследствии и Централь-

²⁶⁷ Cline R.S. The CIA under Regan, Bush and Casey. Wash., GPO, 1981, P. 34.

²⁶⁸ Justice Department, Appropriation Bill, 1941, Hearings Before the House Committee on Appropriation.-Washington: Governmental Printing Office, 1940. P.151.

²⁶⁹ Statement of President Franklin D. Roosevelt. Washington: The New York Times, Sept. 6 1939. P.3.

²⁷⁰ См.: Corey Ford. Donovan of OSS. Boston, Little, Brown and Company, 1970. P.78-107.

ного разведывательного управления. Предположительно, именно Донован убедит президента Рузвельта в необходимости централизации внешней разведки, способной не только добывать информацию, но и делать аналитические обобщения, прогнозировать развитие политической ситуации в мире.

В апреле 1941 года Донован пишет письмо Ноксу – бывшему в то время министру военноморских сил. В этом письме он изложил свои впечатления относительно деятельности английской разведки и свои соображения по поводу создания в США подобной разведывательной структуры²⁷¹. Донован, в частности, предлагал чтобы новая разведывательная служба возглавлялась лицом, назначаемым лично президентом и ответственным только перед президентом. В отношении расходов возможной спецслужбы Донован считал, что бюджет ее должен быть секретным, утверждаемым президентом.

По мнению Уильяма Донована, новое ведомство должно самостоятельно осуществлять внешнюю разведку и координировать деятельность по сбору информации за границей, централизованно обрабатывать информацию, из каких бы источников она не поступала, а также решать иные задачи, которые президент мог поставить перед разведкой.

Для того, чтобы хоть как-то сбалансировать возможное противодействие со стороны военных разведок и ФБР, в глазах которых новая спецслужба не могла не выглядеть серьезным конкурентом, была выработана такая формула: новая разведывательная служба не должна брать на себя ни внутренних функций, осуществляемых ФБР, ни функций разведок армии и флота. Однако, даже в таком изложении идеи Донована не понравились Ноксу. Несмотря на это, 11 июня 1941 года Донован направил президенту Рузвельту "Меморандум об учреждении Службы стратегической информации"²⁷². Основной задачей службы провозглашалось обеспечение условий, при помощи которых президент, как главнокомандующий вооруженными силами, мог бы получать полную и точную информацию о противнике и на основании которой принимались бы решения о военных действиях.

Спустя неделю президент Рузвельт лично принял Донована. На этой встрече обсуждались предложения по вопросам разведки, высказанные в меморандуме. В конце беседы Доновану было предложено занять пост Информационного координатора (Coordinator of Information) с достаточно серьезными полномочиями в сфере сбора и анализа разведывательной информации. Опираясь на поддержку президента, Донован заручился у него гарантиями: во-первых, право докладывать всю информацию непосредственно президенту; во-вторых, возможность использования информационным координатором секретных фондов президента; и в-третьих – установление обязанности всех государственных органов предоставлять по запросу координатора необходимые для работы материалы. Якобы именно на этой встрече с Донованом Рузвельт достаточно жестко обрисовал состояние американской разведывательной системы: "Вам придется начинать с нуля. У нас нет разведывательной службы"²⁷³.

4.2. Отдел информационного координатора

Нападение фашистской Германии на Советский Союз ускорило практические шаги американской администрации по организации нового разведывательного органа. 25 июня 1941 года вышел проект документа, в котором предусматривалось создание Отдела информационного координатора, действовавшего под непосредственным контролем президента. На должность Информационного координатора был назначен У. Донован. Сам документ, а точнее его черновой вариант, по форме являлся военным приказом за подписью президента.

²⁷¹ Troy N.F. Donovan and the CIA. The New York 1984, P. 417-418.

²⁷² Mc.Lachlan D. Roon 39, The New York 1968. P. 234-236.

²⁷³ Stevenson W. A man called interpid. The New York 1976. P. 69.

Он был направлен для ознакомления в Государственный департамент, военное и военно-морское министерства, где вызвал весьма неодобрительную реакцию, поскольку предполагал передачу солидной части компетенции органов военной разведки новой службе. Тем не менее, решение о создании Отдела координатора информации было принято. Новый разведывательный орган стал подразделением Исполнительного аппарата президента²⁷⁴.

В начале июля 1941 года учреждение должности Информационного координатора было подтверждено директивой президента "Об учреждении Информационного координатора". Директива состояла из 6 параграфов, которые раскрывали цель и полномочия Информационного координатора.

В ней, в частности, говорилось, что координатор обладает правом собирать и анализировать всю информацию и данные, которые могут быть связаны с национальной безопасностью; предоставлять такую информацию президенту, лицам, которых может определить президент, а также федеральным министерствам; проводить, когда предпишет президент, дополнительные шаги, направленные на добывание информации, имеющей значение для национальной безопасности и до сего момента не известной правительству²⁷⁵.

Президентской директивой были, также установлены обязанности различных государственных органов по предоставлению имеющейся у них информации координатору, а также право Информационного координатора затребовать, с одобрения президента, необходимую ему информацию. Информационный координатор был наделен правом учреждать комитеты и отделы, состоящие из представителей различных федеральных ведомств для оказания ему помощи в работе.

Директива оставляла за разведками военного и военно-морского министерств широкую самостоятельность и независимость в работе и не позволяла координатору вмешиваться в дела военных и военно-морских советников президента и ослаблять их работу. Частично было компенсировано и урезание разведывательных полномочий ФБР – за директором ФБР Джоном Гувером и его ведомством был сохранен приоритет в отношении разведывательной деятельности в Южной Америке.

Финансировался аппарат Информационного координатора из установленного президентом денежного фонда. Координатор, согласно положениям директивы, был вправе брать на службу необходимое количество персонала и принимать меры по обеспечению необходимыми средствами и службами²⁷⁶. Отдел информационного координатора просуществовал недолго – всего лишь до середины 1942 года. Тем не менее, он стал важной вехой в истории американской внешней разведки. Создание Отдела информационного координатора стало, по существу, первой реальной попыткой централизации разведывательной деятельности США.

Примечателен также тот факт, что директива президента об учреждении Отдела информационного координатора впервые апеллирует к конституционным полномочиям президента как верховного главнокомандующего в мирное время. Хотя Верховным Судом еще в 1875 году было подтверждено право президента как верховного главнокомандующего нанимать секретных агентов в разведывательных целях, подразумевалось, что подобное право признается за президентом применительно к тем случаям, когда США фактически находятся в состоянии войны (в деле речь шла о периоде гражданской войны 1861—1865 года)²⁷⁷. В момент же издания директивы об учреждении Отдела информационного координатора, в июле 1941 года, США еще не находились в состоянии войны.

Отдел информационного координатора имел следующую организационную структуру:

²⁷⁴ Cline R.S. The CIA under Regan, Bush and Casey. Wash., 1981, P.55.

²⁷⁵ 3 CFR, Compilation 1938-1943, Wash., 1968, P.1324.

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ См.: *Totten v. United States*, 92 U.S. 105 (1875).

1) Исполнительная служба – включала в себя отделения кадров, финансов, связи с правительственными ведомствами, генеральный совет (консультативный орган по юридическим вопросам).

2) Зарубежная информационная служба – занималась проблемами планирования радио-пропаганды, подготовки радионовостей, сбором информации за рубежом для подрывной пропаганды и координации радиовещания. Служба включала в себя несколько отделений по указанным направлениям деятельности.

3) Служба исследований и анализа – самое большое подразделение., непосредственно отвечавшее за ведение разведывательной деятельности. Служба включала в себя:

– отделение специальной информации (делилось на 8 региональных секций, включая секцию по СССР) – сбор разведывательных данных из открытых источников;

– аналитическое отделение – анализ экономической ситуации в различных странах и сбор данных по картам, полученным из разных стран;

– отделение устной разведки – добывало информацию путем опроса иностранных граждан на территории США;

– центральное информационное отделение – занималось подготовкой материалов для анализа;

– отделение зарубежных национальностей – получало информацию от отрядов сопротивления и поддерживало с ними связь;

– отделение визуальных представлений – подготавливало наглядные иллюстрации к докладам и сообщениям (схемы, карты, планы, фото– и кинодокументы).

4) Служба специальных операций – отвечала за агентурную разведку, диверсии и подготовку специальных формирований, включал в себя два отделения:

секретной (агентурной) разведки, состоявшее из оперативных секций по различным странам, секции подготовки агентов, секции сообщений и административной секции, ведавшей вопросами снабжения и т.п.;

специальных операций – проведение диверсий за линией фронта и организация повстанческих формирований в тылу противника²⁷⁸.

Для того чтобы окончательные аналитические результаты формировались не только на основе добытой разведывательным путем секретной информации, но и учитывали информацию, полученную из открытых источников, при библиотеке Конгресса было организовано Управление специальной информации (Division of Special Information at the Library), в котором осуществлялась обработка всей открытой информации. Обработанная несекретная информация отправлялась в службу Донована, где его сотрудниками компилировалась с информацией, полученной разведывательным путем.

Прошедшие аналитическую обработку и совмещенные с информацией из открытых источников разведывательные данные передавались в специальное бюро, в состав которого входило восемь сотрудников. Задача бюро заключалась в проверке результатов произведенного анализа и апробации полученной выводной информации. Лишь после проработки всех результатов сотрудниками бюро информация представлялась президенту. И хотя в реальности предложенная система работала безупречно, идея централизованной службы, занимающейся анализом разведывательной информации полученной из различных источников, была воплощена на практике.

Вскоре американской разведке вновь пришлось действовать в условиях военного времени: 7 декабря 1941 года Япония нанесла неожиданный удар по американскому тихоокеан-

²⁷⁸ Federal Records of World War II, Vol. I, Wash., 1950, P. 222-225.

скому флоту на базе Перл-Харбор. На следующий день, 8 декабря Соединенные Штаты объявили войну Японии, а 11 декабря – Германии и Италии²⁷⁹.

В результате внезапного нападения японцев на военно-морской флот США 7 декабря 1941 года, обнажились все недостатки и несовершенство системы разведывательных служб США. В разведке господствовали узковедомственные интересы, ведомства крайне неохотно расставались с полученной их сотрудниками информацией, передавая ее частично, либо с большим запозданием. В наибольшей степени ведомственные интересы проявлялись в деятельности военной и военно-морской разведок.

Система координации разведывательной деятельности также продемонстрировала свою крайне низкую эффективность. Осуществлявшие аналитические функции сотрудники при оценке планов, возможностей и намерений японцев совершенно не учитывали особенностей японского национального менталитета. Стремясь в будущем не допустить провалов, подобных Перл Харбору, в США приступили к работе по созданию централизованной разведывательной системы.

4.3. Управление стратегических служб

Поскольку возможности военной и военно-морской разведок США расценивались высшим руководством страны как недостаточные после событий Перл Харбора, в июле 1942 года в составе незадолго до этого учрежденного Комитета начальников штабов, было создано новое разведывательное ведомство, получившее название Управление стратегических служб (Office of Strategic Services)²⁸⁰. Новое ведомство призвано было заменить Информационного координатора с его аппаратом. Во главе вновь созданного УСС был поставлен все тот же Уильям Donovan. Унаследовав от своего предтечи обязанность осуществлять аналитическую обработку всей разведывательной информации, Управление стратегических служб получило и новые полномочия, в частности право проводить тайные операции в любой точки земного шара²⁸¹.

Деятельность вновь созданного Управления стратегических служб в целом подтвердила позитивность идеи объединения в обязанностях одного ведомства как чисто оперативных, так и аналитических функций. Вместе с тем Donovan, как руководитель Управления, остался при том мнении, что гражданская разведывательная служба может работать более эффективно, нежели та, которая находится под контролем военных. По мнению Donovan, после окончания войны Управление стратегических служб непременно должна была заменить гражданская разведывательная структура, находящаяся в непосредственном подчинении президента.

Наряду с созданием нового разведывательного ведомства, с середины 1942 года происходит постепенное реформирование военной и военно-морской разведок. В 1942 году Управлением военной разведки генерального штаба была проанализирована вся разведывательная деятельность военного ведомства. Основываясь на результатах этого анализа, признавшего разведывательную деятельность военного ведомства недостаточно эффективной, в марте 1942 года было создано новое военное разведывательное подразделение – Служба военной разведки (Military Intelligence Service), в обязанности которой было вменено осуществлять сбор разведывательной информации в любой точки земного шара, в том числе используя: средства

²⁷⁹ War between United States and Japan. Declared by Joint Res. Dec. 8, 1941, 4:10 P.m., E.S.T., ch. 561, 55 Stat. 795; War between United States and Germany. Declared by Joint Res. Dec. 11, 1941, 3:05 P.m. E.S.T., ch. 564, 55 Stat. 796; War between United States and Italy. Declared by Joint Res. Dec. 11, 1941, 3:06 P.m., E.S.T., ch. 565, 55 Stat. 797.

²⁸⁰ Military Order of June 13, 1942 / Code of Federal Regulation. Title 3. Compilation 1936–1965. Washington, 1970. P. 340

²⁸¹ Joint Chiefs of Staff Directive, Functions of the Office of Strategic Services. SECRET. URL: http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/89801/DOC_0000417254.pdf (дата обращения: 10.07.2014).

агентурной разведки, средства технической разведки (аэрофотосъемку, технические средства перехвата и расшифровки корреспонденции противника) ²⁸².

Одновременно с этим разведывательные подразделения были образованы и в армейских соединениях, непосредственно находящихся на театре боевых действий. В задачи этих подразделений входил сбор и анализ разведывательной информации, имеющей тактическое значение. Подразделения войсковой разведки могли: осуществлять перехват и расшифровку сообщений, передаваемых по линиям связи, вести визуальную (в том числе при помощи технических средств) разведку района предполагаемых боевых действий. Авиационную разведку территорий противника должны были осуществлять Воздушные силы армии (Army Air Corps).

Для противодействия активизировавшейся разведывательной деятельности противника в американской армии в 1942 году была создана Служба армейской контрразведки (Army Counterintelligence Corps). Ей в обязанность было вменено осуществлять контрразведывательное обеспечение армии США как на территории США так и за их пределами ²⁸³.

Более серьезное внимание армейская разведка стала уделять перехвату и дешифровке корреспонденции противника. На этом направлении деятельности разведка военного министерства достигла определенных успехов. Наиболее заметна была деятельность действовавшей на тихоокеанском театре военных действий Объединенной секцией дешифровки и перевода (Allied Translator and Interpreter Section), состоявшей в основном из американцев японского происхождения и согласившихся на сотрудничество пленных японских солдат ²⁸⁴. Так, в мае 1942 года американскими криптографами были расшифрованы коды, используемые японской армией. Достаточно эффективно действовала криптографическая служба и на европейском театре военных действий. Совместно с британской криптографической службой американцами были расшифрованы немецкие сообщения, кодируемые при помощи шифровальной машины «Энигма».

Нетрадиционным образом подошли американские военные к защите собственных секретных посланий. В мае 1942 года ими была разработана «Программа кодировки Навахо». Суть этой программы состояла в том, что секретные сообщения переводились на язык индейцев навахо (крайне малочисленное племя североамериканских индейцев). Зашифровкой и расшифровкой секретной корреспонденции занимались чуть более 400 военнослужащих из числа индейцев этого племени. Надежность подобной системы кодирования подкреплялось тем, что ни один из индейцев навахо не проживал за пределами территории США, а следовательно противники Соединенных Штатов не могли привлечь к расшифровке сообщений кого-нибудь, владеющего указанным индейским языком. Подобный метод кодирования информации зарекомендовал себя столь успешно, что неоднократно применялся и впоследствии, в частности во время корейской и вьетнамской войн США ²⁸⁵.

4.4. Первые попытки реформирования (1945 -1947 гг.)

Ближе к окончанию Второй мировой войны в США с новой силой разгорелись споры о будущем американской разведки. В отношении перспектив развития американской разведки

²⁸² См.: Records of the War Department General and Special Staffs, 165.4 Records of the Military Intelligence Division (MID, G-2) 1900-50. [сайт]. URL: <http://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/165.html> (дата обращения: 18.09.2013).

²⁸³ См.: "Counter-Espionage is Revived by Army: Corps Reorganized to Combat Sabotage and Disloyalty," The New York Times, Jan 13, 1942. P. 11.

²⁸⁴ См.: Gilmore Allison B. The Allied Translator and Interpreter Section: The Critical Role of Allied Linguists in the Process of Propaganda Creation, 1943–1944 // The Foundations of Victory: The Pacific War 1943-1944. Proceedings of the 2003 Chief of Army's Military History Conference Military History Conference. Edit. by B. Dennis, Peter & Grey, Jeffrey Canberra: Army History Unit. 2004. P. 149-167.

²⁸⁵ См.: Navajo Code Talkers: World War II Fact Sheet. [сайт]. URL: <http://www.history.navy.mil/faqs/faq61-2.htm> (дата обращения: 4.07.2014).

в США господствовали две основные точки зрения. Первая точка зрения была представлена Донованом и его сторонниками, считавшими, что в условиях мирного времени США необходима гражданская разведывательная служба, непосредственно подчиненная Президенту США. Сторонники другой точки зрения, представленной в первую очередь Государственным департаментом и военным министерством, ратовали за оставления разведывательных функций в военном ведомстве.

Не дожидаясь окончания споров, в сентябре 1945 года президент Трумэн издал Исполнительный приказ № 9621²⁸⁶, упраздняющий Управление стратегических служб. Обязанности упраздненного ведомства были разделены между военным министерством²⁸⁷ и Государственным департаментом²⁸⁸. Государственному департаменту достались аналитические функции упраздненного ведомства. Военное министерство унаследовало от Управления стратегических служб полномочия в сфере проведения тайных операций. Для проведения тайных операций за пределами США в Военном министерстве было создано Отделение стратегических служб (Strategic Services Unit). Функции координатора разведывательной деятельности США президент Трумэн предполагал возложить на Государственный департамент²⁸⁹.

Какой должна была стать, по мнению политического руководства США, разведка и чем она должна отличаться от разведки времен второй мировой войны хорошо иллюстрируют слова самого Гарри Трумэна: "Я считаю очень важным для этой страны иметь мощную, хорошо организованную разведывательную систему как в настоящее время, так и в будущем. Должным образом сформированная новая служба будет требовать разработки новых концепций; в ней должны работать новые, лучше подготовленные и более компетентные сотрудники"²⁹⁰.

В конце 1945 года Трумэну был представлен доклад комиссии, возглавляемой бизнесменом Фердинандом Эберштадтом, в котором, наряду с предложениями, касающимися военной реформы, обосновывалась необходимость создания в США двух новых органов – Совета национальной безопасности (National Security Council) и Центрального разведывательного управления (Central Intelligence Agency). Согласно предложению комиссии Эберштадта, Совет национальной безопасности должен координировать национальную политику в сфере национальной безопасности и выступать в роли консультативно-совещательного органа при президенте. Центральное разведывательное управление, по мнению комиссии, должно действовать под эгидой СНБ и осуществлять координацию разведывательной деятельности в сфере национальной безопасности²⁹¹.

В 1945 году президентская администрация не прислушалась к рекомендациям комиссии Эберштадта в значительной мере из-за того, что военное ведомство, формально согласившееся с необходимостью централизации разведки в сфере национальной безопасности, фактически не желало отказываться, даже частично, от своих полномочий в разведывательной области. Материалы комиссии были востребованы лишь в 1947 году, при подготовке Закона о национальной безопасности.

Недостатки проведенных осенью 1945 года изменений в структуре американской разведки выявились достаточно быстро. Президент был недоволен бессистемностью и эпизодичностью поступающей к нему разведывательной информации. Для решения возникшей проблемы, 22 января 1946 года, на основании исполнительный директивы президента Трумэна,

²⁸⁶ См.: Executive Order № 9621, Sept 22, 1945, 10 F.R.12033.

²⁸⁷ См.: Transfer Order № 40 of the Secretary of Defense, July 22, 1949, 14 F.R. 4908.

²⁸⁸ См.: Executive Order № 9652, Nov 3, 1945, 10 F.R. 13581.

²⁸⁹ См.: Harry S. Truman: "Letter to Secretary Byrnes Concerning the Development of a Foreign Intelligence Program.," September 20, 1945. [сайт]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=12344> (дата обращения: 4.07.2014).

²⁹⁰ См.: *Truman, Harry S. Memoirs: Year of Decisions Vol. I.* The New York: Garden City, 1955. P.117

²⁹¹ Unification of the War and Navy departments and postwar organization for national security : report to Hon. James Forrestal, Secretary of the Navy. U.S. Senate Committee on Naval Affairs, 79th Cong., 1st sess., Oct. 22, 1945. Washington, G.P.O., 1945.

была учреждена должность директора центральной разведки и созданы Национальный разведывательный отдел, Центральная разведывательная группа (подчиненная директору центральной разведки) и Консультативный комитет по разведке²⁹².

Вновь созданный Национальный разведывательный отдел (National Intelligence Authority) включал Государственного секретаря, министра обороны, военно-морского министра и личного представителя президента. В его обязанности входило планирование, разработка и координация разведывательной деятельности США²⁹³.

Центральная разведывательная группа (Central Intelligence Group) представляла собой небольшую межведомственную группу, не обладавшую правами самостоятельного ведомства. В обязанности ЦРГ входила окончательная обработка, анализ, координирование и распределение между заинтересованными государственными органами разведывательной информации, полученной как оперативным путем, так и из открытых источников. Финансировать ЦРГ, впрочем как и обеспечивать группу сотрудниками, должны были министерства, обладавшие на тот момент самостоятельными разведывательными органами (Государственный департамент, военное и военно-морское министерства).

Консультативный комитет по разведке (Intelligence Advisory Board) состоял из глав разведывательных служб военных и гражданских ведомств и был призван на основе совместной работы руководителей разведывательных служб устранить противоречия и коллизии, возникающие между военной разведкой и разведками гражданских ведомств²⁹⁴.

Первым директором центральной разведки (Director of Central Intelligence) был назначен контр-адмирал Сидней Соьерс (Sidney Souers). В свое время именно им была написана та часть доклада комиссии Эберштадта, которая касалась разведки. За шесть месяцев его руководства деятельность ЦРГ ограничивалась главным образом аналитической работой. Более того, даже в аналитической работе ЦРГ пришлось столкнуться с конкуренцией со стороны разведки Государственного департамента, также располагавшей самостоятельной аналитической службой. Ситуация начала меняться только после того, как в результате урезания бюджетных ассигнований ряд служащих аналитической службы, которым не смогли найти вакансий в Государственном департаменте, были распределены между Национальным разведывательным управлением, Центральной разведывательной группой и военной разведкой. Оставшаяся часть аналитиков Госдепартамента потенциально могла обслуживать лишь аналитические потребности своего собственного департамента.

Изменившуюся ситуацию успешно смог использовать новый директор центральной разведки генерал-лейтенант Хойт Ванденберг (Hoyt Vandenberg). Он выбрал более агрессивную позицию, чем его предшественник, стараясь при любом удобном случае расширить компетенцию Центральной разведывательной группы и нанять дополнительный штат сотрудников. Об успехах Ванденберга свидетельствует хотя бы тот факт, что именно его ведомству в 1946 году президент Трумэн поручил подготовить первую национальную оценку намерений и потенциалов Советского Союза.

Воспользовавшись тем фактом, что бюджет всех федеральных ведомств США принимается в виде федерального закона, а финансирование разросшейся Центральной разведывательной группы требовало самостоятельной статьи в бюджете, Ванденберг в конце 1946 года сумел добиться того, что в подготавливаемый законопроект о выделении бюджетных ассигнований ЦРГ были включены статьи о создании на базе ЦРГ независимой разведывательной структуры.

²⁹² См.: Truman's Executive Directive on Coordination of Foreign Intelligence Activities, January 22, 1946. [сайт]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12478> (дата обращения: 4.07.2014).

²⁹³ President's letter of 22 January 1946, National Archives and Records Administration, RG 80, General Records of the Department of the Navy, SecNav /CNO Top Secret Correspondence File 1945, A8, Box 21, Folder A8

²⁹⁴ National Intelligence Authority Directive №. 1, National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Bureau of Intelligence and Research: Lot 62 D 42, IAC.

Позднее эти предложения были инкорпорированы в подготавливаемый проект Закона о национальной безопасности, принятый в 1947 году.

В декабре 1946 года в специальном комитете по делам вооруженных сил палаты представителей состоялось слушание "Доклада по системам, задействованным в настоящее время в сборе, оценке и распространении разведывательной информации, затрагивающей военный потенциал США", ставшего серьезной вехой в выработке новых стратегических взглядов американского руководства на роль и место разведки в государстве²⁹⁵.

В представленном докладе говорилось, в частности, что разведка является первой линией обороны в мирное время. Мирное время, по мнению авторов доклада, отличается от военного тем, что в мирный период нации готовятся к войне. В этот (мирный) период люди "... менее всего озабочены собственной безопасностью, менее бдительны в отношении агрессии, менее всего готовы защищать себя. В мирное время вооруженные силы наиболее слабые"²⁹⁶.

Фактически, впервые в США открыто и во всеулышание было заявлено о необходимости создания сильной разведки в мирное время. Заключение и выводы авторов доклада были обильно иллюстрированы примерами из истории США. В докладе была представлена оценка событий, связанных с нападением Японии на Перл-Харбор и наступлением фашистских войск в Арденах. Главной причиной этих неудач называлось не столько отсутствие сведений по указанным событиям, сколько игнорирование этих сведений со стороны заинтересованных лиц. Авторы доклада указывали, что важна не сама по себе разведывательная информация, независимо от того насколько хороша. Важно, чтобы должным образом было воспринято и использовано то, что добывает разведка.

Относительно деятельности созданной на основании президентской директивы Центральной разведывательной группы, доклад указывал на то, что существующая централизованная разведывательная организация является хорошим базисом для выработки и обсуждения любых рекомендаций, которые направлены на ее улучшение²⁹⁷.

²⁹⁵ House Report N 2734, 79 Congr. 17.72.1946 Committee on Military Affairs. Special Committee. "National security act of 1947". Hearings before the Committee on expenditures in the executive department 80-th Congr. I sess. June 2", 1947. Washington: Governmental Printing Office 1982.P. 184-193.

²⁹⁶ Ibid., P. 184-186.

²⁹⁷ Ibid., P. 188.

Часть II. РАЗВЕДКА И КОНТРРАЗВЕДКА США ПОСЛЕ 1947 ГОДА

Глава 1. РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНАЯ РЕФОРМА 1947 ГОДА: ВЫБОР ПУТИ РАЗВИТИЯ

1.1. Дискуссии в Конгрессе по вопросу нового законодательства о разведке

Важнейшим этапом в развитии американской разведки стало принятие Конгрессом Закона о национальной безопасности 1947 года. Без преувеличения можно утверждать, что этот закон заложил фундамент всей послевоенной системы разведывательных служб США и стал своего рода отправной точкой современной истории американской разведки.

Первый проект будущего Закона о национальной безопасности был подготовлен в конце 1946 – начале 1947 года комиссией в составе Чарльза Мерфи – административного помощника президента Трумэна, Лориса Норштадта – генерал-майора, представлявшего интересы армии и вице-адмирала Ф. Шермана – представителя военно-морских сил. Свои соображения относительно разведки направил в комиссию и директор центральной разведки Хойт Ванденберг.

После завершения работы проект был представлен Президенту Трумэну, который 26 февраля 1947 года направил его в Конгресс под названием "Законопроект, направленный на обеспечение национальной безопасности путем учреждения национального министерства обороны во главе с министром национальной обороны, с министерствами сухопутных сил, военно-морского флота и военно-воздушных сил внутри национального министерства обороны, и посредством координации деятельности элементов национального министерства обороны с другими ведомствами и департаментами по вопросам, связанными с национальной безопасностью"²⁹⁸.

Во время обсуждения законопроекта в Конгрессе были заслушаны представители различных государственных органов, имевшие богатый опыт работы в разведке. Среди них – У. Донован, А. Даллес, Х. Ванденберг, командующий авиацией сухопутных войск – генерал К. Спаатиз²⁹⁹.

Вопреки ожиданиям, в Сенате идея создания на базе Центральной разведывательной группы нового независимого разведывательного ведомства не встретила серьезных возражений. Ожесточенные споры возникли, однако, по поводу должности директора центральной разведки. Разные мнения были высказаны в отношении того, военное или гражданское лицо должно назначаться на эту должность, должен ли директор центральной разведки состоять в Совете национальной безопасности, как должны строиться взаимоотношения директора с руководителями других федеральных ведомств.

Комитет по вооруженным силам Сената завершил обсуждение законопроекта 4 июня 1947 года, предложив внести в него ряд существенных поправок:

²⁹⁸ National Security Act of 1947, Hearing before the Committee on Expenditures. 80th Congress. I sess. on H.R. 2319, June 27, 1947. Washington: Governmental Printing Office. 1982.

²⁹⁹ US Congress, Senate, Committee on Armed Services, National Defence Establishment: Unification of Armed Services. Hearing on S.758, 80-th Congr. I sess. May 25, 1947, Washington: Governmental Printing Office, P. 122.

включить во вновь учреждаемый Совет национальной безопасности президента и предоставить ему право назначать в состав Совета любое лицо;

осуществлять назначение директора центральной разведки как из числа военных, так и из числа гражданских лиц;

высказано было также предложение несколько изменить структуру будущего закона и поместить на первое место не раздел об объединении вооруженных сил, а раздел о "Координации в целях национальной безопасности".

В отличие от сенаторов, которые достаточно дружно высказались в поддержку основных положений законопроекта, члены Палаты представителей подвергли более серьезной критике ряд положений представленного законопроекта.

В частности, намного более оживленные, чем в Сенате дискуссии вызвал у депутатов нижней палаты вопрос о возможности назначения военных на должность директора центральной разведки. Сторонники гражданского директора аргументировали свою позицию тем, что в случае назначения директора центральной разведки из числа кадровых военных, директор неминуемо окажется под контролем руководителя военного ведомства.

Сторонники же противоположенной позиции акцентировали внимание на том факте, что основными заинтересованными лицами в разведывательной информации являются военные; военные же разведывательные службы потребляют и большую часть бюджета американской разведки. Исходя из этого назначение директора центральной разведки из числа гражданских лиц, по их мнению, могло бы вызвать нежелательные коллизии между военными и гражданским директором центральной разведки.

Большинство нижней палаты Конгресса склонялось, все же, в пользу компромиссного варианта, уже предложенного Сенатом – позволить президенту назначать директора центральной разведки как из числа военных, так и из числа гражданских лиц. При этом, в случае назначения директором кадрового военного, он должен быть полностью выведен на время пребывания в должности из под контроля военного ведомства.

По другому спорному вопросу – о возможном включении директора центральной разведки в число членов вновь создаваемого Совета национальной безопасности – Палата представителей высказалась отрицательно. Большинство депутатов было поддержано мнение военноморского министра Джеймса Форрестла, который утверждал, что слишком большое число членов Совета национальной безопасности не позволит последнему эффективно справляться с поставленными перед ним задачами³⁰⁰.

Серьезнейшую дискуссию в нижней палате Конгресса США вызвал вопрос о функциях вновь создаваемого Центрального разведывательного управления³⁰¹. В частности, много говорилось о том, что простая запись о передаче функций ЦРГ вновь создаваемому органу, как это было предусмотрено в первоначальном варианте, недостаточна. При этом противники подобной формулировки ссылались на то, что функции ЦРГ закреплены в исполнительной директиве Президента, с которой большая часть населения США, включая многих заинтересованных лиц, не знакома. Анализируя же директиву президента от 22 января 1946 года конгрессмены пришли к выводу о том, что предложенная в проекте Закона о национальной безопасности формулировка "выполнять такие задачи, которые Президент и Национальный разведывательный отдел могут время от времени определять" расширяла функции ЦРУ практически беспредельно.

На первоначальной формулировке законопроекта наиболее последовательно настаивал директор центральной разведки Х.Ванденберг. По его мнению, нельзя было точно указать

³⁰⁰ House Report N 2734, 79 Congr. 17.72.1946 Committee on Military Affairs. Special Committee. "National security act of 1947". Hearings before the Committee on expenditures in the executive department 80-th Congr. I sess. June 2", 1947. Washington: Governmental Printing Office 1982.

³⁰¹ Ibid., P. 4-5.

функции нового органа, поскольку они еще не совсем ясны и требуется некоторое время для их определения. Поддержал позицию Ванденберга и Аллен Даллес, который также считал необходимым указать в законе функции ЦРУ лишь в общем виде. Будущий директор ЦРУ высказал также мнение о том, что основные направления разведывательной деятельности должны определяться Советом национальной безопасности, а не самим органом разведки, поскольку в противном случае, если исполнитель сам будет ставить себе задачи, то вряд ли может быть достигнут положительный результат³⁰².

Оживленные дискуссии в нижней палате Конгресса вызвал вопрос о взаимоотношениях директора центральной разведки и вновь создаваемого ЦРУ с другими федеральными ведомствами, в первую очередь с министерством обороны и ФБР.

Представители военного министерства в целом согласились признать координирующую роль вновь создаваемого Центрального разведывательного управления и не оспаривали права ЦРУ и директора центральной разведки иметь доступ к разведывательной информации военных разведывательных служб. В обмен на эту уступку военные оговорили свое право и в дальнейшем осуществлять самостоятельную разведывательную и аналитическую деятельность в интересах поддержки военных операций.

Более осторожную позицию заняли представители Федерального бюро расследований и, в первую очередь, его директор Джон Э. Гувер. Директор ФБР не возражал против предоставления ЦРУ запрашиваемой информации, но только по получении письменного запроса от ЦРУ и лишь в том случае, если запрашиваемая информация «существенна для интересов национальной безопасности». При этом многоопытный Джон Гувер намеренно не стремился уточнить кто и каким образом будет устанавливать «существенность» запрашиваемой информации, предполагая, вероятно, оставить за собой право подобного решения.

Понимая всю важность затронутого вопроса и истинную суть замечаний, высказанных Гувером, Аллан Даллес предложил урегулировать в законе не только вопросы взаимодействия всех разведывательных служб, но и жестко разграничить сферы компетенции ЦРУ и ФБР. Будучи профессиональным разведчиком, Даллес прекрасно осознавал, что деятельность ФБР не должна перекликаться с деятельностью органа внешней разведки. Иначе может возникнуть ситуация, когда орган внешней разведки может быть втянут в орбиту обеспечения внутренней безопасности³⁰³.

1.2. Закон о национальной безопасности 1947 года и его влияние на развития разведывательной системы США

Закон о национальной безопасности, в его окончательном варианте, был утвержден Конгрессом 25 июля 1947 года и подписан Президентом Трумэном 27 июля 1947 года. В соответствии с новым законом учреждались следующие федеральные органы: Совет национальной безопасности, единое министерство обороны (при этом были сохранены в его рамках самостоятельные военное и военно-морское министерство и создано новое министерство военно-воздушных сил), Объединенный комитет начальников штабов и Центральное разведывательное управление во главе с директором центральной разведки³⁰⁴.

Функции Центрального разведывательного управления, как на том и настаивали Хойт Ванденберг и Аллен Даллес, закон 1947 года определил лишь в общем виде. ЦРУ предписы-

³⁰² Ibid., P. 22-23.

³⁰³ Ibid., P. 25.

³⁰⁴ См.: An Act to promote the national security by providing for a Secretary of Defense; for a National Military Establishment; for a Department of the Army, a Department of the Navy, and a Department of the Air Force; and for the coordination of the activities of the National Military Establishment with other departments and agencies of the Government concerned with the national security, July 26, 1947, ch. 343, 61 Stat. 495.

валось выполнять “такие иные функции и обязанности в сфере разведки, которые связаны с вопросами национальной безопасности, которые периодически будут возлагаться на него Советом национальной безопасности”. Законом 1947 года был также закреплен для ЦРУ запрет иметь какие-либо полицейские силы, обладать принудительными властными полномочиями или осуществлять какие-либо действия в сфере обеспечения внутренней безопасности. Подобное решение законодателей было продиктовано, с одной стороны опасениями Конгресса получить в лице ЦРУ свое американское “Гестапо”, а с другой – лоббистским воздействием на Конгресс со стороны ФБР и его руководителя Джона Гувера, желавшего сохранить за своим ведомством полный приоритет в вопросах обеспечения внутренней безопасности³⁰⁵.

Несмотря на то, что в Законе о национальной безопасности 1947 года достаточно серьезное внимание было уделено разграничению компетенции между уже существующими федеральными ведомствами и ЦРУ, с первыми трудностями вновь созданной разведывательной службе пришлось столкнуться уже в первые годы своего существования. В сфере аналитической деятельности ЦРУ пришлось конкурировать с уже существовавшими аналитическими подразделениями Государственного департамента, военных министерств и ФБР. Закон о национальной безопасности не запрещал уже существующим ведомствам вести аналитическую работу, поэтому военные и ФБР крайне неохотно шли на предоставление вновь организованному Центральному разведывательному управлению запрашиваемой на основании Закона 1947 года информации, ссылаясь на то, что запрашиваемая информация не представляет интерес для национальной безопасности США.

С серьезными трудностями ЦРУ столкнулось и в сфере оперативной деятельности. Совет национальной безопасности более охотно поручал проведение различных операций за пределами США разведке Государственного департамента, уже имевшей опыт проведения подобных акций³⁰⁶.

В 1949 году, вскоре после американской военной интервенции в Корею новым директором центральной разведки был назначен генерал-лейтенант Беделл Смит (*Walter Bedell Smith*). С первых дней после своего вступления в должность новый директор центральной разведки приступил к совершенствованию деятельности ЦРУ, руководствуясь выводами и рекомендациями комиссии Даллеса-Джексона Корреа и парламентской комиссии Гувера. Одним из первых шагов нового директора стало назначение ветерана Управления стратегических служб Аллена Даллеса заместителем директора ЦРУ по вопросам планирования. Новым директором центральной разведки было создано, также, Бюро национальных оценок, которое возглавил Уильям Лангер³⁰⁷.

На основании Закона о ЦРУ 1949 года³⁰⁸ Конгресс расширил полномочия ЦРУ и директора центральной разведки. Директор получил дополнительные административные рычаги для организации и проведения тайных операций. В частности директору центральной разведки было разрешено увеличивать объем финансирования тайных операций без согласования выделения дополнительных фондов со специальными громоздкими ограничительными процедурами, обязательными для других разведывательных ведомств.

Непосредственный контроль за совершенствованием работы и расширением функций Центрального разведывательного управления осуществлял лично президент Гарри Трумэн. Как и в 1946 году, в конце сороковых – начале пятидесятых годов Трумэн крайне серьезно относился к разведке и не склонен был преуменьшать ценность добываемой разведкой инфор-

³⁰⁵ Ibid., P. 497-498.

³⁰⁶ См., например: National Security Council Intelligence Directive № 2, Jan. 13, 1948. “CONFIDENTIAL”. : [сайт]. URL: <http://sttpml.org/wp-content/uploads/2014/04/CIA-Dulles-Jackson-Correa-RDP86B00269R000500040001-1.pdf> (06.07.2014)

³⁰⁷ См.: Garthoff Douglas F. Directors of Central Intelligence as Leaders of the U.S. Intelligence Community, 1946–2005. Central Intelligence Agency, Wash. 2005. P. 22-24.

³⁰⁸ См.: Central Intelligence Agency Act of 1949, June 20, 1949, ch. 227, 63 Stat. 212.

мации. В своем послании ЦРУ от 21 ноября 1952 года Трумэн подчеркнул, что: "...вы организация, вы разведывательное оружие, которое обеспечивает главу исполнительной власти информацией, позволяющей ему принимать такие решения, которые всегда будут соответствовать общественным интересам и национальным интересам государства"³⁰⁹.

1.3. В борьбе за повышение эффективности разведки: деятельность следственных комитетов и комиссий (конец 40-60 годы XX века)

Несмотря на то, что в целом курс на развитие разведывательной деятельности как самостоятельного вида деятельности государства, избранный руководством США после 1947 года, в целом выдержал проверку временем, практические шаги, направленные на реализацию этого курса не всегда оказывались успешными. О множестве неудач и провалов на пути становления американской разведки свидетельствует огромное количество всевозможных контрольных групп, комитетов и комиссий, которые начиная с 1947 года с завидной периодичностью создавались как в недрах федерального правительства, так и по инициативе Конгресса США. Призванные с одной стороны выработать рекомендации, способные улучшить эффективность разведывательной деятельности, развить механизмы координации и взаимодействия в системе разведывательных служб США, с другой стороны, эти комитеты, комиссии и группы выполняли контрольную функцию по отношению к американской разведке, выявляя нарушения и злоупотребления в скрытой от глаз широкой общественности деятельности разведывательных служб США.

1.3.1. Первая комиссия Гувера. Группа Эберштадта

Первой комиссией, расследовавшей деятельность разведки после принятия Закона о национальной безопасности стала так называемая 1-ая комиссия Гувера. В задачи созданной 27 июля 1947 года Конгрессом США комиссии входила проверка эффективности функционирования организационных структур исполнительной власти³¹⁰, в том числе тех ее подразделений, которые были имели право проводить разведывательную деятельность. Главой комиссии был назначен бывший президент США Герберт Гувер. В комиссию вошли 12 конгрессменов, представляющих обе ведущие политические партии Соединенных Штатов. Главой рабочей группы, отвечающей за расследование деятельности правительственных структур, обеспечивающих национальную безопасность Соединенных Штатов был назначен Фердинанд Эберштадт, который зарекомендовал себя как специалист в области организации управления разведкой еще в период подготовки Закона о национальной безопасности 1947 года³¹¹.

В январе 1948 года рабочая группа, возглавляемая Эберштадтом, представила на рассмотрение комиссии Гувера отчет о расследовании деятельности федеральных ведомств и организаций, отвечающих за национальную безопасность США, а 13 января 1949 года одобренный отчет был направлен на обсуждение в Конгресс. Несмотря на то, что отчет не был признан секретным, в открытой печати он был опубликован лишь в 1970 году³¹².

Отчет Эберштадта признал организационную структуру служб и ведомств, установленную Законом о национальной безопасности 1947 года в целом отвечающей задачам обеспече-

³⁰⁹ President Harry S. Truman, CIA Orientation, 21 November 1952: [сайт]. URL: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/our-first-line-of-defense-presidential-reflections-on-us-intelligence/truman.html> (дата обращения: 07.07.2014).

³¹⁰ Public Law 80-162 of July 27, 1947.

³¹¹ Dorwart Jeffrey M. Eberstadt and Forrestal: A National Security Partnership, 1909-1949, College Station, TX: Texas A & M University Press, 1991.

³¹² The Hoover Commission Report on Organization of the Executive Branch of the Government, Task Force Report on National Security Organization, Westport, CT: Greenwood Press, 1970.

ния национальной безопасности. Тем не менее было отмечено, что еще не все организационные звенья этой структуры функционируют должным образом. В отчете детально анализировались все обнаруженные недостатки в организации и деятельности ведомств, отвечающих за национальную безопасность и содержались предложения по их устранению. Особое внимание в отчете Эберштадта уделялось недавно созданному Центральному разведывательному управлению³¹³.

Отдельной критике в отчете подкомиссии было удостоено Центральное разведывательное управление. В частности, указывалось на крайне низкий уровень работы ЦРУ по сбору и аналитической обработке информации, касающейся научно-технических разработок в зарубежных странах. Подобное пристальное внимание к ведению ЦРУ научно-технической разведки со стороны подкомиссии Эберштадта было обусловлено не лишними (как выяснилось позднее) оснований опасениями главы подкомиссии по поводу возможности создания в Советском Союзе ядерного оружия.

Серьезную озабоченность у рабочей группы, возглавляемой Эберштадтом, вызвали обнаруженные факты конкуренции между ЦРУ и разведывательными службами министерства обороны, а также неоправданно низкий уровень взаимодействия между разведывательными службами министерства обороны, государственного департамента и ЦРУ. Как отметила рабочая группа, это ведет к дублированию функций различных разведывательных служб, усиливает преобладание узковедомственных интересов в деятельности разведки и, в целом, крайне негативно сказывается на разведывательном потенциале Соединенных Штатов. В отношении министерства обороны и государственного департамента было выдвинуто обвинение в том, что они не осуществляют консультаций и не предоставляют ЦРУ относящуюся к его компетенции информацию, как это было предусмотрено Актом о национальной безопасности³¹⁴.

В отчете явно прослеживалась идея усиления координирующей функции ЦРУ в системе разведывательных служб Соединенных Штатов и подчеркивалось, что ЦРУ должно быть центральным звеном национальной разведывательной системы. Главой ЦРУ, по мнению комиссии, должно быть гражданское лицо, а срок полномочий директора центральной разведки должен быть достаточно большим. Высказывавшиеся предложения о необходимости передачи контрразведывательных функций ФБР в ЦРУ комиссией поддержаны не были³¹⁵.

В отношении внутренней структуры ЦРУ было отмечено, что не вполне отвечает стоящим перед ведомством задачам. Аналогичные нарекания вызвала система подбора кадров ЦРУ. Комиссия рекомендовала ЦРУ, а также федеральным министерствам, располагающим собственными разведывательными службами, разработать системы подбора и подготовки сотрудников разведывательных служб. Предлагалось, также повысить ответственность головных министерств за подбор кадров для находящихся в их подчинении разведывательных служб³¹⁶.

Не оставила комиссия без внимания и военные разведывательные службы. Был отмечен низкий уровень профессионализма сотрудников военной разведки. Серьезные нарекания вызвала деятельность военной разведки в научно-технической сфере. В частности было обращено внимание на низкую эффективность разведывательной деятельности на таких направлениях, как электроника, аэродинамика, военно-прикладные аспекты химии и биологии, раз-

³¹³ The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Task Force Report on National Security Organization, Appendix G, January 1949.

³¹⁴ The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Task Force Report on National Security Organization, Appendix G, January 1949. -P.76.

³¹⁵ Arthur B. Darling, The Central Intelligence Agency: An Instrument of Government to 1950, University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1990, Introduction to Chapter VIII.

³¹⁶ Arthur B. Darling, The Central Intelligence Agency: An Instrument of Government to 1950, University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1990. -P..295-298.

работка ракет, исследования в области ядерной энергии. В отчете подчеркивалось, что "... несвоевременное получение разведывательных данных о научно-технических достижениях враждебных государств (в первую очередь имелся в виду СССР) может привести к более стремительным и катастрофическим последствиям, чем неудачи на других направлениях разведывательной деятельности"³¹⁷.

Для совершенствования систем координации внутри разведывательного сообщества и для улучшения работы по подготовке национальных разведывательных оценок рабочая группа Эберштадта рекомендовала создать в рамках ЦРУ новое аналитическое подразделение, которое бы стало высшим звеном в системе аналитической обработки информации для всего разведывательного сообщества. Подразделение предлагалось укомплектовать опытными и компетентными сотрудниками, которые бы были освобождены от каких-либо административных функций и могли полностью сосредоточиться на аналитических задачах³¹⁸.

Рабочая группа Эберштадта высказалась за сосредоточение всей деятельности, связанной с проведением за пределами Соединенных Штатов тайных операций в одном из подразделений ЦРУ. Все контрольные функции предлагалось сконцентрировать в Совете национальной безопасности. Подобные предложения вызвали резко отрицательную реакцию представителей министерства обороны, которые считали, что тайные операции традиционно являются прерогативой военных. В качестве компромиссного варианта, в итоговом отчете было указано, что в условиях военного положения полномочиями в сфере проведения тайных операций должен обладать Объединенный комитет начальников штабов³¹⁹.

В отношении разведывательного бюджета комиссией было предложено разработать правовую базу, которая бы регулировала процесс подготовки, обсуждения и принятия разведывательного бюджета. Комиссия согласилась с необходимостью соблюдения секретности в отношении бюджета ЦРУ, которая позволяет достичь "... административной гибкости и анонимности, которые так необходимы для эффективной разведки"³²⁰.

Хотя отчет рабочей группы Эберштадта не получил столь широкого признания в политических кругах США как доклад Даллеса-Джексона-Корреа (Группа инспектирования разведки), однако он сыграл определенную роль в ходе реорганизации разведки, инициированной в 1950 году директором центральной разведки Вальтером Б. Смитом. В частности, им было создано Бюро национальных оценок (Board of National Estimates), на которое были возложены обязанности по подготовке национальных разведывательных оценок. Помощь ему в подготовке разведывательных оценок оказывала Служба национальных оценок, которая аккумулировала разведывательную информацию, добываемую различными членами разведывательного сообщества³²¹.

1.3.2. Группа инспектирования разведки

После того, как Конгрессом была учреждена 1-ая комиссия Гувера, которая среди других вопросов занималась расследованием деятельности разведки, администрация президента Трумэна приняла решение о проведении собственного расследования деятельности национальной разведки. Еще до того, как комиссия Гувера представила свой отчет в Конгресс,

³¹⁷ The National Security Organization. A Report to the Congress. The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Feb. 1949: [сайт]. URL: http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/45/national_sec_org.pdf (дата обращения: 07.07.2014).

³¹⁸ The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Task Force Report on National Security Organization, Appendix G, January 1949. -P.16.

³¹⁹ Arthur B. Darling, The Central Intelligence Agency: An Instrument of Government to 1950, University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1990, Introduction to Chapter VIII.

³²⁰ Arthur B. Darling, The Central Intelligence Agency: An Instrument of Government to 1950, University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1990. -P..297.

³²¹ Donald P. Steury, ed., Sherman Kent and the Board of National Estimates: Collected Essays, Washington: Center for the Study of Intelligence, 1994.

8 января 1948 года, Совет национальной безопасности принял решение о создании Группы инспектирования разведки (Intelligence Survey Group). Инициатором расследования стал секретарь Совета национальной безопасности Сидней Сойерс, который сам незадолго до этого занимал пост директора центральной разведки. По его инициативе была назначена комиссия, состоящую из трех частных лиц для подготовки независимого заключения относительно структуры, организации административной и оперативной работы и порядка организации сотрудничества ЦРУ с другими федеральными ведомствами.

В состав комиссии вошли: Аллен В. Даллес – в период второй мировой войны служивший в Управлении стратегических служб, а в 1953 году ставший директором центральной разведки, Уильям Джексон – будущий заместитель директора центральной разведки и Маттиас Корреа – бывший помощник министра обороны Джеймса В. Форрестела. Руководителем Группы был назначен Аллен Даллес. Основная задача Группы инспектирования разведки была сформулирована следующим образом: "осуществить оценку деятельности ЦРУ и его взаимоотношений с другими ведомствами"³²². Свой доклад, известный как Доклад Даллеса-Джексона-Корреа (Dalles-Jackson-Correa Report), группа представила Совету национальной безопасности 1 января 1949 года. Доработанный вариант доклада был одобрен Советом национальной безопасности 7 июля 1949 года. Сразу же после того, как СНБ одобрил доработанный вариант, директор центральной разведки получил предписание приступить к реализации рекомендаций изложенных в докладе.

Доклад Группы, подготовленный на 193 страницах, был частично рассекречен лишь в 1976 году. В нем содержалось 56 рекомендаций по улучшению работы ЦРУ и в целом разведывательной системы США. Ряд рекомендаций отражал крайне критическую оценку членами Группы деятельности ЦРУ и директора центральной разведки³²³.

Среди основных проблем в деятельности разведки было указано на низкую эффективность разведывательных миссий ЦРУ и других разведывательных служб, невысокое качество подготавливаемых ЦРУ национальных разведывательных оценок, слабую координирующую роль директора центральной разведки. В докладе Группы инспектирования разведки указывалось на необходимость пересмотра имеющихся тенденций и подходов к секретной разведывательной деятельности ЦРУ, с тем, чтобы на должном уровне была реализована роль ЦРУ как координатора всей разведывательной деятельности³²⁴.

Основной смысл рекомендаций, содержащихся в докладе Группы инспектирования разведки сводился к необходимости проведения коренной реорганизации ЦРУ, которая бы позволила избавиться от дублирования функций и несогласованности в деятельности в Центральном разведывательном управлении. Как и отчет Эберштадта, доклад Группы Даллеса-Джексона-Корреа рекомендовал сконцентрировать проведение тайных операций и агентурную разведку в рамках одной службы в структуре ЦРУ. Применительно к существовавшей на тот момент организационной структуре ЦРУ, предлагалось объединить в единое подразделение Службу специальных операций, отвечавшую за ведение агентурной разведки и Службу политической координации, которая занималась проведением тайных операций³²⁵.

Организационная структура ЦРУ, по мнению Группы инспектирования разведки, должна состоять из 4 основных служб, которые соответственно должны заниматься координа-

³²² Lowenthal Mark M., U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy, Westport, CT: Praeger, 1992. P. 20.

³²³ "The Central Intelligence Agency and National Organization for Intelligence: A Report to the National Security Council," January 1, 1949. A version was reprinted in William M. Leary, ed., The Central Intelligence Agency: History and Documents, University of Alabama Press, 1984.

³²⁴ "The Central Intelligence Agency and National Organization for Intelligence: A Report to the National Security Council," January 1, 1949. -P 5, 11, 39.

³²⁵ В 1953 году Служба специальных операций и Служба политической координации были объединены в директорат планирования.

цией, аналитическими вопросами, научно-техническими разработками и подготовкой отчетов, оперативной деятельностью. Руководство деятельностью указанных 4 служб должна строиться таким образом, чтобы директор центральной разведки мог иметь постоянный контакт с руководителем каждой из служб, обеспечивая общее руководство службами. Руководители служб должны непосредственно входить в состав аппарата директора центральной разведки³²⁶.

Озабоченность Группы вызвала кадровая ситуация в ЦРУ, в особенности ситуация с обеспечением собственной безопасности. Было, также обращено внимание на высокую текучесть кадров и чрезмерно большое число кадровых военных, назначенных на работу в ЦРУ. Даллес, Джексон и Корреа согласились с мнением Комиссии Гувера в отношении того, что директор центральной разведки должен быть гражданским лицом, однако допустили возможность назначения директора центральной разведки и из числа военных, в том случае, если назначенный директор подаст прошения об отставке с военной службы³²⁷.

Как и комиссия Гувера, Группа инспектирования разведки обратила внимание на низкую эффективность разведывательной деятельности и недостаточный профессионализм сотрудников разведывательных служб, отвечающих за добывание разведывательной информации о научных достижениях потенциальных противников Соединенных Штатов. Отмечалась необходимость усиления координирующей роли ЦРУ на этом направлении деятельности³²⁸.

Группа Даллеса-Джексона-Корреа предложила, также усовершенствовать механизм координации контрразведывательной деятельности между директором центральной разведки директором ФБР. Было предложено ввести директора ФБР в состав Консультативного комитета по разведке, и возложить на него обязанность оказывать помощь директору центральной разведки в координации разведывательной деятельности и оценке разведывательных потребностей³²⁹.

Хотя Группа инспектирования разведки представила свой доклад практически сразу вслед за отчетом Комиссии Гувера и многие выводы, полученные Группой Даллеса-Джексона-Корреа практически совпадали с выводами Группы Эберштадта, доклад Группы инспектирования получил намного больший резонанс как в обществе, так и в американских политических кругах. В пользу доклада свидетельствовали такие его достоинства, жесткий подход к оценке деятельности разведки, определенность выводов и наличие конкретных рекомендаций по улучшению работы разведки, отсутствие обтекаемых формулировок. Не случайно большинство перемен конца сороковых-начала пятидесятых годов в организации и деятельности разведки были осуществлены как раз таки на основе рекомендаций, содержащихся в докладе Группы инспектирования разведки.

Итоговое заключение появилось в январе 1949 года под грифом «совершенно секретно» и не было предназначено для американской общественности. По своему содержанию оно было крайне критическим. Группой инспектирования были сформулированы выводы и рекомендации по совершенствованию деятельности ЦРУ:

1. Было обращено внимание на недостаточно эффективную работу руководящих структур ЦРУ по реализации возложенных на управление функций.
2. Причиной, препятствующей эффективному исполнению ведомством своих функциональных обязанностей была названа неэффективность административной организации ЦРУ.

³²⁶ "The Central Intelligence Agency and National Organization for Intelligence: A Report to the National Security Council," January 1, 1949. -P 11.

³²⁷ "The Central Intelligence Agency and National Organization for Intelligence: A Report to the National Security Council," January 1, 1949. -P 138.

³²⁸ "The Central Intelligence Agency and National Organization for Intelligence: A Report to the National Security Council," January 1, 1949. -P 3-4, 149.

³²⁹ "The Central Intelligence Agency and National Organization for Intelligence: A Report to the National Security Council," January 1, 1949. -P 58.

3. Преемственность в деятельности директоров центральной разведки была обозначена как необходимое условие надлежащего исполнения ими своих обязанностей

4. Впредь было рекомендовано назначать директора центральной разведки из числа гражданских лиц. В случае назначения нового директора из числа военных, обязать его немедленно подавать в отставку с военной службы³³⁰.

Хотя Совет национальной безопасности и счел формулировки комиссии излишне жестким, тем не менее основные выводы комиссии были признаны вполне оправданными. Совет национальной безопасности признал, что: ЦРУ не осуществляет координацию разведывательной деятельности в рамках федерального правительства; информационно-аналитическая работа в ЦРУ не осуществляется должным образом, в ходе аналитической работы ЦРУ недостаточно взаимодействует с другими членами разведывательного сообщества; директор центральной разведки неэффективно осуществляет повседневный контроль за деятельностью ЦРУ.

1.3.3. Вторая комиссия Гувера

Несмотря на предпринятые в конце 40-х годов XX века усилия, направленные на повышение эффективности работы американской разведывательной системы, конечный результат все еще был далек от совершенства и мало устраивал политическое руководство США. По крайней мере, именно об этом свидетельствует тот факт, что в начале 50-х годов и исполнительная и законодательная власти в США вновь озадачились проблемой реформирования разведывательной деятельности Соединенных Штатов.

Когда в начале 50-х годов Конгресс США принял решение об организации новой комиссии по организации исполнительной власти, конгрессмены, без серьезных возражений согласились, что комиссию должен возглавить экс-президент США Герберт Гувер, который возглавлял аналогичную комиссию, работавшую в последние годы предыдущего десятилетия. Комиссия была создана 10 июля 1953 года и вошла в историю как 2-я комиссия Гувера³³¹. Рабочую группу по разведке во 2-ой комиссии Гувера возглавил генерал Марк В. Кларк.

В мае 1955 года рабочая группа Кларка представила два отчета – открытый и закрытый. Закрытый вариант отчета был направлен непосредственно президенту Эйзенхауэру и в последствии так и не был предан гласности, а открытый вариант был представлен Конгрессу³³².

Подготовленный на 76 страницах открытый вариант отчета содержал краткое описание эволюции разведывательного сообщества, краткое описание современных докладу функций разведывательных служб и 9 рекомендаций, направленных на совершенствование деятельности сообщества. Доклад впервые ввел в обиход такой термин, как "Разведывательное сообщество США". До этого времени в официальных документах не использовался термин "разведывательное сообщество" и, обычно, даже при рассмотрении вопросов координации между разведывательными службами речь шла не о "сообществе", а об отдельных министерствах и ведомствах, наделенных разведывательными полномочиями.

Отчет рабочей группы начинается с обоснования необходимости реформирования внутренней структуры ЦРУ. Ключевой элемент предлагаемой реформы заключался в освобождении директора центральной разведки от функций непосредственного руководства деятельностью ЦРУ с оставлением за ним функций общего руководства. Все внимание же, по предложению рабочей группы Кларка, директор центральной разведки должен был сосредоточить на вопросах разведывательного сообщества. Непосредственное оперативное управление ЦРУ предлагалось переложить на специального исполнительного офицера или начальника

³³⁰ См.: The Central Intelligence Agency and National Organization for Intelligence. A Report to the National Security Council by Allen W. Dulles, Chairman William H. Jackson and Mattias Correa. "TOP SECRET" : [сайт]. URL: <http://sttpml.org/wp-content/uploads/2014/04/CIA-Dulles-Jackson-Correa-RDP86B00269R000500040001-1.pdf> (дата обращения: 07.07.2014).

³³¹ Public Law 83-108 of July 10, 1953.

³³² U.S. Commission on Organization of Executive Branch of Government, GPO. 1955.

аппарата. Заработную плату директора центральной разведки предлагалось увеличить до 20 тысяч долларов в год.

Не обошла группа Кларка стороной и вопросы организации работы ЦРУ. В частности в отчете рекомендовалось реорганизовать деятельность штаб-квартиры ЦРУ и принять неотложные меры по совершенствованию системы подготовки сотрудников разведки. Особое внимание предлагалось уделить более основательной лингвистической подготовке сотрудников.

Группа Кларка выдвинула впервые идею о создании специальной комиссии по вопросам разведки, в которую бы вошли представители обеих партий. По мнению Кларка, такая комиссия не должна быть большой, но должна непременно действовать на постоянной основе, обеспечивая перманентный контроль за деятельностью разведки. Однако группа Кларка не считала, что комиссия должна состоять лишь из членов Конгресса и представлять интересы законодательной власти. Хотя ее основу должны были составить конгрессмены, предполагалось, что в состав комиссии войдут и другие "общественно активные" граждане, что должно было обеспечить независимый контроль за разведывательной деятельностью. В предложенном проекте особое внимание уделялось мерам по защите информации, связанной с разведывательной деятельностью. Кандидаты на включение в состав комиссии должны были проходить специальный отбор, а ее основные рабочие материалы предполагалось содержать в секрете не только от частных граждан, но и от членов правительства и конгрессменов, не имеющих специального доступа к указанной информации.

При подготовке общего отчета 2-ой комиссии Гувера, когда отчет рабочей группы Кларка объединялся с другими материалами комиссии, было принято решение включить в итоговый отчет комиссии предложение о создании двух специальных органов, осуществляющих контроль за деятельностью разведки на постоянной основе. Одним из этих органов должен был стать комитет Конгресса по контролю за разведкой, а другой орган предлагалось создать при президенте для обеспечения постоянного контроля за разведкой со стороны исполнительной власти.

Особую озабоченность рабочей группы Кларка вызвало состояние контрразведывательной деятельности в разведывательном сообществе. Для усиления мер безопасности в рамках самого сообщества комиссия рекомендовала проводить каждые 5 лет систематическую проверку благонадежности и моральной устойчивости сотрудников разведывательных служб³³³. Подобная рекомендация явилась следствием процессов, протекавших в Соединенных Штатах в начале 50-х годов, когда усилилась антикоммунистическая истерия и был принят целый ряд законов и подзаконных нормативных актов, предполагавших серьезные ограничения в правах граждан (в особенности это касалось лиц, находящихся на государственной службе), чьи политические или моральные убеждения не соответствовали официальному курсу правительства Соединенных Штатов, а потому признавались преступными и антиобщественными.

Результатом деятельности группы Кларка стало создание президентом Эйзенхауэром Комитета консультантов при президенте по вопросам внешней разведывательной деятельности (Presidential Board on Consultants on Foreign Intelligence Activities). На вновь созданный комитет были возложены полномочия осуществлять независимую оценку американских разведывательных программ. При президенте Кеннеди комитет был переименован в Консультативный комитет по разведке при президенте.

³³³ Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, A Report to the Congress, Intelligence Activities, June 1955, P. 70-74.

1.4. Тайные операции разведки

1.4.1. Тайные операции как одно из направлений деятельности американской разведки

С точки зрения анализа практической деятельности разведывательных служб США проведение тайных операций является обычной, исторически свойственной американской разведке функцией. Тайные операции проводились и в конце XVIII века, в период борьбы за независимость от Англии, тайные операции являются одной из важнейших задач разведки США и в настоящее время.

Вне зависимости от исторического опыта, бесспорно оказывающего существенное влияние на цели и содержание тайных операций американской разведки, такая акция разведки как "тайная операция" традиционно предполагает определенное воздействие на процессы, протекающие вне границ территориальной юрисдикции государства. Причем такое воздействие, которое, хотя и осуществляется подконтрольным государству ведомством, но таким образом, чтобы скрыть сам факт причастности государства к подобной деятельности. Очевидно также, что речь идет о воздействии, которое выходит за рамки традиционных межгосударственных отношений и потенциально может причинить ущерб престижу и репутации государства в случае несоблюдения необходимых мер секретности при проведении акции.

Проведение тайных операций являлось одним из важных направлений работы американской разведки практически с момента создания первых разведывательных органов на территории Соединенных Штатов. Уже в период войны за независимость от Англии тайные операции осуществлял Комитет секретной корреспонденции 2-го континентального конгресса. Впоследствии проведение тайных операций передается в ведение служб военной разведки. В годы второй мировой войны полномочиями в сфере проведения тайных операций было наделено Управление стратегических служб (Office of Strategic Services), после упразднения которого полномочия на проведение тайных операций вновь были переданы военному министерству, в рамках которого было создано Отделение стратегических служб (Strategic Services Unit).

В результате реорганизации системы разведывательных служб США, начавшейся после принятия Закона о национальной безопасности 1947 года, правом проведения тайных операций было наделено вновь созданное Центральное разведывательное управление и разведка министерства обороны. Причем, как показал дальнейший исторический опыт, именно ЦРУ стало ведущим ведомством, наделенным полномочиями проводить тайные операции за пределами США. В сентябре 1948 года в ЦРУ было создано и специальное подразделение – Служба политической координации (Office of Policy Coordination), на которую была возложена ответственность за проведение тайных операций³³⁴.

Примечательно, что практика правовой регламентации тайных операций изначально начала свое развитие по пути наименьшей публичности. Даже в сравнении с правовым регулированием любого иного аспекта разведывательной деятельности, где в послевоенные годы всецело доминировали закрытые грифами секретности подзаконные нормативные правовые акты, правовая регламентация тайных операций выделялась как наиболее непубличная часть правовой основы разведывательной деятельности. Тайные операции практически исключительно регламентировались секретными приказами и инструкциями. Секретными были и первые директивы СНБ, посвященные проблеме тайных операций³³⁵.

³³⁴ Memorandum of conversation by Frank G. Wisner, "Implementation of NSC-10/2," August 12, 1948, цит. по *Foreign Relations, 1945-1950, Emergence of the Intelligence Establishment*, Document 298.

³³⁵ См.: NSC 4-A, December 17, 1947, цит. по *Foreign Relations, 1945-1950, Emergence of the Intelligence Establishment*, Document 257.

Основное внимание при этом уделялось отнюдь не вопросам соблюдения законности или соответствия проводимых акций нормам международного права. Практически единственным нормативно урегулированным аспектом проведения тайных операций был аспект обеспечения официальной непричастности правительства США к проводимым разведкой тайным операциям. Например, даже определение тайной операции, которое содержит директива СНБ № 10/2 от 18 июня 1948 года сформулировано так, чтобы отразить именно эту особенность тайных операций американской разведки: "... тайная операция подразумевает собой деятельность, которая планируется и осуществляется таким образом, что любая ответственность США за нее не являлась явной и, в случае раскрытия которой, США могли бы во всеуслышание отказаться от ответственности за нее"³³⁶.

Директива СНБ № 10/2 приводит даже примерный перечень акций разведки, которые могут рассматриваться в качестве тайных операций, это: подрывная деятельность против иностранных государств, помощь различным подпольным движениям, эмигрантским группам, различные пропагандистские акции, экономический подрыв и т.д. Разведывательная и контрразведывательная деятельность, а также вооруженное столкновение с опознанным противником не могли рассматриваться в качестве тайных операций³³⁷.

1.4.2. Комиссия Дулиттла 1954 года

Ввиду достаточно низкой эффективности деятельности ЦРУ при проведении тайных операций в июле 1954 года по инициативе президента США Дуайта Эйзенхауэра была создана правительственная комиссия по расследованию деятельности ЦРУ, которую возглавил генерал-лейтенант Джеймс Дулиттл. Создание комиссии Дулиттла бесспорно стало своеобразным ответом Эйзенхауэра на пристальное внимание конгрессменов к деятельности спецслужб. Однако, круг задач, которые были поставлены президентом перед Комиссией Дулиттла существенно отличался от тех задач, которые решали парламентские следственные комиссии.

Эйзенхауэр поставил перед Дулиттлом более конкретные цели. Принимая во внимание тот факт, что агентурная разведка и подразделение, отвечающее за тайные операции совсем недавно были объединены в рамках Директората планирования ЦРУ, Эйзенхауэр поручил Дулиттлу изучить и проанализировать деятельность ЦРУ в сфере проведения тайных операций за пределами США и подготовить рекомендации по совершенствованию указанной деятельности.

Отчет Дулиттла, подготовленный на 69 страницах, был представлен президенту 30 сентября 1954 года. В нем содержались 42 рекомендации по совершенствованию системы подготовки и проведения тайных операций ЦРУ. Гриф секретности с отчета был снят только в 1976 году³³⁸.

Первая часть отчета была посвящена внешнеполитической обстановке, сложившейся в мире к началу 50-х годов и той роли, которую должна была, по мнению Дулиттла, сыграть американская разведка, в том числе тайные операции ЦРУ, в борьбе с Советским Союзом. Дулиттл призывал самым активным образом применять в противостоянии "холодной войны" самые совершенные методы саботажа, диверсии, идеологического подрыва для разложения изнутри общественного и политического строя врага и получения над ним стратегического превосходства. Ввиду того, что общественная система СССР и социалистических государств Восточной Европы была в значительной степени закрыта, что затрудняло использование агентурных методов разведки, Дулиттл предложил более активно использовать новейшие научные и технические достижения в разведывательных целях. Техническая разведка, по его мнению, позволит

³³⁶ См.: *Leary W.M.* The CIA: History and Documents. The New York 1984, document N 4.

³³⁷ См.: National Security Council Directive № 10/2, Washington, June 18, 1948.

³³⁸ The Report on the Covert Activities of the Central Intelligence Agency, September 30, 1954.

США компенсировать недостаток в разведывательной информации, добываемой через средства агентурной разведки³³⁹.

Анализируя деятельность ЦРУ, Дулиттл нашел ее соответствующей поставленным перед Центральным разведывательным управлением задачам. Положительно была оценена и законодательная основа деятельности ЦРУ. По мнению генерала, она отвечала потребностям ЦРУ и была достаточно адекватна той деятельности, которой занималось ЦРУ. Рекомендации и замечания генерала Дулиттла большей частью сводились к вопросам управления деятельностью ЦРУ и к вопросам внутреннего администрирования. В частности, Дулиттл рекомендовал усовершенствовать систему подбора и подготовки кадров в ЦРУ, усилить систему проверки сотрудников на предмет благонадежности, расширить полномочия контрразведывательного подразделения. Были, также высказаны рекомендации по совершенствованию работы с секретными документами³⁴⁰.

Решая поставленную президентом Эйзенхауэром задачу провести анализ деятельности ЦРУ, связанной с подготовкой и осуществлением тайных операций, основное внимание в своем докладе Дулиттл уделил именно этому вопросу. Он обратил внимание на недостаточное развитие механизмов взаимодействия между аналитическими подразделениями ЦРУ и Директоратом планирования, отвечающим как за агентурную разведку, так и за тайные операции. Для усиления контроля за осуществляемыми ЦРУ тайными операциями, а также за другими направлениями деятельности ведомства генерал Дулиттл рекомендовал предоставить генеральному инспектору полномочия осуществлять расследования любой деятельности Центрального разведывательного управления, включая деятельность по планированию, подготовке и проведению тайных операций. Особое внимание Дулиттл обратил на необходимость усилить контроль, на всех уровнях, за расходованием бюджетных средств на проведение тайных операций³⁴¹.

Еще одно замечание, хотя и не вошедшее в официальный письменный отчет комиссии, было высказано генералом Дулиттлом лично президенту Эйзенхауэру. Генерал обратил внимание президента на то, что государственный секретарь Джон Фостер Даллес и директор центральной разведки Аллен Даллес являются родными братьями. Этот факт, по мнению Дулиттла, может иметь определенные негативные последствия в том случае, если руководимые ими ведомства будут предпринимать какие-либо шаги без проведения соответствующих консультаций и согласований с руководителями других федеральных органов³⁴².

Результатом деятельности комиссии Дулиттла стали две новые директивы Совета национальной безопасности – №5412/1 и №5412/2, изданные, соответственно, в марте и ноябре 1955 года. Обе директивы были, в основном, посвящены тайным операциям американской разведки. Директивы действовали вплоть до начала семидесятых годов и являлись основными нормативными документами, регулирующими деятельность ЦРУ в сфере проведения тайных операций, кроме этого, они установили механизм контроля за подготовкой и проведением тайных операций и за деятельностью агентурной разведки.

1.4.3. Комиссия Брюса-Ловетта

К вопросу деятельности ЦРУ в сфере осуществления тайных операций администрация президента Эйзенхауэра вновь вернулась менее чем через два года. Вскоре после учреждения в 1956 году Комитета консультантов при президенте по вопросам внешней разведывательной деятельности, его председатель, директор Массачусеттского технологического института Джеймс Киллиан поручил ответственному работнику дипломатического ведомства Дэвиду

³³⁹ The Report on the Covert Activities of the Central Intelligence Agency, September 30, 1954, Appendix A, P. 6-7.

³⁴⁰ The Report on the Covert Activities of the Central Intelligence Agency, September 30, 1954, Appendix A, P. 14.

³⁴¹ The Report on the Covert Activities of the Central Intelligence Agency, September 30, 1954, Appendix A, P. 17.

³⁴² John Ranelagh, The Agency: the Rise and Decline of the CIA, New York: Simon and Schuster, 1987, P. 278.

Брюсу и известному в США прокурору Роберту Ловетту подготовить, в соответствии с рекомендациями Директивы СНБ № 10/2, отчет о проводимых Центральным разведывательным управлением тайных операциях. Подготовленный отчет так и не был опубликован в открытой печати и до настоящего времени считается секретным, однако отдельные выдержки отчета приводятся биографом Аллена Даллеса Питером Гроссом, историком Артуром М. Шлезингером, а также в докладе "Разведывательное сообщество в XXI веке", подготовленном в 1996 году Комитетом по разведке Палаты Представителей Конгресса³⁴³.

В докладе Брюса-Ловетта содержалась достаточно критичная оценка проводимых ЦРУ тайных операций. Подчеркивалось, что ЦРУ слишком большое внимание уделяло разнообразным интригам в странах "третьего мира" и при этом недостаточно активно действовало в отношении основного противника Соединенных Штатов – Советского Союза. Доклад поднимал такой вопрос, как отсутствие координации между идеологической и политической программами, направленными на подрыв Советского Союза. Было обращено внимание и на невысокий уровень систематизации и обработки разведывательных данных в ЦРУ. По мнению Дэвида Брюса и Роберта Ловетта в полной мере владеют информацией о том, что происходит в том или ином районе земного шара лишь те в ЦРУ, кто непосредственно отвечает за оперативную деятельность в указанном регионе. На более высоких уровнях основная часть этой информации теряется, не доходя до конечного потребителя.

Анализируя практику планирования и проведения тайных операций, Брюс и Ловетт выразили сомнения в отношении оправданности и целесообразности проведения некоторых из них. По мнению авторов доклада "...яркие, инициативные молодые люди, занимающие ответственные посты, постоянно готовы что-либо делать, лишь бы оправдать сам факт своего существования"³⁴⁴.

Как это сделал двумя годами ранее генерал Дулиттл, Брюс и Ловетт выразили озабоченность в своем докладе по поводу чрезмерно тесных взаимоотношений между директором центральной разведки Алленом В. Даллесом и его братом, государственным секретарем Джоном Ф. Даллесом. Специфика занимаемых двумя братьями государственных постов, считали Брюс и Ловетт, позволяет им, лишь в силу их собственных взглядов, оказывать слишком серьезное влияние на внешнюю политику США.

Содержащиеся в докладе выводы обосновывали необходимость для Соединенных Штатов выработки новых подходов в планировании, подготовке и проведении тайных операций. В целях совершенствования системы контроля за тайными операциями Брюс и Ловетт предложили учредить на постоянной основе специальный контрольный орган. Его обязанности должны были состоять в оценке целесообразности планируемых акций и анализе предполагаемые последствия от их проведения.

Содержащиеся в докладе Брюса-Ловетта рекомендации так и не были реализованы на практике. Два важнейших события в мировой политике – Суэцкий кризис и ввод советских войск в Венгрию изменили ситуацию в мировой политике. В свете этих перемен рекомендации Брюса-Ловетта потеряли свою актуальность. Тем не менее, данное расследование, создало своеобразный прецедент для последующих расследований деятельности разведывательных служб, которые проводил Комитет консультантов при президенте по вопросам внешней разведывательной деятельности и его преемник – Консультативный комитет по разведке при президенте.

1.4.4. Комиссия Тейлора

³⁴³ Peter Grose, *Gentleman Spy: The Life of Allen Dulles*, Boston: Houghton Mifflin, 1994, P. 445-448; Arthur M. Schlesinger notes, discovered in the Robert Kennedy Papers, John F. Kennedy Library; P. 598, n. 33 and n. 34; The Intelligence Community in the 21st Century, Permanent Select Committee on Intelligence House of Representatives 104th Congress.

³⁴⁴ Peter Grose, *Gentleman Spy: The Life of Allen Dulles*, Boston: Houghton Mifflin, 1994, P. 446.

В апреле 1961 года ЦРУ подготовило операцию по свержению коммунистического правительства Кубы во главе с Фиделем Кастро, получившую название операции "Zapata". Для этого ЦРУ профинансировало, обучило и вооружило около 1400 кубинских эмигрантов из числа Кубинских экспедиционных сил, которые должны были высадиться на острове и вооруженным путем свергнуть негодный американскому правительству режим. Операция была начата 17 апреля 1961 года и уже через два дня закончилась полным провалом. Более того, кубинскому правительству удалось показать причастность американских спецслужб, в первую очередь ЦРУ к попытке государственного переворота на Кубе и обвинить США в подготовке полномасштабной вооруженной агрессии против Кубы. Этот провал, который имел серьезные политические последствия для Соединенных Штатов, стал причиной создания целых двух следственных комиссий, расследовавших деятельность американской разведки.

Первая комиссия была создана по инициативе президента Джона Кеннеди. Перед комиссией была поставлена задача выявить как непосредственные, так и косвенные причины провала тайной операции на Кубе. Главой комиссии был назначен генерал Максвелл Тейлор, бывший начальник штаба сухопутных войск американских вооруженных сил. В комиссию также вошли: генеральный атторней США Роберт Кеннеди, адмирал Эрлей Бурке, директор центральной разведки Аллен Даллес. Свой 53-страничный отчет комиссия Тейлора представила президенту Кеннеди 13 июня 1961 года. Гриф секретности с этого отчета был снят в 1977 году³⁴⁵.

В отчете анализировались все этапы разработка, подготовка и фактической реализации операции "Zapata". Основное внимание комиссия уделила начальным этапам – выработке концепции операции и ее подготовке, и более детально изучила не оперативную, а скорее, административную сторону операции. При этом критическую оценку заслужило не только ЦРУ, непосредственно отвечавшее за проведение операции, но и Государственный департамент, Аппарат Белого дома и Объединенный комитет начальников штабов³⁴⁶.

В ходе расследования Комиссии Тейлора было установлено, что операция "Zapata", разработка которой началась еще при администрации президента Эйзенхауэра, первоначально планировалась исключительно как операция кубинских "повстанцев", недовольных режимом Фиделя Кастро. Поддержка этой операции со стороны Соединенных Штатов должна была ограничиться рамками, предписанными директивой СНБ № 5412/2, которая предписывала в максимальной степени заботиться об "официальной непричастности" американского правительства к проводимым спецслужбами тайным операциям. Однако уже при администрации президента Кеннеди запланированная операция начала разрастаться в масштабе и вскоре в ее плане уже предусматривалось полномасштабное военное вторжение с использованием бомбардировщиков Б-26, военно-морских сил и наземной боевой техники. Таким образом, по мнению комиссии, запланированная операция уже на стадии подготовки противоречила требованиям директивы Совета национальной безопасности № 5412/2, предписывавшей в максимальной степени обеспечивать "официальную непричастность" США к подобным операциям³⁴⁷.

Наиболее серьезные претензии в отчете Комиссии Тейлора были предъявлены Директорату планирования ЦРУ, который был обвинен в том, что не информировал должным образом президента США о масштабе и истинной сути запланированной операции. Государственный департамент, Объединенный комитет начальников штабов и Белый дом подверглись критике

³⁴⁵ Operation Zapata: The "Ultrasensitive" Report and Testimony of the Board of Inquiry on the Bay of Pigs, Frederick, MD: University publications of America, Inc., 1981).

³⁴⁶ Peter Grose, Gentleman Spy: The Life of Allen Dulles, Boston: Houghton Mifflin, 1994, P. 532.

³⁴⁷ Operation Zapata: The "Ultrasensitive" Report and Testimony of the Board of Inquiry on the Bay of Pigs, Frederick, MD: University publications of America, Inc., 1981), P. 40.

за то, что молчаливо потворствовали разработанному Директоратом планирования ЦРУ плану операции хотя и были в достаточной мере осведомлены о ее масштабах и сути³⁴⁸.

В выводах Комиссии Тейлора указывалось, что "Исполнительная ветвь власти организационно оказалась не готова к проведению подобной операции. Отсутствовало руководящее начало со стороны президента, которое бы могло скоординировать действия ЦРУ, Государственного департамента и министерства обороны и Информационного агентства Соединенных Штатов. Указания со стороны президента давались лишь в ходе непродолжительных совещаний с высшими должностными лицами, без детального рассмотрения планов операции и без оформления в письменном виде итогов подобных совещаний и принятых на них решений".

Комиссия Тейлора пришла к заключению, что еще до официального начала операции, она имела чрезвычайно малые шансы на благоприятный для США исход. Однако была сделана оговорка, что шансы Кубинских экспедиционных сил могли быть значительно выше, если бы незадолго до начала операции президентом Кеннеди не было принято решение ограничить открытую поддержку вторжения со стороны военно-воздушных сил США. Хотя решение президента было направлено на обеспечение "официальной непричастности" США к операции "Zapata", тем не менее Комиссия Тейлора сочла, что было нецелесообразно принимать подобное решение после того, как операция была уже спланирована и что любое ограничение в отношении уже спланированной операции допустимо лишь в том случае, если оно не может оказать влияние на исход операции.

По результатам проведенного расследования Комиссия Тейлора рекомендовала президенту создать Группу стратегических ресурсов (Strategic Resources Group), которая бы осуществляла планирование и координацию всей деятельности Соединенных Штатов, проводимой в рамках политики "холодной войны", в том числе и в отношении военных или полувоенных акций и была бы подчинена непосредственно президенту Соединенных Штатов. Группу стратегического планирования предлагалось сформировать из числа высших должностных лиц ЦРУ, министерства обороны и Государственного департамента уровня заместителей руководителей ведомств.

В силу политических реалий "холодной войны" Комиссия Тейлора предложила пересмотреть систему ограничений в отношении использовании тех или иных сил и средств в условиях противостояния двух военно-политических блоков. По мнению комиссии, США должны в максимальной степени использовать весь имеющийся в их распоряжении потенциал не считаясь с фактором международной оценки действий США. В отчете, также, была подтверждена решимость США и впредь любыми методами добиваться отстранения от власти Фиделя Кастро.

По результатам работы Комиссии Тейлора президентом Кеннеди были предприняты определенные усилия, направленные на совершенствование деятельности американкой разведки и, в частности, на совершенствование системы управления разведывательным сообществом. В январе 1962 года был издан меморандум президента в котором директору центральной разведки предписывалось переложить на подчиненных ему должностных лиц функции оперативного управления деятельностью ЦРУ в той степени, в которой это будет необходимо для более эффективного выполнения его первоочередных задач по координации деятельности разведывательного сообщества³⁴⁹.

1.4.5. Расследование Киркпатрика

Одновременно с решением президента Кеннеди о создании Комиссии Тейлора, занимавшейся расследованием провала тайной операции по свержению правительства Фиделя Кастро

³⁴⁸ Operation Zapata: The "Ultrasensitive" Report and Testimony of the Board of Inquiry on the Bay of Pigs, Frederick, MD: University publications of America, Inc., 1981), P. 43.

³⁴⁹ Memorandum for the Director of Central Intelligence, January 16, 1962.

на Кубе, директор центральной разведки Аллен Даллес поручил Генеральному инспектору ЦРУ Лиману Б. Киркпатрику провести аналогичное расследование в рамках Центрального разведывательного управления. Киркпатрику предстояло выяснить в какой мере Центральное разведывательное управление, а также его отдельные подразделения ответственны за провал операции. Через пять месяцев Киркпатрик представил свой доклад на 170 страницах директору центральной разведки. В открытой печати до настоящего времени доклад не публиковался, однако в 1972 году в журнале Военно-морского колледжа была напечатана статья Киркпатрика, в которой он отразил основные положения изложенные в его докладе. Кроме того, отдельные положения доклада приводятся в книге Ивэна Томаса, который получил официальное разрешение ЦРУ на использование секретных материалов доклада в своей работе³⁵⁰.

В статье крайне критически оценена роль ЦРУ и его директора Аллена Даллеса в планировании и подготовке операции "Zarata". Директорат планирования ЦРУ Киркпатрик обвинил в том что перед разработкой плана операции, им не были проведены предварительные консультации с аналитиками, специализирующимися по Кубе. Указывалось, также, на крайне неудовлетворительный уровень обеспечения вопросов безопасности и секретности при планировании и подготовке операции. По мнению Киркпатрика, именно ЦРУ ответственно за провал операции "Zarata", а вина президента Кеннеди и других должностных лиц состоит лишь в том, что они опрометчиво верили информации, предоставляемой ЦРУ, из которой следовало, что нет оснований ставить под сомнение вероятность успешного исхода операции³⁵¹.

³⁵⁰ Kirkpatrick, Lyman B. "Paramilitary Case Study – Bay of Pigs", Naval War College Review, November-December 1972; Evan Thomas, *The Very Best Men, Four Who Dared: The Early Years of the CIA*, New York: Simon & Schuster, 1995.

³⁵¹ Evan Thomas, *The Very Best Men, Four Who Dared: The Early Years of the CIA*, (New York: Simon & Schuster, 1995), P.268.

Глава 2. БОРЬБА С МИРОВЫМ КОММУНИСТИЧЕСКИМ ДВИЖЕНИЕМ КАК ОСНОВАНИЯ ЗАДАЧА АМЕРИКАНСКОЙ КОНТРРАЗВЕДКИ ПОСЛЕ ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

2.1. Начало антикоммунистической истерии

После окончания Второй Мировой войны бывшие союзники по антигитлеровской коалиции, с одной стороны СССР, с другой США и Англия, оказались разделенными разными политическими и идеологическими интересами. Изначально заложенные в политических и идеологических системах двух сторон противоречия, которые удавалось отодвигать на второй план перед лицом общей для всех угрозы со стороны фашистской Германии, обострились с новой силой. После испытания Соединенными Штатами атомной бомбы, провала в сентябре 1945 года лондонской конференции министров иностранных дел стран антигитлеровской коалиции и, особенно, после выступления в Фултоне Уинстона Черчилля 5 марта 1946 года, впервые заявившего о “железном занавесе”, мир оказался разделенным на два противоборствующих лагеря.

Новый внешний враг в лице Советского Союза оказался крайне удобен для традиционного политического истеблишмента США. Врагом были объявлены СССР и нарождавшаяся мировая система социализма, но отнюдь не потому, что они выступили конкурентами США в борьбе за мировое доминирование, а по причине «чуждой американским ценностям» коммунистической идеологии. Такая постановка вопроса позволяла причислять к врагам американского государства не только внешних противников в лице СССР и его союзников, но и всех инакомыслящих на территории самих Соединенных Штатов. Формально, не только любой американец, увлеченный идеями марксизма, но всякий, кто выступал за социальную справедливость, против неравенства, за права и свободы меньшинств мог быть обвинен в пособничестве внешнему врагу в лице Советского Союза и мирового коммунистического движения.

Чутко реагирующий на малейшее изменение политической конъюнктуры директор Федерального бюро расследований Джон Эдгар Гувер успешно пережил смену президентской администрации и сохранил свой пост директора ФБР при Трумэне, занявшем президентское кресло после смерти Франклина Рузвельта. Директор ФБР как всегда отлично чувствовал политическую конъюнктуру. Еще в конце 1945 года, более чем за год до официального начала антикоммунистической истерии, Бюро под руководством Гувера активизировало работу по наблюдения за деятельностью коммунистов.

В начале 1947 года, в своем докладе Президенту Трумэну Гувер выразил обеспокоенность деятельностью коммунистических организаций в США, которые, по словам Гувера, разрабатывают планы проведения диверсий и саботажа в ожидании начала военных действий между США и СССР³⁵². На основании положений Закона о шпионаже и Закона Хэча ФБР включилось в активную контрразведывательную работу. Так в докладе президенту от 29 мая 1941 года Гувер сообщил о выявлении его сотрудниками агентурной коммунистической сети, стремящейся заполучить атомные секреты. В докладе также был приведен список должностных лиц, которые, по мнению Гувера, могут быть причастны к шпионской деятельности³⁵³.

³⁵² Ralph de Toledano, J. Edgar Hoover: The Man in his Time, New Rochelle, The New York, Arlington House, 1973 P.252.

³⁵³ Powers, Richard Gid, Secrecy and Power: The Life of J. Edgar Hoover, New York: Free Press, Copied 1987, 282 P.

В 1946 году ФБР приступает к реализации программы, предполагавшей задержание в условиях чрезвычайного или военного положения всех лиц, представляющих, по мнению ФБР угрозу для безопасности США. В процессе реализации программы ФБР подготовило списки лиц, подлежащих задержанию. В список были внесены все граждане, состоящие в коммунистических организациях, в первую очередь в коммунистической партии, лица, симпатизирующие коммунистическому и социалистическому движению, представители этнических групп, эмигрировавших в США из Восточной Европы и России.

Сотрудники ФБР уже успели приобрести определенный опыт выполнения подобных функций. В июне 1940 года Гувером и его ведомством была разработана Программа задержания лиц в условиях чрезвычайного положения (Emergency Detention Program), предусматривавшая арест всех лиц, на территории страны, представляющих потенциальную угрозу для безопасности страны. Однако через год по настоянию Генерального Атторнея программу пришлось временно закрыть³⁵⁴.

Вспомнили о ней лишь после окончания войны. В 1946 году Гувер, с санкции Генерального Атторнея Кларка активизирует работу по расследованию деятельности Коммунистической партии и «советской шпионской сети». По словам Гувера, он намеривался получить полный список членов Коммунистической партии и других лиц, представляющих потенциальную опасность в случае разрыва дипломатических отношений с СССР или возникновения вооруженного конфликта. В рамках ФБР списки получили название «Индекса безопасности»³⁵⁵.

Учитывая тот факт, что большинство лиц, в отношении которых в соответствии с интересами национальной безопасности ФБР планирует применять административные санкции являлись американскими гражданами, Гувер обращается в Конгресс с просьбой выработать и принять необходимые для выполнения поставленной перед ФБР задачи законодательные акты. В июне 1946 года подкомитет Комитета гражданской службы Палаты Представителей выступил с инициативой подготовки специального закона с тем, чтобы не допустить занятия должностей в системе государственной службы лицами, чья лояльность правительству может быть оспорена. В течении следующих нескольких месяцев Конгресс принимает целый ряд актов, позволяющих существующим государственным ведомствам избавляться от нелояльных служащих³⁵⁶. 25 ноября, в ответ на инициативу парламентского подкомитета, Президент Трумэн учреждает «Временную комиссию по проверке лояльности служащих» (Commission on Employee Loyalty)³⁵⁷.

По мнению Гувера, созданная президентом комиссия не закрывала бреши в системе обеспечения безопасности страны. Как единственно приемлемое решение директором ФБР предлагалась полная переработка всего законодательства в области внутренней безопасности. Трумэн не внял замечаниям Гувера и изданный 21 марта 1947 года исполнительный приказ № 9835, определивший подходы Администрации Трумэна к вопросу лояльности не внес каких-либо кардинальных изменений. Исполнительный приказ предусматривал обязательную проверку всех федеральных гражданских служащих на предмет их «лояльности» правительству Соединенных Штатов. Для того, чтобы федеральный служащий был признан «нелояльным» достаточно было «наличия оснований предполагать, что лицо вовлечено в нелояльную

³⁵⁴ U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Final Report, Supplementary Detailed Staff Report to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Book III, 94th Congress, 2nd Session, Washington, Governmental Printing Office 1947. P.417.

³⁵⁵ U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Book III, 94th Congress, 2nd Session, P. 410,420-421.

³⁵⁶ Robert Justin Goldstein, Political Repression in America, Cambridge, Massachussets: Schenkman, Two Continents, 1978, P.295.

³⁵⁷ U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Book III, 94th Congress, 2nd Session, P. 431-435.

деятельность». В свою очередь под «нелояльной деятельностью» подразумевалось членство, принадлежность или сочувствие организации, признанной генеральным Атторнеем тоталитарной, фашистской, коммунистической или подрывной ... или стремящейся к изменению формы правления в Соединенных Штатах неконституционными средствами³⁵⁸. Основные обязанности по проверке лояльности государственных служащих были возложены на Комиссию Гражданской Службы.

ФБР, согласно новому исполнительному приказу президента, несло ответственность за проверку лояльности лишь незначительной части государственных служащих. Тем не менее, на практике все расследования по вопросам лояльности государственных служащих осуществляло ФБР. Когда же глава Комиссии гражданской службы Гарри Б. Митчелл попытался проводить собственные расследования согласно предоставленным ему исполнительным приказом полномочиям, Гувер заявил Трумэну, что ФБР вообще прекратит всякую деятельность по выполнению программ проверки лояльности, если Бюро не будет предоставлено право единолично проводить все расследования по факту установления лояльности государственных служащих³⁵⁹.

Включившись в активную борьбу против коммунистов и сочувствующих им ФБР пытается найти надежную правовую базу для уголовного преследования коммунистов. Так как еще в двадцатые годы при рассмотрении дела *Colger vs. United States*³⁶⁰ Верховный суд постановил, что само членство в Коммунистической партии не является преступлением, уголовное преследование коммунистов лишь по факту их принадлежности к Коммунистической партии было невозможно. ФБР попыталось использовать для привлечения к уголовной ответственности коммунистов положения других законодательных актов, в частности, положения принятого еще в 1940 году Закона о регистрации иностранцев, известного также под названием Закона Смита³⁶¹.

Закон Смита, в основе своей действующий и поныне, состоит из трех титулов. Первый титул закона вводит уголовную ответственность за призывы к свержению конституционного строя США, а также за подстрекательство и пропагандистскую деятельность, направленную против правительства США или против его деятельности и не содержит каких-либо регистрационных требований. Второй титул закона, который включает в себя перечень требований, предъявляемых к въезжающим в США на основании иммиграционного законодательства иностранцам, и в основном представляет собой поправки и дополнения к Закону об иммигрантах от 1917 года³⁶². Третий титул закона содержит регистрационные требования к въезжающим в США лицам, не имеющим американского гражданства. Причем, уклонение от регистрации, либо предоставление ложных сведений влечет уголовную ответственность в виде тюремного заключения на срок до десяти лет или штрафа до пяти тысяч долларов.

Закон о регистрации иностранцев ввел также обязательное дактилоскопирование въезжающих в США иностранцев. Исключение из общих правил регистрации было сделано лишь для дипломатического и административно-технического персонала официальных представительств, должностных лиц иностранных государств и некоторых других категорий иностранных граждан³⁶³.

³⁵⁸ Executive Order №9835, Mar.21, 1947, reprinted in Theoharis Athen, The Truman Presidency, P. 257-261.

³⁵⁹ Hoover to Attorney General, Mar.31,1947, Loyalty Commission Vanech Papers, HST, Washington? Governmental Printing Office 1947, P.1-3.

³⁶⁰ *Colger vs. United States*.

³⁶¹ См.: Alien Registration Act of 1940, June 28, 1940, Ch.439, 54 Stat. 670.

³⁶² См.: Immigration Act of Feb.5 1917, 39 Stat. 889.– Washington: Governmental Printing Office, 1918.–P.889.

³⁶³ См.: Alien Registration Act of 1940, June 28, Title 3, Section 1, Ch.439, 54 Stat. 683.– Washington: Governmental Printing Office, 1941.–P.683.

ФБР решило использовать на практике положения первого титула Закона о регистрации иностранцев, на основании которых устанавливалась уголовная ответственность за призывы к насильственному свержению правительства Соединенных Штатов, а также за связи с организациями, призывающими к свержению правительства США. Лицу, обвиненному в совершении такого преступления, грозило до 10 лет тюремного заключения и штраф до 10 тысяч долларов.

Наиболее заметным из проводившихся ФБР в годы президентства Трумэна расследований стало дело против лидеров Коммунистической партии, обвиненных в нарушении положений Закона Смита. Попытка оказалась успешной и ФБР удалось убедить суд в виновности коммунистов. В результате судебного процесса по делу лидеров Коммунистической партии все одиннадцать подсудимых были признаны виновными по всем статьям обвинения. Усилиями Гувера и его подчиненных был создан судебный прецедент, позволявший ФБР и в дальнейшем использовать положения Закона Смита в борьбе с коммунистами³⁶⁴. Отныне сам факт принадлежности лица к Коммунистической партии или же участие в ее деятельности могли стать основанием для судебного преследования. Воодушевленное первым успехом, ФБР по всей стране инициирует проведение ряда судебных дел против коммунистов с тем же стандартным обвинением в нарушении Закона Смита³⁶⁵.

Активизирует ФБР в первые послевоенные годы и деятельность в сфере контрразведки. Наиболее громким успехом ФБР в области контрразведки принято считать расследование ведомством Гувера дела об атомном шпионаже. По результатам проведенной ФБР работы фигурирующим в деле в качестве главных обвиняемых супругам Розенберг судьей Кауфманом был вынесен смертный приговор, другие обвиняемые осуждены на длительные сроки тюремного заключения. Тем не менее, не смотря на видимый успех расследования, Гувер остался недоволен проделанной работой, полагая, что были выявлены далеко не все реальные обстоятельства дела³⁶⁶.

Выбор ФБР в качестве ведущего ведомства, осуществляющего противодействие коммунистической идеологии и влиянию СССР не был случаен. В годы войны Федеральное Бюро Расследований серьезно нарастило свой потенциал и окончательно стало одним из головных ведомств страны, обеспечивающих национальную безопасность. ФБР значительно укрепило свои организационные структуры, создав территориальные подразделения во всех штатах, увеличило в несколько раз по сравнению с началом тридцатых годов численный состав службы. ФБР к концу Второй Мировой войны выполняло основную часть работы федерального правительства по обеспечению безопасности страны от разведывательной и подрывной деятельности спецслужб иностранных государств, практически единолично осуществляло все полномочия федерального правительства по ведению политического сыска, осуществляло расследования по широкому спектру наиболее опасных общеуголовных преступлений.

Огромное значение в становления ФБР в качестве одного из ведущих ведомств в обеспечении национальной безопасности США сыграла фигура бессменного на протяжении почти пятидесяти лет директора Бюро Джона Эдгара Гувера. Даже несмотря на неудачную попытку взять под свой контроль в 1946 году внешнюю разведку, Гуверу удалось создать общенациональную службу, сконцентрировавшую в себе огромный спектр различных направлений деятельности. Не преувеличивая роли Гувера в формировании компетенции ФБР, нужно отметить, что в пятидесятые годы на ФБР не была возложена практически ни одна новая обязанность без предварительно данного согласия директора ФБР. Более того, авторитет Гувера оказывал большое влияние на формирование законодательной базы в области контрразведки и

³⁶⁴ U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Book III, 94th Congress, 2nd Session, P. 439.

³⁶⁵ Theodore Draper, *The Roots of American Communism*, The New York, Viking, 1957, P.227-232.

³⁶⁶ Hoover, *The Crime of the Century*, P.140,150,168.

политического сыска в годы Холодной войны. Принимая в пятидесятые годы законы, направленные против коммунистических и радикальных организаций, конгрессмены не раз спрашивали мнение известного специалиста по борьбе с радикалами и яркого антикоммуниста Джона Гувера.

2.2. Эпоха маккартизма в США

Свое название одна из самых зловещих эпох в истории США получила по имени сенатора из Висконсина Джозефа Маккарти. Официальной датой начала маккартизма в США обычно считают 9 февраля 1950 года. Именно в этот день Джозеф Маккарти выступил в городе Уоллинг, Западная Вирджиния (Wheeling, West Virginia), со своей знаменитой речью, в которой заявил, что Государственный Департамент США переполнен советскими шпионами. Для большей убедительности (Маккарти выступал перед женщинами-республиканками) он размахивал листком бумаги, на котором якобы были написаны имена 205 советских шпионов из Госдепартамента.

Джозеф Маккарти происходил из многодетной семьи ирландцев-католиков, проживавшей на семейной ферме в штате Висконсин. Получив юридическое образование, он некоторое время работал адвокатом в родном штате, пока не был избран в 1939 году окружным судьей. После вступления США во Вторую мировую войну Маккарти пошел воевать добровольцем. Он служил в корпусе морской пехоты на Тихом океане. После демобилизации в звании капитана Маккарти решил делать политическую карьеру. В 1946 году он выставил свою кандидатуру в Сенат от республиканской партии. Военное прошлое помогло Маккарти выиграть выборы и стать в свои 38 лет самым молодым на тот момент сенатором в США.

В Сенате Маккарти оказался фигурой малозаметной, так называемым заднескамеечником. Мечтая о популярности, Маккарти искал повода привлечь к себе внимание широкой общественности. Его первая попытка оказалась неудачной. Он заступился за осужденных немецких военных преступников, надеясь получить поддержку у своего электората в Висконсине, где большинство составляли этнические немцы. Однако, эффект был совершенно обратный. Более успешной оказалась вторая попытка Маккарти, когда он решил выступить в роли непримиримого борца с коммунизмом. После яркого выступления в Уоллинге Маккарти стал политической фигурой общенационального масштаба.

Хотя Джозеф Маккарти стал своеобразным символом эпохи, даже названной в честь него «эпохой Маккартизма», истинным вдохновителем и организатором очередной волны антикоммунистической истерии был директор ФБР Джон Эдгар Гувер. Еще когда в день своего общенационального триумфа в феврале 1950 года Маккарти размахивал списком из 205 «советских шпионов», работавших в Госдепартаменте, вряд ли у кого-то оставались сомнения, что за обнародованной Маккарти информацией стоят американские спецслужбы. При этом совершенно не было важно, действительно ли в Государственном департаменте работают советские шпионы и так ли их много, как об этом заявляет Маккарти. Политическому истеблишменту нужен был образ внешнего врага и на эту роль лучше всего подходил Советский Союз, который одержал победу над фашизмом во Второй мировой войне, распространил свое влияние на значительную часть земного шара и бросил вызов США в борьбе за мировую геополитическую гегемонию.

На самом деле, отношения между директором ФБР Джоном Э. Гувером и сенатором от Висконсина Джозефом Маккарти, которые вполне можно назвать дружескими, начались задолго до 1950 года. Гувер заметил Маккарти еще в 1946 году, когда последний впервые был избран в Сенат. Возможно, именно Гувер убедил Маккарти сменить амплуа и после неудачных попыток стать адвокатом осужденных немецких военных преступников, выступить в роли непримиримого борца с мировым коммунизмом. Именно по рекомендации Гувера Мак-

карти укомплектовал свой аппарат бывшими сотрудниками ФБР, а большинство разоблачительных материалов, с которыми Маккарти выступал в Конгрессе были переданы ему непосредственно директором ФБР³⁶⁷.

Однако, дружба Гувера и Маккарти оказалась довольно непродолжительной и завершилась на самом пике популярности Маккарти. После избрания в 1952 году президентом Соединенных Штатов Дуайта Эйзенхауэра, Гувер вынужден был положить конец этой дружбе, так как постоянно обвинявший Трумэна и его администрацию в некомпетентности в области внутренней безопасности Маккарти, с не меньшей энергией начал критиковать и деятельность нового президента, являвшего для Гувера символ порядка и государственности³⁶⁸. Примечательно, что вскоре после этого политическая популярность Маккарти стала сходиться на нет. Уже в декабре 1954 года Сенат большинством в 65 голосов постановил, что Маккарти «...создал предпосылки для бесчестия и дурной репутации Сената».

После избрания президентом Соединенных Штатов Дуайта Эйзенхауэра стала проследиваться устойчивая тенденция к возрастанию роли ФБР в политической жизни США. В отличие от своего предшественника Гарри Трумэна Эйзенхауэр в дилемме между национальной безопасностью и гражданскими правами и свободами склонен был полностью отдавать предпочтение интересам национальной безопасности, считая в определенных случаях не только оправданным, но и необходимым сознательно идти на ущемление гражданских прав и свобод личности в интересах укрепления национальной безопасности³⁶⁹.

По утверждению Гувера, после прихода Эйзенхауэра в Белый Дом и до самого конца его президентства, у главы ФБР и у президента никогда не возникало каких-либо принципиальных расхождений во взглядах на вопросы безопасности. Администрация Эйзенхауэра предоставила Гуверу полный контроль над всеми находящимися в ведении ФБР вопросами. После успешной атаки на Коммунистическую партию при помощи Закона Смита и дел о шпионаже, ФБР готовилось к новому удару по тем силам, которые, по мнению его шефа, угрожали устоям американского общества. Доверие, которое новый президент питал к директору Бюро можно проиллюстрировать словами самого Эйзенхауэра: «Так высоко было мое уважение к нему (имеется в виду Джон Эдгар Гувер), что я пригласил его на встречу с единственной целью – уверить его, что я желал бы видеть его в своем правительстве на весь срок моего президентства, и что в выполнении им своего долга он найдет всемерную поддержку со стороны моего аппарата³⁷⁰.

Эйзенхауэр имел обыкновение советоваться с Гувером по всем вопросам, имевшим хотя бы косвенное отношение к обеспечению внутренней безопасности, даже если президент изначально знал, что не будет следовать совету директора ФБР. Взаимоотношения Гувера с новым президентом резко контрастировали с теми отношениями которые сложились между директором ФБР и администрацией Президента Трумэна, сотрудники которой считали себя более сведущими в вопросах внутренней безопасности, чем директор ФБР. При Трумэне расхождения во мнениях между президентом и главой ФБР достигали порой таких масштабов, что Гувер позволял себе открытую и резкую критику действий президентской администрации в выступлениях перед Конгрессом³⁷¹.

В 1953 году Эйзенхауэр отменил программу проверки лояльности, принятую при Трумэне. Вместо нее он установил систему офицеров безопасности в каждом правительственном департаменте. Изменились и подходы к контролю лояльности государственных служащих. При получении каких-либо сведений, ставящих под сомнение лояльность служащего, расследо-

³⁶⁷ Stone I.F., *The Hounded Fifties*, The New York Viking, 1969, P.23-24.

³⁶⁸ Oshinsky, David M., *A Conspiracy so Immense*, P.307.

³⁶⁹ Walter Goodman, *The Committee: The Extraordinary Career of the House Committee on Un-American Activities*, The New York Favrar, Straus 1968, P.417.

³⁷⁰ Dwight R. Eisenhower, *Mandate for Change, 1952-1956*, Garden City, Doubleday, 1963, P.90.

³⁷¹ Felt, W., Mark, *The FBI Pyramid from the Inside*, New York, Putnam, copied 1979, P.47.

вание прекращалось, а служащему предоставлялась возможность самостоятельно доказывать несостоятельность обвинений и свою лояльность правительству. В случае, если служащий не мог доказать свою лояльность, он увольнялся исходя из необходимости избегать “рисков безопасности”³⁷². Уволенный служащий мог довольствоваться лишь тем, что правительство рассматривало его лишь как нелояльное лицо, а не как коммуниста, то есть он мог также быть алкоголиком, наркоманом или гомосексуалистом³⁷³.

Главной мишенью борцов за лояльность стал Госдепартамент. В качестве офицера безопасности госсекретарь Джон Фостер Даллес взял отставного сотрудника ФБР Скотта МакЛеода, который организовал внутри Госдепартамента аппарат службы безопасности из отставных сотрудников ФБР. В результате работы службы безопасности было уволено более 500 сотрудников Госдепартамента, проваливших проверку на лояльность³⁷⁴.

Наряду с исполнительными приказами президента, деятельность ФБР в сфере проверке лояльности государственных служащих регламентировалась и отдельными законодательными актами. Непосредственно на обязанности ФБР в сфере проверки лояльности госслужащих указывает принятый в 1954 году Закон об атомной энергии³⁷⁵.

В статье 145(с) двенадцатой главы Закона об атомной энергии от 1954 года, в частности, сказано: “...В случае, когда расследование (подразумевается расследование, проведенное Комиссией гражданской службы) дает результаты, свидетельствующие о том, что лицо, в отношении которого было проведено расследование, может быть нелояльным к Правительству Соединенных Штатов, Комиссия гражданской службы должна передать все материалы в ФБР для проведения полного расследования, результаты которого должны быть представлены в Комиссию гражданской службы”³⁷⁶.

Деятельность Конгресса в сфере борьбы с нелояльными элементами в госструктурах выражалась не только в законотворческой деятельности. В начале пятидесятых годов Конгресс создает новые комиссии, призванные заниматься вопросом лояльности и осуществлять сотрудничество с ФБР. Наиболее известны Комитет по антиамериканской деятельности Палаты Представителей, во главе которого стал бывший сотрудник ФБР Гарольд Вельде, Подкомитет по внутренней безопасности комитета по юридическим вопросам Сената, возглавляемый сенатором от Индианы Вильямом Дженнером и постоянный подкомитет по расследованию деятельности правительства во главе с сенатором Джозефом Маккарти³⁷⁷.

Ставшая повсеместной практика найма бывших сотрудников ФБР в различные государственные и негосударственные учреждения в качестве сотрудников безопасности значительно укрепила позиции ФБР как ведущего ведомства по борьбе с коммунистической идеологией, директора ФБР – главным борцом с инакомыслием в Америке.

Подливали масла в огонь антикоммунистической истерии и выступления Гувера на слушаниях в Конгрессе. Гувер выступал не часто, но каждое его выступление содержало сенсационные сведения о “масштабах и опасности” коммунистической угрозы. Так на выступлении в 1947 году перед Комитетом по антиамериканской деятельности Палаты Представителей Гувер заявил об огромном количестве советских шпионов в государственном аппарате США и о полном бездействии администрации Трумэна. В 1953 году его выступление было посвящено делу о шпионаже Гарри Декстер Уайта, помощника министра финансов, получившего с одобре-

³⁷² Security Risk.

³⁷³ Stephen E. Ambrose, *Eisenhower, The President*, The New York, Simon and Schuster, 1984, P.335.

³⁷⁴ Oshinsky, David M., *A Conspiracy so Immense*, P.343.

³⁷⁵ Atomic Energy Act of 1954, Aug. 13 1954, ch. 730, 68 Stat. 943.

³⁷⁶ Atomic Energy Act of 1954, Aug. 13 1954, chapter 12, sec. 145(c), 68 Stat. 943.

³⁷⁷ Parmet, Eisenhower, P.335.

ния Трумэна, уже после предоставления ФБР компрометирующих его материалов, должность исполнительного директора Международного валютного фонда³⁷⁸.

Всего за период с 1949 по 1954 год в Конгрессе США было проведено 109 расследований, посвященных противодействию «коммунистической угрозе». При этом Конгрессом было создано несколько специализированных комитетов и подкомитетов, которые занимались исключительно расследованием подрывной деятельности коммунистов, это, в частности: Комитет палаты представителей по антиамериканской деятельности (The House Committee on Un-American Activities), Подкомитет Сената по внутренней безопасности (The Senate Internal Security Subcommittee) и Постоянный подкомитет Сената по расследованиям (The Senate Permanent Subcommittee on Investigations)³⁷⁹.

2.3. Антикоммунистическое законодательство 50х годов XX века

Волна антикоммунистической истерии, захлестнувшая США вскоре после окончания Второй мировой войны создала отличные предпосылки для законодательного расширения полномочий американских спецслужб, в первую очередь полномочий ФБР, которые, по мнению бессменного руководителя Бюро были необходимы для противодействия отчасти реальной, а отчасти мнимой «советской угрозе». Американский Конгресс обычно охотно шел на расширение полномочий спецслужб в сфере контрразведывательной деятельности, но любые расширения полномочий спецслужб в сфере политического сыска неизбежно вызывали у конгрессменов сомнения, поскольку неизбежно возникал вопрос о соответствии новых законодательных инициатив американской Конституции.

Активное нагнетание страха перед СССР и мировой системой социализма и многочисленные выступления Эдгара Гувера перед депутатами обеих палат Конгресса подготовили почву для закрепления в законе на первый взгляд достаточно странной и абсурдной идеи. С точки зрения ФБР и его руководителя контрразведка и политический сыск должны были представлять собой единое явление и регулироваться одними и теми же законодательными нормами. С подачи руководителей ФБР с целью объединения контрразведывательных расследований и расследований в сфере политического сыска в законодательную практику был введен такой термин как «внутренняя безопасность». В США была разработана специальная программа по обеспечению внутренней безопасности. В законотворческой деятельности Конгресса эта программа выразилась в принятии ряда законодательных актов, расширивших компетенция ФБР и других ведомств и предоставивших им дополнительные полномочия, в первую очередь в сфере ведения политического сыска и проверки лояльности различных категорий граждан.

2.3.1. Закон о внутренней безопасности 1950 года

Первым законодательным актом, принятым в рамках этой программы стал Закон о внутренней безопасности от 1950 года, известный также как Закон Маккарэна-Вуда³⁸⁰. Этот закон, значительная часть положений которого действует и поныне, содержит два титула, каждый из которых представляет собой самостоятельный законодательный акт – Закон о контроле за подрывной деятельностью и Закон о заключении под стражу в условиях чрезвычайного положения³⁸¹.

³⁷⁸ Ibidem, P.147.

³⁷⁹ Fried, Richard M. *Nightmare in Red: The McCarthy Era in Perspective*. Oxford University Press.1990. P. 150.

³⁸⁰ Sept. 23, 1950, ch.1024, 64 Stat.987.

³⁸¹ Ibidem, Stat.1019-1030.

Поскольку ограничительные положения Закона о внутренней безопасности были направлены не против лиц, осуществляющих, либо воздерживающихся от осуществления какого-либо вида деятельности, а против лиц, принадлежащих к конкретной политической партии, то есть придерживающихся определенных политических взглядов, в первой статье закона уделено серьезное внимание обоснованию конституционности закрепляемых им положений и их соответствия Первой поправке Конституции³⁸².

Для обоснования конституционности положений закона акцентируется внимание на представлении мирового коммунистического движения в качестве силы, создающей угрозу конституционной законности в США, американскому государству и обществу. Декларировав противоправность коммунистического движения в целом, делается вывод об общественной опасности коммунистического движения в Соединенных Штатах: "...Все лица в США, которые сознательно и добровольно участвуют в мировом коммунистическом движении, самым фактом подобного участия отказываются от лояльности Соединенным Штатам и переходят в подчинение иностранного государства, осуществляющего контроль над мировым коммунистическим движением"³⁸³.

Закон о внутренней безопасности вводит понятие "организации коммунистического действия" и "организации коммунистического фронта". Под "организацией коммунистического действия в законе понимается:"любая организация в Соединенных Штатах (за исключением дипломатических представительств или миссий иностранного правительства, аккредитованных в США), которая (1) в значительной степени находится под контролем, руководством или влиянием иностранной организации, контролируемой мировым коммунистическим движением и (2)действует главным образом для осуществления целей мирового коммунистического движения". Под "организацией коммунистического фронта" закон подразумевает:"...организацию в Соединенных Штатах (иную, чем организация коммунистического действия), которая (1)в значительной степени находится под руководством, влиянием или контролем "организации коммунистического действия, (2) в значительной степени находится под руководством, влиянием или контролем одного или нескольких членов "организации коммунистического действия" и (3) действует главным образом в целях оказания помощи и поддержки "организации коммунистического действия", коммунистическому иностранному правительству или мировому коммунистическому движению".Законом о контроле над коммунистами было введено также понятие "организации коммунистического проникновения.

В четвертой статье закона приведены действия членов указанных организаций, признаваемые преступными. Среди них: заговор с целью установления тоталитарной диктатуры или попытка установить тоталитарную диктатуру, передача секретной информации государственным должностным лицом указанным в законе категориям граждан, равно как и получение секретной информации членом коммунистической организации или иностранным агентом. За нарушение этих положений законом вводится уголовная ответственность в виде лишения свободы на срок до десяти лет или штрафа до десяти тысяч долларов, а также лишение лица права занимать любую официальную, либо почетную должность в США³⁸⁴.

Закон о контроле над подрывной деятельностью ввел ограничение на трудоустройство членов коммунистических организаций. Для члена "организации коммунистического действия" и "организации коммунистического фронта" запрещалось занимать любую невыборную должность или выполнять работу по найму для Соединенных Штатов, равно как скрывать факт своего членства в коммунистической организации при соискании какой-либо невыбор-

³⁸² Sept. 23, 1950, ch.1024, sec.1, 64 Stat.987.

³⁸³ Ibidem, sec.1(9), 64 Stat.988.

³⁸⁴ Sept. 23, 1950, ch.1024, sec.4, 64 Stat.990.

ной должности в США. Был также введен запрет на трудоустройство члена коммунистической организации в оборонном секторе³⁸⁵.

В законе был установлен запрет на выдачу заграничных паспортов членам коммунистических организаций, в равной степени противозаконным было признано обращение члена коммунистической организации по поводу получения паспорта или его попытка им воспользоваться³⁸⁶.

Закон о контроле за подрывной деятельностью является регистрационным законом. Им была установлена обязательная регистрация и ежегодный отчет всех коммунистических организаций. "(а) ...Каждая организация коммунистического действия, включая любую организацию, которая обязана зарегистрироваться как организация коммунистического действия, подлежит регистрации у Генерального Атторнея. (b) ...Каждая организация коммунистического фронта, включая организации, обязанные зарегистрироваться как организации коммунистического фронта, подлежат регистрации у Генерального Атторнея"³⁸⁷.

К представляемому для регистрации регистрационному заявлению законом предъявлялись следующие требования: название организации и адреса ее главного офиса, фамилии и адреса всех должностных лиц организации, полный финансовый отчет обо всех полученных и потраченных денежных суммах за предшествующий регистрации год, фамилии и адреса всех членов организации (только для "организаций коммунистического действия")³⁸⁸.

Закон о контроле за подрывной деятельностью установил также ограничение на использование коммунистическими организациями почтовых каналов, обязав их указывать на любом отсылаемом подобной организацией почтовом отправлении название организации и факт ее регистрации Генеральным Атторнеем³⁸⁹. За нарушение какого-либо из вышеуказанных положений закон установил наказание в виде штрафа до десяти тысяч долларов – для коммунистических организаций и лишение свободы на срок до пяти лет, либо штраф – для физических лиц.

Второй титул Закона о внутренней безопасности составляет Закон о заключении под стражу в условиях чрезвычайного положения³⁹⁰. Действие закона во времени ограничено периодами чрезвычайного положения, под которым законом понимается: объявление Конгрессом состояния войны, случаями вторжения на территорию Соединенных Штатов и их владений, мятежа, направленного на оказание помощи иностранному врагу.

Закон предоставил Президенту право, действуя через Генерального Атторнея, заключать в условиях объявленного Президентом чрезвычайного положения под стражу любое лицо, в отношении которого могли иметься основания полагать, что это лицо будет совершать акты шпионажа и саботажа или тайно сговариваться с другим лицом об их совершении³⁹¹.

Задержание лица, согласно закону, должно проводиться на основании приказа Генерального Атторнея либо уполномоченного им лица из числа должностных лиц Департамента юстиции. Приказ издается отдельно в отношении каждого из лиц, подлежащих задержанию. Арест лиц, в отношении которых были изданы приказы, должен, согласно закону, производиться уполномоченными должностными лицами Департамента юстиции.

Задержанному на основании Закона о заключении под стражу в условиях чрезвычайного положения лицу было предоставлено право: быть проинформированным об основаниях

³⁸⁵ ch.1024, sec.5, 64 Stat.992.

³⁸⁶ В результате судебного решения по делу *Aptheker v. Secretary of State*, 348 US 500 был снят запрет на выдачу коммунистам заграничных паспортов.

³⁸⁷ ch.1024, sec.7, 64 Stat.1004-1008.

³⁸⁸ ch.1024, sec.7, 64 Stat.1004-1008.

³⁸⁹ *Ibidem*, P. 1009-1017.

³⁹⁰ *Ibidem*, P. 1019-1030.

³⁹¹ *Ibidem*, P. 1019-1030.

своего заключения под стражу, пригласить адвоката и проконсультироваться с ним по факту своего задержания, воздержаться от каких-либо заявлений, быть вызванным на предварительное разбирательство в течении сорока восьми часов с момента своего задержания. Лицу было также предоставлено право давать показания в своих интересах и осуществлять перекрестный допрос свидетелей, дающих направленные против него показания, за тем исключением, что от Генерального Атторнея или его представителя нельзя требовать представления сведений, сообщение которых могло бы раскрыть личность или указать на правительственных агентов или должностных лиц, разглашение чего создало бы, по его убеждению, угрозу национальной безопасности.

За сопротивление или проявление сознательного неподчинения, или попытку уклониться от ареста, а равно за попытку побега из-под стражи или из места заключения или сговор с другими лицами о побеге из-под стражи или заключения лицо могло быть подвергнуто штрафу в размере десяти тысяч долларов или тюремному заключению сроком до десяти лет³⁹².

На основании Закона о внутренней безопасности было создано Управление по контролю за подрывной деятельностью³⁹³. На Управление была возложена обязанность на основании представляемых Генеральным Атторнеем материалов выносить решение о регистрации организации в качестве организации коммунистического действия или организации коммунистического фронта. Закон предоставлял возможность судебного обжалования решения о регистрации. В случае подтверждения судом законности вынесенного вердикта, решение считалось окончательным и организация подлежала немедленной регистрации.

Сбор материалов для представления в Управление по контролю за подрывной деятельностью осуществляло Федеральное бюро расследований по заданию Генерального Атторнея. С 1951 по 1953 годы ФБР были собраны материалы для представления в Управление по контролю за подрывной деятельностью в отношении Коммунистической партии США, Лиги рабочей молодежи и Школы социальной науки Джефферсона³⁹⁴. По решению Управления по контролю за подрывной деятельностью Коммунистическая партия США была зарегистрирована в качестве организации коммунистического действия, а две другие организации – в качестве организаций коммунистического фронта. Впоследствии ФБР осуществляло по заданию Генерального Атторнея сбор материалов о нескольких десятках различных организаций, подозреваемых в сочувствии коммунистической идеологии³⁹⁵.

2.3.2. Закон о контроле над коммунистами 1954 года

В развитие антикоммунистического законодательства в августе 1954 года Конгрессом был принят Закон о контроле над коммунистами известный еще как Закон Браунелла-Батлера³⁹⁶. Закон был направлен против Коммунистической партии Соединенных Штатов. Он объявлял ее "...средством заговора с целью свержения правительства США", и отказывал Коммунистической Партии и ее правопреемникам во всех привилегиях и иммунитетах, которые предоставляемых организациям, создаваемым в соответствии с законами США. Статья третья закона предписывала применять к Компартии и всем другим организациям, "...ставящим в качестве одной из своих целей установление контроля над Правительством США или его уничтожение..." все положения Закона о внутренней безопасности от 1950 года относящиеся к организации "коммунистического действия". Кроме того Закон о контроле над коммунистами внес поправку в Закон о внутренней безопасности, добавив к организациям "коммуни-

³⁹² ch.1024, 64 Stat.1027-1030.

³⁹³ Subversive Activities Control Board.

³⁹⁴ Labor Youth League, Jefferson School of Social Science.

³⁹⁵ Annual Report of the United States Attorney General for 1955, P.196.

³⁹⁶ Communist Control Act of Aug. 24 1954, ch.886, 68 Stat. 775.

стического действия” и “коммунистического фронта” понятие организации “коммунистического проникновения”.

Под организацией коммунистического проникновения в законе понимается любая организация в Соединенных Штатах, иная чем организация коммунистического действия или коммунистического фронта, которая: (А) В значительной мере направляется и контролируется лицом или лицами, которые в течении не менее, чем трех лет были фактически вовлечены или оказывали помощь, или поддерживали организации коммунистического действия, Коммунистические правительства иностранных государств или мировое коммунистическое движение. (В) Служит или в течении последних трех лет служила качестве средства для: (1) оказания поддержки или помощи любой из подобных организаций, правительств или движений; (2) ослабления оборонного потенциала Соединенных Штатов или их индустриальной мощи, с целью обеспечить техническую или иную поддержку указанным организациям, правительствам, движениям.

В законе также приведен перечень признаков, на основании которых организация должна быть классифицирована в качестве “организации коммунистического проникновения”. Например в какой степени устав организации сформировался под воздействием коммунистических организаций, иностранных коммунистических правительств или мирового коммунистического движения, в какой степени в течении последних трех лет организация была связана с зарегистрированными коммунистическими организациями.

2.4. Ревизия антикоммунистического законодательства США

Верховный Суд США, который обладает правом выносить окончательные суждения по вопросу соответствия, либо несоответствия Конституции США принимаемых Конгрессом законов, вначале достаточно лояльно отнесся к антикоммунистическим законодательным актам Конгресса. В судебных делах начала 50х годов XX века, например в делах *Dennis v. United States*³⁹⁷ и *American Communications Association v. Douds*³⁹⁸, Верховный суд предпочел не заметить очевидные несоответствия ряда положений антикоммунистических законов Конституции США. Даже в середине 50-х годов, спорные положения этих законов истолковывались высшей судебной инстанцией США в том духе, что законы вполне соответствуют основному закону США. Так, например, конституционность осуществляемой ФБР деятельности в сфере расследования дел о внутренней безопасности была подтверждена Верховным Судом в 1956 году. Суд оценил деятельность ФБР как “... часть всеобъемлющей программы противодействия различным формам тоталитарной агрессии”³⁹⁹.

Некоторые положения антикоммунистических законов находили поддержку у судей даже в начале 60-х годов прошлого века. В частности, конституционность Закона о контроле над коммунистами была подтверждена решением Верховного Суда по делу *Communist Party v. Subversive Activities Control Board* в 1961 году. По мнению судьи Верховного Суда Вильяма О. Дугласа принудительная регистрация Коммунистической партии не нарушает Первой поправки Конституции, так как “... Билль о правах был создан для того, чтобы дать возможность распространяться идеям, затрагивающим политические, культурные и другие аспекты нашей жизни. Когда иностранная держава использует какую-либо организацию для того, чтобы навязать чуждые идеи, вопросы безопасности выходят на первый план”⁴⁰⁰.

³⁹⁷ *Dennis v. United States*, 341 U.S. 494 (1951).

³⁹⁸ *American Communications Association v. Douds*, 339 U.S. 382 (1950).

³⁹⁹ *Pennsylvania v. Nelson*, 350 U.S. 479 (1956), 504-505.

⁴⁰⁰ *Communist Party v. Subversive Activities Control Board*, 367 U.S. 1 (1961).

Но постепенно настроения в американском обществе начали меняться. Несмотря на все более активные попытки Гувера убедить американскую общественность в нарастающей угрозе со стороны коммунизма, подготовку ФБР подробных ежегодных отчетов о деятельности “организаций коммунистического действия” и “организаций коммунистического фронта”, антикоммунистическая истерия все меньше волновала американское общество. Смерть в 1953 году И.В. Сталина и прекращение военных действий в Корее ослабили международную напряженность и призывы ФБР активизировать борьбу с коммунистической угрозой находили все меньшую поддержку со стороны Конгресса. После XX съезда КПСС, отражая факт потепления международной обстановки, правительство прекращает деятельность всех лагерей для задержанных, созданных на основании Закона о внутренней безопасности от 1950 года, предназначенных для концентрации лиц, подлежащих задержанию в период чрезвычайного положения⁴⁰¹.

Изменение общественных настроений оказало воздействие и на позиции Верховного Суда. Высшая судебная инстанция все чаще стала ставить под сомнения положения антикоммунистических законов первой половины 50-х годов, как это было, например, сделано в таких делах Верховного Суда как: *Yates v. United States*, *Albertson v. Subversive Activities Control Board*, *United States v. Brown*⁴⁰². В середине пятидесятых годов впервые сокращены полномочия спецслужб, связанные с проведением расследований по вопросам внутренней безопасности. ФБР лишилось одного из своих самых действенных орудий в борьбе с коммунизмом, когда 17 октября 1955 года Верховный Суд принял решение пересмотреть дело по обвинению 11 лидеров Коммунистической партии в нарушении положений Закона Смита. Не дожидаясь вердикта Верховного Суда, Департамент юстиции 15 марта 1956 года рекомендовал ФБР впредь использовать Закон Смита лишь в случаях “...наличия реальных планов насильственной революции”⁴⁰³. Решение Верховного Суда по делу *Yates v. United States* в 1957 году, установившего, что доказательствами антиправительственной деятельности должны являться “революционные действия”, а не “революционные убеждения” окончательно похоронили гуверовскую программу обеспечения внутренней безопасности⁴⁰⁴.

Отказываясь сдавать свои позиции, Гувер направляет членам правительства и десяти наиболее влиятельным политикам Соединенных Штатов меморандум, в котором приводится реакция членов Коммунистической партии на решение Верховного Суда 1957 года. Высказывания, полученные из различных источников информации, отражали уверенность коммунистов в скором возрождении и усилении партии⁴⁰⁵. По мнению Гувера, подобная информация должна была способствовать новому подъему антикоммунистических настроений.

Еще более серьезный удар по антикоммунистическому законодательству, на котором была основана существенная часть деятельности ФБР, был нанесен Верховным Судом во второй половине 60х годов. В делах *United States v. Robel*, *Aptheker v. Secretary of State*, *Schneider v. Smith*⁴⁰⁶ высшей судебной инстанцией США были признаны не соответствующими Первой поправке Конституции США положения пятой статьи Закона о контроле над подрывной

⁴⁰¹ Goldstein, *Political Repression in America*, P.402.

⁴⁰² *Yates v. United States*, 354 U.S. 298 (1957); *Albertson v. Subversive Activities Control Bd.*, 382 U.S. 70 (1965); *United States v. Brown*, 381 U.S. 437 (1965)

⁴⁰³ U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Book III, 94th Congress, 2nd Session, P. 449.

⁴⁰⁴ Kelly et. al., *The American Constitution*, P.596.

⁴⁰⁵ Belknap, *Cold War Political Justice*, P.155.

⁴⁰⁶ *United States v. Robel*, 389 U.S. 258 (1967); cf. *Aptheker v. Secretary of State*, 378 U.S. 500 (1964); *Schneider v. Smith*, 390 U.S. 17 (1968).

деятельностью, которые запрещали членам организаций коммунистического действия трудоустройства на оборонных предприятиях⁴⁰⁷.

Вслед за Верховным Судом США ревизией антикоммунистического законодательства 50-х годов занялся и Конгресс США. К концу шестидесятых годов американские законодатели серьезно пересмотрели практиковавшиеся в первое десятилетие маккартизма подходы к закреплению в законе предельно жестких мер в отношении коммунистических и связанных с ними организаций. В 1968 году Конгрессом был принят Закон Дирксена⁴⁰⁸, который существенно скорректировал формулировки Закона о внутренней безопасности и привел их в соответствие с позицией судебной власти по этому вопросу. Новый закон также определил, что сам факт членства в коммунистической партии не может являться преступлением⁴⁰⁹. В 1971 году Конгрессом был полностью отменен Закон о заключении под стражу в условиях чрезвычайного положения как нарушающий положения четвертой поправки американской Конституции⁴¹⁰. Наиболее реакционные положения антикоммунистического законодательства пятидесятых годов стали достоянием истории.

2.5. Контрразведывательная программа ФБР Cointelpro (1956-1971 гг.)

Угасание общественного интереса к проблеме борьбы с мировым коммунистическим движением свело практически к нулю активность различных следственных комитетов Конгресса, учрежденных в период апогея антикоммунистической истерии. Большинство ярких политических фигур американского политического истеблишмента также потеряло интерес к антикоммунистической проблематике. Однако, все это совершенно не повлияло на внутренние убеждения таких людей как директор ФБР Джон Эдгар Гувер, который видел коммунизм в качестве основной угрозы истинно американским ценностям. Непримируемый противник коммунизма и подчиненное ему ФБР решили продолжить бороться с коммунистами даже несмотря на изменившиеся общественные настроения.

Весьма сомнительное с точки зрения соответствия Конституции США законодательство о внутренней безопасности, с таким трудом пролоббированное ФБР в начале 50-х годов, все чаще отвергалось судебной властью как правовая основа для преследования коммунистов. Чтобы продолжить борьбу с мировой коммунистической угрозой Гуверу нужны были новые идеи.

Решение вскоре было найдено, хотя вряд ли его можно считать новым и оригинальным. Новая логика была проста: если провалилась идея объединения расследований в сфере политического сыска и контрразведки в рамках специализированного антикоммунистического законодательства, почему бы не объединить все эти расследования под эгидой контрразведывательной деятельности? В 1956 году адаптируясь к изменившейся ситуации, ФБР учреждает новую программу обеспечения внутренней безопасности, получившую название Cointelpro (сокращенная аббревиатура от “Counterintelligence Program” – “Контрразведывательная программа”).

В отличие от практиковавшейся ранее открытой формы противодействия Коммунистической партии, новая программа, также разрабатывавшаяся для борьбы с коммунистами, предусматривала такие формы воздействия, как распространение порочащих Коммунистическую партию и отдельных ее членов слухов, внедрение информаторов ФБР в руководящие

⁴⁰⁷ Section 5(a)(1)(D) of the Subversive Control Act of 1950, 64 Stat 992, 50 U.S.C. § 784(a)(1)(D).

⁴⁰⁸ An act to amend the Subversive Activities Control Act of 1954 so as to accord with certain decisions of the courts, Pub. L. 90-237, Jan. 2, 1968, 81 Stat. 765.

⁴⁰⁹ Ibidem.

⁴¹⁰ Domestic Intelligence Operations for Internal Security Purposes, Hearings before the Committee on Internal Security, U.S. House of Representatives, 93d Congress, 2nd Session, 1974, 3585-3588.

эшелоны партии и так далее и была нацелена на разложение партии изнутри⁴¹¹. Программа оправдала возлагавшиеся на нее в ФБР надежды. По свидетельствам источников ФБР, за один только 1956 год Коммунистическая партия потеряла от 4 до 6 тысяч членов и за тот же период значительно возросло число информаторов ФБР в рядах партии.

Новые методы борьбы с коммунистической партией оказались весьма эффективны. Фактически, за несколько лет, поставленные в рамках реализации программы задачи по разложению американского коммунистического движения изнутри были выполнены в связи с чем ФБР еще в конце пятидесятых годов прекратило проведение различных операций против Коммунистической партии.

Однако, сворачивать многообещающую программу в ФБР не спешили. Тайные методы подрыва и разложения организации изнутри, наработанные в рамках реализации программы решено было использовать в отношении других неугодных американскому правительству политических движений. В 1961 году в рамках Cointelpro была разработана новая программа, направлена на расследование деятельности активистов Социалистической рабочей партии. Через год, в 1962 году, к ней добавилась программа по противодействию деятельности пуэрто-риканских националистов⁴¹². В 1964 году ФБР начало осуществление в рамках Cointelpro одной из самых известных программ – программы борьбы с деятельностью Ку Клукс Клана, а уже через год ФБР расследовало деятельность черных националистов⁴¹³.

В 1965 году стала набирать силу оппозиция политики Джонсона в Северном Вьетнаме. Наиболее активными противниками войны были американские студенты, объединившиеся в организацию Студенты за Демократическое Общество (Students for a Democratic Society). ФБР с самого начала вело наблюдение за организацией, но когда с 1965 по 1968 год численность организации выросла с десяти до восьмидесяти тысяч человек, ФБР решило использовать против студентов отработанные методики Cointelpro⁴¹⁴. Программа была названа “Новые левые” и осуществлялась до 1971 года. В рамках программы было проведено 291 операция главным образом по внедрению дезинформаторов с целью подорвать организацию изнутри, срывать проведение митингов и демонстраций.

Первоначально ФБР заносило всех лиц, имевших какое-либо отношение к антивоенному движению в “Индекс безопасности”, но дальше, ввиду вовлечения в движение огромной массы людей, в ФБР в 1967 году решили выделить материалы, относящиеся к “Новым левым” в специальный индекс, получивший название “Индекс подстрекателей” (Rabble Rouser Index), чуть позже был создан еще один учет, названный “Индекс агитаторов” (Agitator Index), а в 1969 году сюда добавился еще “Индекс фотографий ключевых активистов”⁴¹⁵.

В конце шестидесятых годов отработанные методики Cointelpro были использованы и для решения несколько иных вопросов. Распорядившись 17 марта 1969 года осуществить бомбежки Северного Вьетнама, Никсон обнаружил утечку информации из своей администрации – 9 мая 1969 года в некоторых левых газетах появилась подробная информация, относительно обстоятельств совершения воздушных налетов американской авиацией, хотя операция проводилась в режиме строгой секретности. Никсон решил положить конец фактам утечки информации, для чего обратился к Гуверу, который в качестве единственной действенной меры предложил использовать средства электронного наблюдения и широкий спектр опера-

⁴¹¹ U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Vol.6, FBI, P. 70-71.

⁴¹² Keller, William Walton, The Liberals and J. Edgar Hoover, Prinston, Copied 1989, P.162.

⁴¹³ U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Book III, P. 20-21.

⁴¹⁴ Keller, William Walton, The Liberals and J. Edgar Hoover, Princeton, Copied 1989, P.181.

⁴¹⁵ U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Final Report, Book III, P. 323,336.

тивно-технических мероприятий, пояснив, что подобные же советы им давались и всем другим американским президентам⁴¹⁶.

Тогда Никсон обратился к директору ФБР с устной просьбой установить прослушивающую аппаратуру в жилых и рабочих помещениях некоторых сотрудников президентской администрации. В данном случае Гувер не захотел действовать на основании устного распоряжения президента и обратился за письменным распоряжением к Генеральному Атторнею Митчеллу. Митчелл выдал разрешение, так как по его мнению президент, в случаях, связанных с обеспечением интересов национальной безопасности, имел право давать разрешение на проведение оперативно-технических мероприятий без получения предусмотренной законом судебной санкции⁴¹⁷. Полученные в результате прослушивания и записи телефонных переговоров магнитные пленки не были зафиксированы в каких-либо учетах ФБР, так как Гувер полагал, что в этом случае ФБР лишь оказывало «техническую помощь» Белому Дому в проведении операции⁴¹⁸.

Последнюю программу в рамках Cointelpro ФБР проводило против «Черных пантер», партии африканских радикальных националистов, насчитывавшей три тысячи членов, в 1969 году. Наряду с типичными для Cointelpro силами и средствами в этой программе активно использовались силы подразделений местной полиции⁴¹⁹.

8 марта 1971 года в территориальное подразделение ФБР в городе Медиа, штат Пенсильвания ворвались члены группы, именовавшие себя «Комиссия граждан по расследованию деятельности ФБР». В результате вторжения были похищены документы, относившиеся к осуществлявшейся в ФБР с 1956 года программе Cointelpro. Вскоре похищенные документы были опубликованы в журнале «Вин», руководство которого придерживалось левых взглядов⁴²⁰. Опасаясь проведения парламентского расследования деятельности ведомства, 28 апреля 1971 года Гувер прекратил все расследования по программе Cointelpro⁴²¹.

2.6. Участие ФБР в противодействии организованной преступности

Бесспорно, основным направлением деятельности американских спецслужб внутри страны в 50-е (и отчасти в 60 годы) была борьба с «мировым коммунистическим движением», под которым подразумевалось не только само это движение, но и огромное количество иных политических течений и процессов, неудобных и нежелательных для официальных американских властей. Но в эти же годы американские спецслужбы начали привлекать к решению и иных важных для государства задач, значимость которых в полной мере будет осознана в США лишь по окончании «холодной войны». Одной из таких задач стала борьба с организованной преступностью.

Успешное использование приемов и методов работы спецслужб, в частности контрразведывательных методов ФБР, в борьбе с мировым коммунистическим движением натолкнуло политическое руководство США на мысль использовать те же самые приемы и методы работы для борьбы с организованной преступностью. Местные полицейские службы уже давно не справлялись с проблемой разрастания влияния преступных синдикатов. Сколотив немалые

⁴¹⁶ Nixon, Memoirs, P. 368.

⁴¹⁷ U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Final Report, Part 3, P. 1208-1220.

⁴¹⁸ Felt, W., Mark, The FBI Pyramid from the Inside, New York, Putnam, copied 1979, 143,144.

⁴¹⁹ Ungar, Sanford J., FBI : An Uncensored Look Behind the Walls, Boston, Toronto 1976, P.465.

⁴²⁰ Felt, W., Mark, The FBI Pyramid from the Inside, New York, Putnam, copied 1979, P.93.

⁴²¹ U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Vol.2, Huston Plan, P.354-356.

состояния в первой трети XX века, во времена действия в США «сухого закона», крупнейшие представители преступного сообщества весьма успешно расширяли свое влияние в стране.

Вполне логично, что к вопросу борьбы с организованной преступностью решено было привлечь ФБР с его мощной сетью территориальных отделений и его развитой агентурной сетью. Однако, руководство ФБР и в первую очередь его бессменный на протяжении почти половины столетия руководитель Бюро Джон Эдгар Гувер, крайне неодобрительно относились к перспективе привлечения спецслужб к противодействию организованной преступности. Фактически, Гувер отрицал сам факт существования организованной преступности, придерживаясь выдвинутой в 1933 году Рэйли Купером теорией, согласно которой появление криминальных фигур национального масштаба есть следствие попустительства местных полицейских властей, которые не стремятся пресечь преступную деятельность отдельных лиц до того момента, пока они не совершат федерального преступления и ими вынуждено будет заняться ФБР. По мнению Гувера, проблема национальной преступности сводилась к локальной проблеме полицейских служб отдельных штатов. С точки зрения руководителя ФБР, его ведомство не должно участвовать в этом более, чем предоставляя местным полицейским службам техническую помощь. Другой причиной активного противодействия Гувера попыткам возложить на ФБР ответственность за борьбу с организованной преступностью было нежелание идти на организацию взаимодействия большого количества федеральных служб в рамках решения большой и серьезной проблемы, теряя, тем самым, полный контроль над одной из решаемых его ведомством задач. Гувер же привык в полной степени контролировать всю деятельность подчиненного ему ведомства и неохотно шел на какое-либо взаимодействие⁴²².

Тем не менее обстоятельства заставили Гувера пересмотреть свой подход к проблеме организованной преступности, когда 14 ноября 1957 года сержант нью-йоркской полиции Эдгар Л. Кросвелл обнаружил конференцию более чем 60 мафиозных бонз в Апалачине, одном из пригородов Нью-Йорка⁴²³. Информация была столь существенной, что ответственные государственные структуры, включая министерство юстиции и Конгресс не могли оставить ее без внимания. Возник вопрос, почему Гувер, который всегда кичился своей осведомленностью о происходящих в стране событиях, располагая многочисленными источниками информации, не имел никакого представления о сходках организованной преступности, подобных апалачинской.

После обсуждения проблемы организованной преступности в Конгрессе США, проблему решили поднять на общегосударственный уровень. В 1957 году Комитет Сената по рэкету выдвинул идею о создании общенациональной комиссии по преступности. В ответ на этот призыв министерство юстиции создал Специальную группу по организованной преступности, в состав которой должно было войти и ФБР. Эту Специальную группу министерства юстиции Гувер назвал декоративным органом, призванным лишь имитировать реальную деятельность. Резко негативная реакция Гувера и его активное противодействие работе группы способствовали ее скорому распаду в 1959 году.

Понимая, что остаться в стороне от решения проблемы организованной преступности ФБР больше не сможет и не желая оказаться на вторых ролях, Гувер начал реализовывать в рамках подчиненного ему ведомства альтернативную программу борьбы с организованной преступностью. Вместо того, чтобы организовывать взаимодействие со вновь созданным подразделением министерства юстиции, Гувер разослал распоряжения во все территориальные подразделения ФБР с предписанием составить список из десяти наиболее авторитетных фигур местного преступного мира, в отношении которых начали проводить активные оперативно-технические мероприятия. Внимание к ним со стороны крупнейшего полицейского и

⁴²² James Q. Wilson, *The Investigations: Managing FBI and Narcotics Agents*, The New York, Basic Books, 1978, P.170.

⁴²³ Cook, Fred J., *The FBI nobody knows*, New York Macmilan 1964, P.227.

контрразведывательного ведомства США напугало криминальных боссов. Большинство из них предпочло затихнуть и несколько уменьшить масштабы своей противоправной деятельности. Некоторое снижение активности преступного мира было воспринято общественностью как очевидные успехи, достигнутые ФБР в борьбе с организованной преступностью.

Выбранный Гувером метод борьбы с организованной преступностью очевидно доказывает, что к концу пятидесятих годов XX века Гувер не осознал важности этого направления деятельности спецслужб. О несерьезном и поверхностном отношении главы ФБР к организованной преступности свидетельствует и тот факт, что, например, в нью-йоркском отделении ФБР борьбой с коммунистической угрозой занималось 400 сотрудников, в то время как с организованной преступностью боролись лишь четверо.

В 1960 году новым президентом Соединенных Штатов стал Джон Кеннеди. Исходя из предвыборных заявлений нового президента и учитывая значительное расхождение во взглядах между директором ФБР и новым президентом, многие предрекали Гуверу неминуемую отставку. Еще больше увеличилась эта уверенность после того, как Кеннеди назначил новым Генеральным Атторнеем своего брата Роберта, не скрывавшего своего более чем сдержанного отношения к Гуверу. Вопреки ожиданиям, через два дня после инаугурации Кеннеди обратился к Гуверу с просьбой продолжить исполнение обязанностей директора ФБР⁴²⁴. Предполагается, что подобный шаг стал вынужденной уступкой молодого президента, выигравшего выборы с минимальным перевесом в 120 тысяч голосов при 68 миллионах избирателей⁴²⁵.

После избрания Джона Кеннеди Президентом Соединенных Штатов было принято решение активизировать работу по противодействию организованной преступности. Новая администрация планировала развернуть для борьбы с воротилами преступного мира широкую кампанию. В сентябре 1961 года Конгресс, с учетом рекомендаций администрации президента и министерства юстиции, принял ряд законов, направленных на борьбу с организованной преступностью. В рамках министерства юстиции его новый глава Роберт Кеннеди, ввиду достаточно прохладного отношения Гувера к вопросу организованной преступности, решил возложить основные обязанности в этой сфере на созданный в Управлении криминальных исследований отдел по Организованной преступности и рэкету.

В начале шестидесятых годов по инициативе Джона Кеннеди был учрежден Комитет по подростковой преступности при Президенте⁴²⁶. Создание комитета означало реализацию проповедуемой Кеннеди так называемой “теории возможностей”, которую в 1960 году в своей работе “Преступление и возможность” выдвинул Ллойд Охлин⁴²⁷. Эта теория объясняла преступность как результат социальных барьеров, отражавших притязания низших классов достигнуть уровня среднего класса. Поэтому главный путь борьбы с преступностью – реализация широких социальных программ помощи бедным⁴²⁸.

Надо отметить, что директор ФБР Гувер был сторонником совсем других взглядов на феномен преступности. По мнению Гувера преступность являлась результатом “моральных недостатков” части беднейших слоев, а преступление директор ФБР рассматривал как неуправляемую попытку бедноты (главным образом цветного населения) найти путь в средний класс или, по крайней мере, достигнуть материального положения среднего класса. Таким образом, для Гувера преступность была покушением на средний класс и его ценности и, следовательно, борьба с преступностью – главная задача его ведомства⁴²⁹.

⁴²⁴ Schlesinger, Arthur M., *A Thousand Days*, Boston, Houghton Mifflin, 1965, P.125.

⁴²⁵ Parmet, Herbert, Jack: *The Struggles of John F. Kennedy*, The New York, 1980, P.510.

⁴²⁶ President's Committee on Juvenile Delinquency and Youth Crime

⁴²⁷ Ohlin Lloyd, *Delinquency and Opportunity*, The New York, 1960.

⁴²⁸ FBI Law Enforcement Bulletin, January 1961, P.1-5.

⁴²⁹ Ibidem, P.4-5.

Гувер изменил свое отношение к организованной преступности лишь в середине шестидесятых годов после принятия Конгрессом ряда законов, направленных на борьбу с рэкетом и организованной преступностью. Директор Бюро решил сделать борьбу с организованной преступностью одним из приоритетных направлений в деятельности ведомства. Внутри ФБР ответственность за борьбу с ней была возложена на Управление специальных расследований. После принятия Конгрессом в 1970 году Закона о контроле над организованной преступностью⁴³⁰, борьба с организованной преступностью уже на постоянной основе стала одним из приоритетных направлений деятельности ФБР.

⁴³⁰ См.: Organized Crime Control Act of 1970, Pub. L. 91-452, Oct. 15, 1970, 84 Stat. 924.

Глава 3. РАЗВЕДКА США В 50-60 ГОДЫ XX ВЕКА. РАЗВИТИЕ ТЕХНИЧЕСКИХ ВИДОВ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

3.1. Создание Агентства национальной безопасности

В 50 и 60-е годы XX века США продолжила наращивать потенциал своей разведывательной системы, основы которой были заложены Законом о национальной безопасности 1947 года. Основным приоритетом развития разведывательной деятельности США в этот период становится развитие различных направлений деятельности технической разведки. Повышенное внимание к технической разведке отразилось и на организационной структуре американской разведки.

В начале пятидесятых годов в системе американских разведывательных служб появилось новое ведомство, специализирующееся на добывании разведывательной информации на каналах связи и каналах передачи информации – Агентство национальной безопасности США. Вопрос о централизации разведывательной деятельности на каналах связи на национальном уровне в США впервые был поднят президентом Трумэном в декабре 1951 года. По распоряжению Трумэна госсекретарем и министром обороны США был учрежден специальный комитет, который возглавил видный адвокат из Нью-Йорка Джордж Браунелл (George Brownell). Комитет Браунелла закончил свою работу к июню 1952 года и его рекомендации сводились к тому, что США необходима объединенная служба, которая бы осуществляла разведку на каналах связи в общенациональных интересах. По мнению Комитета Браунелла, подобная служба должна была быть подчинена министру обороны США⁴³¹.

На основании выводов, представленных Комитетом Браунелла, президент Трумэн 24 октября 1952 года издал секретный меморандум, в соответствии с которым министр обороны США был определен в качестве высшего должностного лица, отвечающего в рамках федерального правительства за вопросы технической разведки и безопасность каналов правительственной связи⁴³². Меморандум также указывал на необходимость создания нового национального ведомства, осуществляющего разведку на каналах связи. В целях детализации положений президентской директивы была издана секретная директива Совета национальной безопасности № 9 от 29 декабря 1952 года, которая уточняла статус цели и задачи, организационную структуру и порядок финансирования вновь создаваемой службы⁴³³.

На АНБ были возложены рассредоточенные до этого между разведывательными службами военных министерств и ЦРУ обязанности по проведению технической разведки. Агентство получило статус общенациональной службы и было подчинено непосредственно министру обороны США. Наряду с вновь созданным АНБ, разведывательные службы, ведущие разведку на каналах связи, остались и в составе отдельных военных министерств. Для большей централизации разведки на каналах связи за АНБ было закреплено право контролировать деятельность Агентства безопасности сухопутных сил (Army Security Agency), Командование

⁴³¹ См.: Report to the Secretary of State and the Secretary of Defense by a Special Committee Appointed Pursuant to Letter of 28 December 1951 to Survey Communications Intelligence Activities of the Government (Brownell Committee), June 13, 1952.

⁴³² См.: Memorandum from President Harry S. Truman to the Secretary of State, the Secretary of Defense, Subject: Communications Intelligence Activities, October 24, 1952. «TOP SECRET»: [сайт]. URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB24/nsa02a.pdf> (дата обращения: 07.07.2014).

⁴³³ См.: National Security Council Intelligence Directive № 9, Communications Intelligence, Dec. 29, 1952. «TOP SECRET»: [сайт]. URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB24/nsa02b.pdf> (дата обращения: 07.07.2014).

группы безопасности военно-морских сил (Naval Security Group Command) и Служба безопасности военно-воздушных сил (Air Force Security Service). В 1971 году все три службы разведки на каналах связи отдельных военных министерств были объединены в составе Центральной службы безопасности (Central Security Service), главой которой по должности является директор АНБ.

До 1958 года АНБ осуществляло свою деятельность, руководствуясь, главным образом президентским меморандумом 1952 года, а также общими указаниями президента, Совета национальной безопасности и главы министерства обороны. В законодательном порядке права и обязанности Агентства национальной безопасности, порядок руководства деятельностью ведомства со стороны министерства обороны были определены Законом об Агентстве национальной безопасности 1959 года⁴³⁴.

3.2. Усиление роли ЦРУ

После прихода в Белый Дом Дуайта Эзенхауэра происходит дальнейшее наращивание не только военного, но и разведывательного потенциала США. Именно Эйзенхауэр в ноябре 1959 года в торжественной обстановке закладывает первый камень в здание будущей штаб-квартиры ЦРУ в Лэнгли. Он же санкционирует и глобальные программы в области технической разведки, направленные против Советского Союза. Стремительно наращивая расходы на разведку, Эйзенхауэр ссылается на внешние обстоятельства, вынуждающие руководство США к подобному шагу. По его мнению не США, а СССР стремится к мировому господству, а Соединенные Штаты лишь "невинная жертва" вынужденная защищаться доступными ей для этого средствами. Не последнюю роль в подобной "защите" Эйзенхауэр отводит американской разведке⁴³⁵.

В пятидесятые годы XX века Центральное разведывательное управление еще более укрепило свои позиции в разведывательном сообществе США. В результате успешной аналитической работы в период корейской войны ЦРУ утвердилось не только как ведущее аналитическое подразделение в системе американской разведки, но и как ключевой орган политической разведки. Укрепились полномочия ЦРУ и в сфере проведения тайных операций. Совет национальной безопасности секретными директивами № 5412 от 15 марта 1954 года, № 5412/1 от 12 марта 1955 года и № 5412/2 от 28 декабря 1955 года подтвердил закрепленные директивой № 10/2 1948 года полномочия ЦРУ по проведению тайных операций⁴³⁶.

Подчеркивая важность и значимость работы ЦРУ, в своем письме директору центральной разведки Аллену Даллесу, президент Эйзенхауэр писал: "Я желаю Вам и Вашим коллегам в Центральном разведывательном управлении успехов в вашей чрезвычайно важной работе, которую вы делаете для нашей страны... Я знаю, что все сотрудники ЦРУ будут продолжать делать все от них зависящее для всех нас"⁴³⁷.

При Эйзенхауэре ЦРУ реально становится ведущей разведывательной службой США и практически монополизировать такие направления разведывательной деятельности, как политическая разведка и осуществление тайных операций. Из ведомства с доминирующей информа-

⁴³⁴ См.: An act to provide certain administrative authorities for the National Security Agency, and for other purposes, May 29, 1959, Pub. L.86-36, 73 Stat. 63.

⁴³⁵ Dwight D. Eisenhower: "The President's News Conference," May 11, 1960, The American Presidency Project. : [сайт]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=11778> (07.07.2014).

⁴³⁶ См.: National Security Council Directive № 5412, Mar. 15, 1954; National Security Council Directive № 5412/1, Mar. 12, 1955; National Security Council Directive № 5412, Dec. 28, 1955: [сайт]. URL: http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/89801/DOC_0000790232.pdf (дата обращения: 07.07.2014).

⁴³⁷ См.: President Dwight D. Eisenhower Letter to Mr. Allen W. Dulles, DCI, 18 January 1961: [сайт]. URL: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/our-first-line-of-defense-presidential-reflections-on-us-intelligence/eisenhower.html> (дата обращения: 07.07.2014).

ционно-аналитической функцией ЦРУ превращается в грозное тайное орудие главы Белого Дома, все чаще на ЦРУ возлагается проведение "особых" миссий за пределами Соединенных Штатов.

По прежнему пристальное внимание деятельности разведывательного сообщества уделял американский Конгресс. В 1954 году была воссоздана Комиссия по организации исполнительной ветви власти (The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government), которую возглавил все тот же Герберт Гувер. Эта вторая комиссия Гувера, по примеру первой, сформировала в своих рамках подкомиссию по вопросам разведки, которую возглавил генерал Марк Кларк.

В своем отчете в 1955 году комиссия Гувера впервые в официальном документе упоминает название "разведывательное сообщество США" и определяет входящие в его состав ведомства: Центральное разведывательное управление, Агентство национальной безопасности, Федеральное бюро расследований, Государственный департамент, министерство сухопутных сил, военно-морское и военно-воздушное министерства, а также Комиссия по атомной энергии⁴³⁸.

Закончив свою работу, вторая комиссия Гувера выработала ряд рекомендаций, призванных улучшить работу разведывательного сообщества. В частности, основываясь на материалах подкомиссии Кларка, было рекомендовано директору центральной разведки учредить в своем аппарате должность начальника штаба, в обязанности которого входил бы оперативный контроль деятельности ЦРУ. Помимо этого, подкомиссия Кларка рекомендовала произвести структурную реорганизацию Центрального разведывательного управления⁴³⁹.

Подчеркивая возрастающее внимание президентской администрации к деятельности разведки, в 1956 году президент Эйзенхауэр учредил Комитет консультантов при президенте по вопросам внешней разведывательной деятельности (Presidential Board on Consultants on Foreign Intelligence Activities)⁴⁴⁰, который позже был переименован президентом Кеннеди в Консультативный комитет по вопросам внешней разведки при президенте (President's Foreign Intelligence Advisory Board)⁴⁴¹.

В полном соответствии с положениями Закона о национальной безопасности 1947 года при Эйзенхауэре ключевым органом управления и координации разведывательной деятельности являлся Совет национальной безопасности США. Президент требовал регулярного проведения заседаний СНБ и, как правило, участвовал в них лично. С 1953 по 1960 годы было проведено около 350 заседаний СНБ, более 300 из них – с участием самого Эйзенхауэра. Именно в этот период были приняты многие важные директивы СНБ, фактически сформировавшие сферу полномочий ЦРУ, других разведывательных служб.

3.3. Новые разведывательные службы министерства обороны

В августе 1961 года в структуре министерства обороны было образовано Разведывательное управление министерства обороны (Defense Intelligence Agency)⁴⁴². Новое ведомство было призвано консолидировать деятельность разведывательных служб Военного, Военно-морского и Военно-воздушного министерств. Наряду с вопросами организации сотрудничества военно-разведывательных служб, на новое ведомство были возложены аналитические

⁴³⁸ См.: Intelligence Activities, a Report to the Congress by Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (1953-1955). Washington: Government Printing Office, 1955. P. 27-29.

⁴³⁹ Ibid., P.70-71.

⁴⁴⁰ См.: Executive Order № 10656, Feb. 8, 1956, 21 Fed. Reg. 859.

⁴⁴¹ См.: Executive Order № 10938, May 6, 1961, 26 Fed. Reg. 3951.

⁴⁴² См.: DOD Directive 5105.21 "Defense Intelligence Agency", Aug. 1, 1961.

функции. Однако при этом были сохранены аналитические подразделения и в разведывательных службах отдельных военных министерств.

РУМО призвано было обслуживать потребности в разведывательной информации главы министерства обороны и его штаба, а также потребности Объединенного комитета начальников штабов. В 1964 году на Разведывательное управление была возложена ответственность за развитие системы американских военных атташе при иностранных посольствах Соединенных Штатов. Новые полномочия значительно расширили возможности РУМО по сбору и добычу разведывательной информации⁴⁴³.

Министерству обороны наряду с созданием в его рамках новых разведывательных служб, удалось сохранить и уже существовавшую разведывательную структуру военного, военно-морского и военно-воздушного министерства как на уровне самих министерств, так и на уровне воинских соединений. На лицо был значительный рост потенциала разведывательных служб министерства обороны, наделенных широким спектром полномочий как в сфере технической, так и в сфере агентурной разведки.

К началу 60-х годов США озаботились развитием еще одного направления деятельности технической разведки – аэрокосмической разведки. Созданию нового разведывательного ведомства предшествовала достаточно напряженная закулисная борьба между представителями различных государственных структур, намеривавшихся принять участие в реализации космической разведывательной программы. Наиболее активно свои интересы в этом вопросе отстаивали ЦРУ, министерство военно-морского флота и министерство военно-воздушных сил. Не случайно, поэтому, при учреждении Национального управления воздушно-космической разведки СНБ особо акцентировал внимание на необходимости учитывать в работе вновь создаваемой разведывательной службы как интересы военных, так и интересы гражданских разведок⁴⁴⁴.

В начале июня 1960 года президент Эйзенхауэр поручил министру обороны США Гейтсу подготовить рекомендации относительно перспектив развития космической разведки США. Причиной столь пристального внимания американского президента к проблемам космической разведки стал небезызвестный инцидент с пилотом американского разведывательного самолета U-2, сбитого над территорией СССР 1 мая 1960 года. Во исполнение поручения президента министр обороны сформировал специальную группу, которую возглавил заместитель военно-воздушного министра Джозеф Чарик (Joseph Charyk). 25 августа 1960 года группа представила свои выводы Совету национальной безопасности, указав на необходимость создания специализированного ведомства, занимающегося вопросами космической разведки. В этот же день СНБ принял решение об учреждении Национального управления воздушно-космической разведки (National Reconnaissance Office)⁴⁴⁵.

Примечательно, что на долгие десятилетия именно Национальное управление воздушно-космической разведки станет одной из самых засекреченных разведывательных служб США. Не только вопросы деятельности, но и само название новой разведывательной службы долгое время будет упоминаться ни в одном открытом документе. Несмотря на свой статус члена разведывательного сообщества США с момента своего создания, даже в исполнительных приказах президентов по вопросам разведывательной деятельности и других нормативных документах, закрепляющих статус разведывательного сообщества США, до 1992 года Национальное управление воздушно-космической разведки фигурировать не будет.

⁴⁴³ См.: DOD Directive C-5105.32 "Defense Attaché System", Dec. 12, 1964.

⁴⁴⁴ См.: *Richelson Jeffrey*, The U.S. Intelligence Community, Ballinger Publishing Company, Cambridge Massachusetts, 1989. P. 27-29.

⁴⁴⁵ См.: Perry Robert L. A History of Satellite Reconnaissance The Perry Gambit & Hexagon Histories. Published by National Reconnaissance Office Center for the Study of National Reconnaissance, Chantilly, VA, 2012. P.13.

Национальное управление воздушно-космической разведки создавалось на базе подразделений ЦРУ и военно-воздушных сил США. Достаточно активно в создании космической разведки участвовали военно-морское ведомство США и АНБ⁴⁴⁶. К 1961 году военные и ЦРУ достигли соглашения, согласно которому управление совместной космической разведывательной программой должно осуществляться специально учрежденной централизованной административной службой, руководитель которой должен быть подчинен министру обороны США. Функции ЦРУ и военно-воздушного министерства в совместном проекте были распределены следующим образом: ЦРУ отвечало за научные разработки, исследовательские работы, заключение контрактов с подрядчиками и обеспечение безопасности программы; военно-воздушное министерство обеспечивало решение вопросов, связанных непосредственно с выводением разведывательных систем на околоземную орбиту, подготовкой наземных стартовых комплексов, обеспечением контроля и управления уже выведенными на околоземную орбиту разведывательными аппаратами. Следует отметить, что занимаясь выводением на орбиту разведывательных спутников, само Национальное управление воздушно-космической разведки не имеет какого-либо отношения к добываемой этими спутниками информации. Первичными потребителями разведывательной информации, получаемой при помощи космических разведывательных систем традиционно выступали другие службы, большинство которых находилось в структуре министерства обороны⁴⁴⁷.

3.4. Основные направления разведывательной деятельности

Научно-технический прогресс и стремительно растущий потенциал технической разведки в первые десятилетия после окончания Второй мировой войны существенно изменили направление эволюции разведывательной деятельности США. Не отказываясь от традиционных видов разведывательной деятельности и даже постепенно увеличивая бюджетные расходы на такие традиционные виды деятельности разведки как агентурная разведка или добывание информации из открытых источников, Соединенные Штаты начали стремительно наращивать потенциал разведывательных служб, добывающих информацию при помощи технических видов разведывательной деятельности. Уже к 70-м годам XX века затраты США на космическую разведку или разведку на каналах связи и каналах передачи информации стали превышать расходы государства на традиционные виды деятельности разведки.

В зависимости от способа при помощи которого добывается разведывательная информация, к началу 60-х годов XX века окончательно оформились характерные и для современной разведки США четыре основных направления разведывательной деятельности:

1. разведывательная деятельность, осуществляемая при помощи физических лиц;
2. разведывательная деятельность на каналах связи и каналах передачи информации;
3. аэрокосмическая разведка;
4. научно-техническая разведка.

Под разведкой с использованием "человеческого фактора" – (Human Intelligence или HUMINT), в США обычно подразумевается деятельность разведки, основанная на получение разведывательной информации от физических лиц. В рамках "Human Intelligence" в США часто выделяют два самостоятельных вида разведывательной деятельности: разведку с использованием открытых источников (Open Source Intelligence или OSINT) и агентурную разведку (Clandestine Human Intelligence)⁴⁴⁸. При этом, однако, следует отметить, что четкого представ-

⁴⁴⁶ См.: Document 3: Memorandum of Agreement Concerning NSA Participation in the (S) National Reconnaissance Office, August 1, 1962. «TOP SECRET»: [сайт]. URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB24/nsa03.pdf> (дата обращения: 07.07.2014).

⁴⁴⁷ См.: Perry Robert L., *op. cit.*, P.23-32.

⁴⁴⁸ См.: Commission on the Roles and Capabilities of the U.S. Intelligence Community. An Overview of the Intelligence

ления о том, каким образом следует определять границы разведки с использованием «человеческого фактора» в Соединенных Штатах до сих пор не сформировалось. Поэтому в различных правовых и политических документах используют самые различные трактовки термина "Human Intelligence".

Как правило, "разведку с использованием человеческого фактора" в США определяют как деятельность, связанную с добываем разведывательной информации от лиц, сознательно и тайно сотрудничающих с разведкой (агентурную разведку), а также деятельность, основывающуюся на сборе разведывательной информации из открытых источников. Однако, в ряде случаев можно встретить более узкие (даже сводящие "HUMINT" лишь к агентурной разведке) или более широкие трактовки термина "Human Intelligence". Например, Оперативный директорат ЦРУ (CIA's Directorate of Operations) относит к "HUMINT" не только ту информацию, которая была приобретена разведкой при помощи физических лиц, но и разведывательную информацию, добываемую при помощи ряда традиционных средств технической разведки⁴⁴⁹.

Еще неоднозначнее трактуется термин "Human Intelligence" парламентско-правительственной комиссией по исследованию роли и потенциала разведывательного сообщества (более известной как Комиссия Аспина-Брауна)⁴⁵⁰. В одном из приложений к итоговому отчету комиссии за рамки "разведки с использованием человеческого фактора" фактически была выведена разведывательная деятельность, связанная со сбором информации из открытых источников⁴⁵¹. Однако, в разделе "Военная разведка" говорится как раз о том, что органы военной разведки, осуществляя "разведку с использованием человеческого фактора", ведут помимо прочего сбор разведывательной информации из *открытых источников* через систему военных атташе⁴⁵².

В последние годы в официальных документах разведывательного сообщества США вновь все чаще разведка с использованием открытых источников "Open Source Intelligence" выделяется как самостоятельный вид разведывательной деятельности с той аргументацией, что значительная часть разведывательной информации США собирается именно при помощи разведки из открытых источников. При этом конечно же, не отрицается, что по своей природе сбор разведывательной информации из открытых источников это разновидность разведывательной деятельности с использованием человеческого фактора⁴⁵³.

Основными ведомствами, осуществляющими в разведывательном сообществе "разведку с использованием человеческого фактора", являются Центральное разведывательное управление и Служба агентурной разведки министерства обороны (Defense Human Intelligence Service), подчиненная РУМО⁴⁵⁴.

Разведка на каналах связи и каналах передачи информации (Signal Intelligence) предполагает перехват информации, передаваемой по линиям связи и линиям передачи данных, использующих как средства проводной связи, так различные трансляционные станции, работающие в различных диапазонах электромагнитных излучений. Ведущим ведомством, осуществляющим

Community.

⁴⁴⁹ "HUMINT" определяется в данном разделе отчета как "оперативное использование лиц, которым известна или которые имеют доступ к информации, рассматриваемой разведывательным сообществом в качестве важной и значимой для выполнения миссий сообщества". См.: Intelligence Community in the 21st Century, Staff Study Permanent Select Committee on Intelligence, House of Representatives, 104th Congress. Chapter IX. Clandestine Service. Executive Summary.

⁴⁵⁰ Public Law 103-359, Intelligence Authorization Act for FY 1995.

⁴⁵¹ См.: Commission on the Roles and Capabilities of the U.S. Intelligence Community. Part One: The Intelligence Cycle. Collection and Analysis. II. Collection and the Collectors.

⁴⁵² Ibid., Chapter X. Military Intelligence. Clandestine HUMINT Operations.

⁴⁵³ См.: U.S. National Intelligence an overview 2013. [сайт]. URL: http://www.dni.gov/files/documents/USNI%202013%20Overview_web.pdf (дата обращения: 7.07.2014).

⁴⁵⁴ См.: DoD Directive 5200.37, "Centralized Management of Department of Defense Human Intelligence (HUMINT) Operations," December 18, 1992.

разведку на каналах связи и каналах передачи информации, является Агентство национальной безопасности США⁴⁵⁵. Помимо АНБ, разведывательную деятельность на каналах связи и каналах передачи информации осуществляют ЦРУ, ФБР и разведывательные службы министерств сухопутных сил, военно-морского флота и военно-воздушных сил⁴⁵⁶. Совокупность разведывательных органов, осуществляющих разведывательную деятельность на информационных каналах, образует так называемую Систему разведки на каналах связи и каналах передачи информации Соединенных Штатов (United States Signal Intelligence System)⁴⁵⁷.

Аэрокосмическая разведка (Geospatial Intelligence) в США – это разведывательная деятельность, направленная на получение фотографических изображений различных участков земной поверхности (оптических, радарных или ультрафиолетовых) при помощи систем наземного, воздушного или космического базирования⁴⁵⁸. Координацию аэрокосмической разведки в рамках разведывательного сообщества осуществляет Национальное управление космической разведки, являющееся ведущим органом Соединенных Штатов по ведению аэрокосмической разведки⁴⁵⁹. Основными потребителями информации, получаемой аэрокосмической разведкой, выступают разведывательное сообщество США, министерство обороны США, СНБ, другие федеральные министерства и ведомства.

Под научно-технической разведкой (Measurement and Signature Intelligence) подразумевается разведка, основанная на сборе информации о различных физических явлениях и процессах, которые характеризуют некоторые события, такие как осуществление ядерного взрыва. Подобная информация может собираться как стационарными станциями, расположенными на территории США или на территориях союзных государств, так и при помощи мобильных технических средств непосредственно на территории государства, в отношении которого проводится разведывательная деятельность⁴⁶⁰. Основными ведомствами, осуществляющими научно-техническую разведку, выступают Разведывательное управление министерства обороны и разведывательные службы министерств сухопутных сил, военно-воздушных сил и военно-морского флота. Общее управление научно-технической разведкой в рамках разведывательного сообщества осуществляет Центральная служба научно-технической разведки РУМО (Defense Intelligence Agency's Central Measurement and Signature Intelligence Office). В рамках разведывательного сообщества Центральная служба научно-технической разведки определяет задачи всех подразделений, осуществляющих научно-техническую разведку и следит за соответствием решаемых задач общенациональным потребностям в данных научно-технической разведки⁴⁶¹.

3.5. Американская разведка при Дж. Кеннеди

Фундаментальными и основополагающими причинами, определяющими развитие системы разведывательных служб государства (и осуществляемой этими службами разведывательной деятельности) бесспорно являются закономерности эволюции самого государства:

⁴⁵⁵ См.: Drawing Down for the Future – NSA consolidates its resources // NSA Newsletter/ August 1994. P. 8-9.

⁴⁵⁶ См.: *Michael S. Cassidy* SIGINT: An Important Part of Air Force Intelligence // American Intelligence Journal/ Spring/Summer 1994. P. 20.

⁴⁵⁷ См.: Army Intelligence In Transition Changing Horizons // American Intelligence Journal/ Autumn/Winter 1993-1994. P. 17-20.

⁴⁵⁸ См.: Intelligence Community in the 21st Century, Staff Study Permanent Select Committee on Intelligence, House of Representatives, 104th Congress. Chapter VI. IMINT: Imagery Intelligence; Report to the Director National Reconnaissance Office Defining the Future of the NRO for the 21st Century Final Report Executive Summary, 26 Aug. 1996.

⁴⁵⁹ См., например: National Imagery and Mapping Agency Act of 1996, , Sept. 23, 1996, Pub. L. 104-201, 110 Stat. 2675.

⁴⁶⁰ См., например: Intelligence Community in the 21st Century, Staff Study Permanent Select Committee on Intelligence, House of Representatives, 104th Congress. Chapter VI. IMINT: Imagery Intelligence.

⁴⁶¹ См., например: Vector 21, A Strategic Plan for the Defense Intelligence Agency, Washington, 1996, P.14.

уровень развития его экономической и политической системы, его место во внешнеполитических процессах, протекающих в мире, степень и обоснованность его претензий на глобальное или региональное лидерство, научно-технический прогресс и возможности использования его достижений в практической разведывательной деятельности. Тем не менее, определенное воздействие на динамику и приоритеты развития разведывательной деятельности могут оказывать и субъективные по своей природе факторы, например, факторы, связанные с персональным отношением к разведывательной деятельности высших должностных лиц государства.

Именно таким частным фактором, замедляющим или ускоряющим темпы развития разведывательной деятельности (но ни в коем случае не меняющим поступательный вектор развития разведки) выступает в США субъективное отношение американских президентов к разведке и к тем задачам, которые разведка должна решать в государстве. Так, смена в 1961 году в Белом Доме администрации президента Эйзенхауэра на администрацию Джона Кеннеди стало фактором, в определенной мере замедлившим темпы развития разведывательной деятельности в США.

Кеннеди не отрицал важность и значимость разведывательных служб и осуществляемой ими деятельности, однако, его несколько тяготила то исключительно привилегированное положение, в котором находились разведывательные службы, и в первую очередь ЦРУ, в период пребывания в Белом Доме Дуайта Эйзенхауэра. Настороженному отношению 35-го президента США к разведывательным службам способствовали громкие международные скандалы, в которых самым непосредственным образом оказалась замешана американская разведка. Классическим примером неудачной работы разведки стал провал организованного ЦРУ в 1961 году вторжения на Кубу⁴⁶². Неудача ЦРУ способствовала усилению позиций военно-разведывательных ведомств в разведывательном сообществе и чуть было не стала поводом для передачи Пентагону исключительного права проводить "полувоенные" тайные операции.

Принимая во внимание усилившиеся позиции в разведывательном сообществе военных разведывательных служб, в июле 1961 года Консультативный комитет по вопросам внешней разведки при президенте выступил с инициативой вывести ЦРУ из под руководства директора центральной разведки, поставив директора во главе Службы координации при Белом доме. Президент Кеннеди не поддержал предложения комитета, однако в январе 1962 года в письме, адресованном директору центральной разведки предложил ему переложить на своего первого заместителя значительную часть обязанностей по управлению ЦРУ, с тем, чтобы уделять больше внимания своим первоочередным обязанностям по координации деятельности разведывательного сообщества.

Следуя указаниям президента, директор центральной разведки Джон Маккоун учредил в октябре 1963 году Службу оценки национальных разведывательных программ (National Intelligence Programs Evaluation Staff), в задачи которой входили оценка и пересмотр программ разведывательного сообщества, а также контроль за эффективностью расходования средств на эти программы⁴⁶³.

Особое недовольство у президента Кеннеди вызывала крайне неэффективная работа американской разведки во Вьетнаме. В том момент, когда политическому руководству Соединенных Штатов как никогда была необходима точная и своевременная разведывательная информация, ни ЦРУ, ни другие разведывательные службы не смогли ее предоставить. Более того,

⁴⁶² Иллюстрацией провальных тайных операций ЦРУ против Кубы могут служить, например, ныне рассекреченные документы о деятельности ЦРУ и американских военных в «Заливе Кочинос» (the Bay of Pigs). См., например: CIA "Official History" of the Bay of Pigs: Revelations. TOP SECRET. [сайт]. URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB355/index.htm> (дата обращения: 7.07.2014).

⁴⁶³ См.: DCI Memorandum "Establishment of the National Intelligence Programs Evaluation Staff", Oct. 22, 1963. [сайт]. URL: http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/5829/CIA-RDP80B01676R000700030004-0.pdf (дата обращения: 7.07.2014).

завышенные оценки перспектив военной операции во Вьетнаме, представленные президенту аналитиками из ЦРУ, сыграли не последнюю роль при утверждении планов заведомо бесперспективной военной агрессии.

Сам Кеннеди, все же, не склонен был преувеличивать роль ЦРУ в принятии политических решений. Отвечая на вопросы журналистов на пресс-конференции 9 января 1963 года, президент следующим образом комментировал неудачи американских войск в Южном Вьетнаме и степень вины в этом Центрального разведывательного управления: "...На протяжении последних двух месяцев мы работали в тесном контакте с Советом национальной безопасности, пытаясь решить проблемы, с которыми мы столкнулись в Южном Вьетнаме... и я хотел бы отметить, что ЦРУ не занималось чем-то иным, кроме обеспечения разведывательной поддержки политических решений. ЦРУ не определяет политику; оно пытается действовать лишь в тех сферах, где оно компетентно и обладает соответствующими полномочиями ... Я могу лишь твердо заверить вас, что ЦРУ не осуществляло независимых шагов, а действовало под пристальным контролем директора центральной разведки, в сотрудничестве с СНБ и на основе инструкций Совета"⁴⁶⁴.

3.6. Разведка и контрразведка в период президентства Л. Джонсона

Ставший президентом в ноябре 1963 года, после убийства Джона Кеннеди, Линдон Джонсон, основное свое внимание стремился сосредоточить на внутренней политике. Однако ситуация в мире не позволила Джонсону полностью посвятить себя внутривнутриполитическим вопросам. Ему пришлось решать ряд серьезных проблем и в сфере внешней политики, многие из которых были унаследованы им от его предшественника. Самой серьезной проблемой стала продолжающаяся война во Вьетнаме, которая сопровождалась массовыми антивоенными выступлениями в самих Соединенных Штатах. Среди других проблем – вторжение США в 1965 году в Доминиканскую республику и семидневная арабо-израильская война в июне 1967 года. Во всех этих событиях далеко не последнюю роль сыграла американская разведка.

При Джонсоне продолжилось укрепление структур разведывательного сообщества, рос бюджет американской разведки. По-прежнему основным противником разведывательных служб США оставался Советский Союз и государства Восточной Европы, а главной "ударной силой" американской разведки – Центральное разведывательное управление. Джонсон не только делает все возможное для укрепления разведывательных служб, но и совершенно открыто и безапелляционно заявляет, что "... американская разведка, бесспорно, должна быть лучшей в мире"⁴⁶⁵.

Весьма положительно перемены в Белом доме воспринял и бессменный руководитель ФБР Джон Эдгар Гувер, которого многие подозревали в причастности к смерти Кеннеди. В администрации Кеннеди было хорошо известно намерение президента отправить Гувера по достижении им предельного для государственного служащего семидесятилетнего возраста в отставку. Все, также, хорошо знали насколько натянутые, а подчас даже враждебные отношения Гувера и президента. В дополнение к этим фактам Комиссия Уоррена обнаружила, что убийца президента Ли Харвей Освальд⁴⁶⁶ уже попал в поле зрения ФБР, но его имя не было

⁴⁶⁴ См.: President John F. Kennedy, News conference, 9 October 1963. [сайт]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9460> (дата обращения: 7.07.2014).

⁴⁶⁵ См.: President Lyndon B. Johnson Letter to VAdm. William F. Raborn, DCI, 29 July 1965. [сайт]. URL: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/our-first-line-of-defense-presidential-reflections-on-us-intelligence/johnson.html> (дата обращения: 7.07.2014).

⁴⁶⁶ Наиболее употребимым в русском переводе является вариант "Ли Харви Освальд", однако автор склонен использовать транскрипцию, употребляющуюся в выданном данному лицу в СССР виде на жительство.

занесено ни в один из ведущих в ФБР учетов. Тем не менее, подозрения не были подтверждены документальными свидетельствами причастности ФБР, либо его руководитель к убийству президента⁴⁶⁷.

Но новым американским президентом стал Линдон Джонсон, один из старейших и лучших друзей Гувера⁴⁶⁸. Сразу после процедуры инаугурации новый президент принял решение в исключительном порядке продлить полномочия Джона Гувера. Буквально по этому поводу глава Белого Дома сказал следующее: "...Эдгар, закон говорит, что ты должен уйти на пенсию в следующем январе, когда ты достигнешь своего семидесятилетия... Но нация не может позволить себе потерять тебя. Поэтому на основании власти, вверенной мне как президенту Соединенных Штатов, я подписал сегодня исполнительный приказ, который делает для тебя исключение из общего правила на неустановленный период времени"⁴⁶⁹.

Президент Джонсон использовал свои дружеские отношения с директором ФБР для решения при помощи ведомства задач, не входящих в компетенцию ФБР. Личные отношения Гувера и Джонсона позволяли президенту использовать ФБР в обход министерства юстиции и без соблюдения юридических формальностей в целях, выходящих за рамки компетенции ФБР и связанных с нарушением федерального законодательства. Уже в первый год президентства Джонсона ФБР осуществляло негласное противодействие организаторам демонстраций против Джонсона⁴⁷⁰. Перед новыми выборами президента ФБР собирало для Джонсона информацию о других кандидатах на пост президента и проводимой ими кампании, например о кампании кандидата от республиканцев Барри Голдмайера на президентских выборах 1968 года⁴⁷¹.

Гувер также обеспечивал Джонсона разведывательной информацией, так как Джонсон более доверял Гуверу и ФБР, нежели ЦРУ. Так, в 1964 году Джонсон рекомендовал Гуверу организовать разведку в Доминиканской Республике и просил Гувера рекомендовать кандидата для назначения на должность посла США в этом государстве⁴⁷². Результатом президентства Джонсона для ФБР стал значительный рост числа сотрудников ведомства с 6000 до почти 7000 человек и укрепление личных позиций Гувера как в ФБР так и в американском политическом истеблишменте.

Однако к концу шестидесятых годов в настроениях Гувера относительно допустимости использования ФБР в иных, нежели определенные законом целях произошли существенные перемены, в особенности это отразилось в более осторожном подходе к возможности использования оперативно-технических мероприятий при проведении операций. Когда в 1965 году Генеральный Атторней Катценбах потребовал, чтобы Гувер брал у него разрешение на проведение оперативно-технических мероприятий, равно как и на их продление по истечении шести месяцев, Гувер счел эту меру недостаточной. Он собственным решением значительно ограничил возможности использования оперативно-технических средств и 14 сентября 1965 запретил без соответствующей судебной осуществлять прослушивание телефонных переговоров⁴⁷³. Интуиция не обманула Гувера и на этот раз – принятый несколько позже, в 1968 году Закон о контроле над преступностью установил обязательную судебную санкцию на прослушивание телефонных переговоров.

⁴⁶⁷ Powers, Richard Gid, *Secrecy and Power: The Life of J. Edgar Hoover*, New York: Free Press, Copied 1987, P.428.

⁴⁶⁸ Schlesinger, Arthur M., *A Thousand Days*, Boston, Houghton Mifflin, 1965, P.629-630.

⁴⁶⁹ Executive Order № 11154, in Ralph de Toledano, *J. Edgar Hoover: The Man in his Time*, New Rochelle, The New York, Arlington House, 1973 P.301.

⁴⁷⁰ Ungar, Sanford J., *FBI : An Uncensored Look Behind the Walls*, Boston, Toronto 1976, p 288.

⁴⁷¹ William C. Sullivan, *The Bureau*, The New York, Norton, 1979, P.68-70.

⁴⁷² U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Vol.6, FBI, P. 483-484.

⁴⁷³ *Ibidem*, Book III, P. 365.

Отрицательно относился Гувер в конце шестидесятых и к предложениям по расширению компетенции его ведомства. Так, когда в 1964 году Конгресс предложил создать в составе ФБР управление по контролю за наркотиками, директор ФБР сделал все от него зависящее, чтобы заставить Конгресс отказаться от этого предложения.

Глава 4. ЭПОХА ПЕРЕМЕН. АМЕРИКАНСКАЯ РАЗВЕДКА В 70-80-Е ГОДЫ XX ВЕКА

4.1. Доклад Шлезингера

Семидесятые годы в значительной мере стали переломным этапом для развития разведывательной деятельности США. Предшествующий исторический период ознаменовался быстрым ростом расходов США на разведку и привел к существенному наращиванию потенциала разведывательного сообщества США. Традиционно, относясь к разведывательной деятельности как к особому виду государственной деятельности, осуществляемой преимущественно тайно, в небольших масштабах, и не привлекающем внимания широких кругов общественности к возможным нарушениям гражданских прав и свобод, Соединенные Штаты до конца 60-х годов XX века не стремились устанавливать для своих разведывательных служб какие-либо законодательные ограничения.

Подобное нежелание замечать очевидную проблему отсутствия законодательных стандартов, регламентирующих деятельность разведывательных служб, стало причиной ряда громких скандалов, связанных с незаконной деятельностью отдельных ведомств, входящих в разведывательное сообщество США. В дальнейшем, во второй половине 70-х годов, именно эти скандалы и разоблачения разведки привели к созданию эффективного механизма государственного контроля за разведывательной деятельностью (в частности были созданы разведывательные комитеты в обеих палатах Конгресса США). Другим следствием этих скандалов и разоблачений стало формирование в конце 70-х годов прошлого века первых законодательных стандартов, призванных ограничить всевластие разведки жесткими законодательными рамками и защитить права и свободы граждан Соединенных Штатов.

Начало 70-х годов XX века в истории американской разведки самым непосредственным образом связано с фигурой Ричарда М. Никсона. Еще будучи вице-президентом в администрации Джонсона, Никсон с определенным недоверием относился к разведывательному сообществу и к ЦРУ. Однако, после прихода в Белый Дом в качестве президента, его взгляды на разведку достаточно быстро переменились.

В самом начале 70-х президентом Никсоном была предпринята попытка реорганизации разведывательного сообщества. В декабре 1970 года президент поручил заместителю директора Административно-бюджетного управления Джеймсу Шлезингеру подготовить рекомендации относительно возможной реорганизации структуры сообщества и выработать рекомендации по ее улучшению, а также рекомендации по совершенствованию законодательной основы деятельности спецслужб. Причины неудовлетворенности президента работой разведывательного сообщества заключались в промахах, допущенных американской разведкой в Юго-восточной Азии – во время проведения операций во Вьетнаме и Лаосе, а также в том, что все большее число должностных лиц президентской администрации высказывали сомнения относительно эффективности работы разведки по сбору и добыванию разведывательной информации о советском стратегическом ядерном потенциале. Работу по подготовке отчета возглавил заместитель директора Административно-бюджетного управления и будущий директор ЦРУ Джеймс Р. Шлезингер. Отчет Административно-бюджетного управления был представлен президенту в марте 1971 года и более известен как отчет Шлезингера⁴⁷⁴.

В докладе подчеркивалось, что разведывательное сообщество значительно выросло в размере и в еще большей пропорции возрос его бюджет. Однако подобный рост количественных

⁴⁷⁴ A Review of the Intelligence Community, March 10, 1971.

факторов не привел к росту количества и качества разведывательного продукта. Шлезингер пришел к выводу, что система сбора и добывания разведывательной информации в сообществе крайне непродуктивна. Разведывательные службы дублируют друг друга, отдельные направления разведывательной деятельности разорваны и рассредоточены по разным ведомствам, при проведении разведывательной деятельности наблюдается ненужная конкуренция, часто берут верх не государственные, а узковедомственные интересы, наблюдаются не оправданные реальными потребностями попытки раздувания штата в отдельных разведывательных службах.

Несовершенна система распределения бюджетных ресурсов между членами разведывательного сообщества. В отчете также обращалось внимание на неудовлетворительное формулирование своих разведывательных потребностей политическим руководством страны, руководителями федеральных министерств и ведомств⁴⁷⁵. По причине существования вышеуказанных проблем, считал Шлезингер, стоимость проводимых разведкой операций оказывается неоправданно высокой, а качество получаемых на выходе итоговых аналитических отчетов крайне низким.

Причину подобного состояния дел в разведывательном сообществе Шлезингер видел в отсутствии централизованной системы управления разведкой и ограниченности полномочий директора центральной разведки, ввиду чего оказывается практически невозможным осуществление централизованного планирования и распределения бюджетных средств между отдельными разведывательными службами. Для решения этих проблем Шлезингер предложил учредить должность Директора национальной разведки с полномочиями, более широкими, чем у директора центральной разведки. Кроме этого было предложено учредить должность Координатора национальной разведки, который будет в качестве представителя президента осуществлять на постоянной основе контроль за деятельностью разведки и обеспечивать более активное представительство интересов президента в разведывательных вопросах⁴⁷⁶.

Шлезингер призвал президента Никсона провести незамедлительную структурную реформу разведывательного сообщества, усилив полномочия и меру ответственности главы разведывательного сообщества за деятельность членов сообщества. Примечательно, что именно в докладе Шлезингера впервые был поставлен вопрос о возможном учреждении должности директора национальной разведки, который бы выступал не только в роли координатора разведывательной деятельности США, но и был бы наделен полномочиями распоряжаться бюджетом разведывательного сообщества, и правом непосредственно направлять деятельность членов разведывательного сообщества⁴⁷⁷. Именно идея директора национальной разведки как руководителя разведывательного сообщества будет реализована (в несколько ином варианте) через 30 с лишним лет в результате разведывательной реформы 2004 года.

Ознакомившись с рекомендациями доклада Шлезингера, в ноябре 1971 года президент Никсон издал секретный меморандум по реформированию организационной структуры разведывательного сообщества. В ней на директора центральной разведки были возложены обязанности планирования, оценки и контроля всех разведывательных программ и всей разведывательной деятельности сообщества⁴⁷⁸. В марте 1972 года, реализуя на практике предписания меморандума, директор центральной разведки создает аппарат разведсообщества, призванный оказывать ему помощь в осуществлении планирования, оценки и контроля деятельности разведсообщества.

⁴⁷⁵ A Review of the Intelligence Community, March 10, 1971, P. 9.

⁴⁷⁶ U.S. Congress, Senate, 94th Congress, 2nd session, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities Intelligence, Final Report, 1976, Book I, P. 66.

⁴⁷⁷ Ibid., P. 25-27.

⁴⁷⁸ См.: President Nixon Memorandum "Organization and Management of the US Foreign Intelligence Community", Nov. 5, 1971. "TOP SECRET" . [сайт]. URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB144/document%206.pdf> (дата обращения: 7.07.2014).

Меморандум президента внес изменения и в функции некоторых иных государственных органов. В частности, он возложил на вновь учрежденный Разведывательный комитет Совета национальной безопасности (National Security Council Intelligence Committee) обязанность оказывать помощь директору центральной разведки. Разведывательный комитет СНБ, который включал в себя Генерального Атторнея, заместителя госсекретаря, заместителя министра обороны, председателя комитета начальников штабов и директора центральной разведки, был уполномочен координировать и контролировать разведывательную деятельность членов разведсообщества. Помимо этого на основании президентской директивы был создан Консультативный комитет по разведывательным ресурсам (Intelligence Resources Advisory Committee), в который вошли представители от Госдепартамента, министерства обороны, Административно-бюджетного управления и ЦРУ. Комитет был призван консультировать директора центральной разведки по вопросу распределения объединенного разведывательного бюджета⁴⁷⁹.

4.2. Парламентская Комиссия Мёрфи

Несмотря на то, что 70-е годы XX века станут для американской разведки эпохой разоблачений и скандалов, самое начало десятилетия совсем не предвещало той бури, которая накроет американские спецслужбы в середине и во второй половине 70-х. Первая парламентская комиссия, так называемая «Комиссия по организации правительства в сфере осуществления внешней политики», созданная Конгрессом 13 июля 1972 года на основании Закона о полномочиях в сфере международных отношений на 1973 год, более чем лояльно оценила деятельность разведывательных служб США, ограничившись лишь некоторыми общими рекомендациями, которые по ее мнению должны были повысить эффективность разведывательной работы в США⁴⁸⁰.

Возглавил комиссию бывший заместитель государственного секретаря Роберт Д. Мёрфи. Несмотря на название комиссии, из которого следовало, что она должна заниматься всем спектром вопросов внешней политики, основное внимание комиссия уделила внешнеполитическим аспектам обеспечения национальной безопасности США, а также деятельности государственных органов, отвечающих за вопросы национальной безопасности. Самое серьезное внимание комиссия уделила деятельности разведывательных служб США и в первую очередь той части этой деятельности, которая связана с обеспечением политического руководства страны разведывательной информацией, необходимой для принятия важных политических решений.

Комиссия представила свой отчет лишь в июне 1975 года. Однако, несмотря на бушевавшие к середине 70-х годов скандалы, связанные с разведывательными и контрразведывательными службами США, отчет Комиссии Мёрфи не содержал никаких громких разоблачений. Он всецело был посвящен поиску путей повышения эффективности работы американской разведки.

В своем отчете Комиссия Мерфи обратила внимание на сформировавшийся дисбаланс между полномочиями директора центральной разведки по отношению к ЦРУ и по отношению к другим разведывательным службам. Если по отношению к ЦРУ директор центральной разведки обладал всей полнотой полномочий по непосредственному руководству и управлению деятельностью ведомства, то в отношении других членов разведывательного сообщества его полномочия ограничивались лишь достаточно узкими контрольными и координирующими функциями.

⁴⁷⁹ Ibid., P.4-5.

⁴⁸⁰ Foreign Relations Authorization Act for FY1973 of July13, 1972, P.L. 92-352.

В своем итоговом отчете комиссия рекомендовала повысить статус директора центральной разведки в структуре исполнительной ветви власти в целом. При этом предполагалось, что свои обязанности по непосредственному руководству ЦРУ директор должен передать своему заместителю. Сам же директор центральной разведки должен выступать в роли советника президента по вопросам разведки. Помимо этого Комиссия Мёрфи предложила переименовать Центральное разведывательное управление в Управление внешней разведки, что, по мнению комиссии, вернее бы отражало выполняемые ведомством функции и ограничить проводимые за рубежами США тайные операции лишь теми, которые связаны с жизненно важными интересами США. Причем решением вопроса о возможности проведения конкретной операции согласно рекомендации комиссии должен заниматься Комитет по разведке Совета национальной безопасности⁴⁸¹.

Однако комиссией не предлагалось кардинальных решений проблемы. Даже более того, Комиссия Мёрфи, предлагая повысить статус директора центральной разведки в системе исполнительной власти, высказывалась против существенного расширения его полномочия в отношении других, кроме ЦРУ, членов разведывательного сообщества. Подобный рост полномочий директора оценивался как "и невозможный и нежелательный"⁴⁸².

Вместо существенного расширения полномочий директора центральной разведки Комиссия Мёрфи предложила в максимальной степени приблизить его офис к Белому Дому и обеспечить более частые личные контакты директора с президентом Соединенных Штатов. Полномочия директора в отношении ЦРУ должны были даже уменьшиться. Часть функций по непосредственному управлению деятельностью ведомства директор центральной разведки должен был передать своему заместителю, что позволило бы ему больше времени уделять вопросам всего разведывательного сообщества. Предложено было и новое название должности директора центральной разведки – директор внешней разведки⁴⁸³.

Комиссия Мёрфи предложила усилить контроль за деятельностью разведывательного сообщества со стороны исполнительной ветви власти. Для этого предполагалось расширить контрольные функции Консультативного комитета при президенте по вопросам разведки и создать специальный межведомственный комитет, который бы занимался рассмотрением тайных операций американской разведки на всех стадиях, начиная со стадии разработки плана операции. Кроме тайных операций межведомственный комитет должен был заниматься подготовкой единого бюджета разведывательного сообщества, который, после одобрения Административно-бюджетным управлением, направлялся бы в Конгресс.

Оценку разведывательных потребностей и разведывательного потенциала Соединенных Штатов Комиссия Мёрфи предложила проводить на уровне Совета национальной безопасности. По мнению комиссии, в том случае, когда оценка разведывательных потребностей осуществляется в рамках самого разведывательного сообщества, разведка определяет их в соответствии со своими собственными представлениями о том, что и как она должна делать, а это не всегда отвечает реальным потребностям политического руководства и федеральных министерств и ведомств.

В целях совершенствования работы по оценке национальных разведывательных потребностей было предложено разработать формальную процедуру по их подготовке. Потребности в разведывательной информации должны, по мнению комиссии, оцениваться и систематизироваться в рамках единого 5-летнего плана, одобренного президентом и Конгрессом⁴⁸⁴.

⁴⁸¹ См.: Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy. [сайт]. URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB144/document%209.pdf><http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB144/document%209.pdf> (дата обращения: 7.07.2014).

⁴⁸² U.S., Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, Report, June 1975, P. 98.

⁴⁸³ U.S., Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, Report, June 1975, P.98-99.

⁴⁸⁴ U.S., Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, Report, June 1975, P.101.

Комиссия Мёрфи обратила свое внимание, также, на такую сферу разведывательной деятельности, как экономическая разведка. В выводах комиссии и не содержалось каких-либо рекомендаций относительно необходимости расширения экономической разведки, однако признавалась важность, актуальность и необходимость этого направления разведывательной деятельности. Для существенного улучшения результатов экономической разведки комиссия рекомендовала министерствам финансов, торговли и государственному департаменту усилить аналитические подразделения, работающие в интересах экономической разведки⁴⁸⁵.

По результатам работы Комиссии Мерфи в 1973 году директором центральной разведки Колби была реорганизована система подготовки разведывательных оценок. Колби создал систему национальных офицеров разведки (National Intelligence Officer system) вместо существовавшего до этого Бюро оценок (Board of Estimates). Им же были назначены первые 6 национальных офицеров разведки. Целью подобной реорганизации было намерение максимально приблизить результаты разведывательных оценок к текущим политическим задачам, повысить эффективность использования результатов разведывательной деятельности в политических интересах. К концу семидесятых годов аппарат офицеров национальной разведки был трансформирован в Национальный разведывательный совет. При этом число национальных офицеров разведки выросло до 8 человек, из их числа был выделен старший офицер национальной разведки⁴⁸⁶.

В системе разведывательного сообщества офицеры национальной разведки были определены как старшие аналитики сообщества. При этом каждый из офицеров выступал в качестве эксперта на вверенном ему участке аналитической работы. В задачи офицеров национальной разведки входил контроль за подготовкой аналитических отчетов, экспертиза качества подобных отчетов и предоставление окончательных результатов работы политическому руководству страны⁴⁸⁷.

4.3. Уотергейт и его последствия для американских спецслужб

Знаковым событием, во многом определившим развитие разведки США в 70-е годы прошлого века стал разразившийся в 1973 году Уотергейтский скандал. Общая канва событий, вылившихся в один из самых громких политических скандалов в истории Америки достаточно хорошо известна: 17 июля 1972 года, за несколько месяцев до президентских выборов, в штабе кандидата от демократической партии Джорджа Макговерна, расположенном в Вашингтонском гостиничном комплексе «Уотергейт» были задержаны 5 злоумышленников. Задержанные занимались установкой в штабе демократов прослушивающей аппаратуры.

За то время, пока продолжалось следствие по факту задержания, действующий президент Никсон успешно выиграл выборы 1972 года и переизбрался на новый президентский срок. В январе 1973 года следствие наконец завершилось и материалы дела были переданы в суд. Судебный процесс транслировался по телевидению на всю страну и сопровождался мощной пропагандистской кампанией, направленной против Никсона, хотя имеющиеся в деле материалы совершенно не указывали на прямую причастность президента к происшествию в комплексе «Уотергейт».

Параллельно судебным слушаниям по инициативе демократов была сформирована сенатская комиссия, которая должна была провести широкомасштабное расследование деятельности чиновников от республиканской партии. Никсон отказался предоставить министер-

⁴⁸⁵ U.S., Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, Report, June 1975, P. 101-103.

⁴⁸⁶ См.: Johnson Loch K, Strategic intelligence : understanding the hidden side of government Westport, Conn. : Praeger Security International, 2007. P. 229.

⁴⁸⁷ См.: Gates Robert M., From the Shadows: the Ultimate Insider's Story of Five Presidents and How They Won the Cold War, New York: Simon & Schuster, 1996. P. 333.

ству юстиции аудиопленки, на которых были записаны его разговоры со своими помощниками, ссылаясь на свои конституционные привилегии как главы исполнительной власти. Более того, он потребовал от Генерального Атторнея США Ричардсона увольнения должностного лица министерства, оформившего запрос на выдачу пленок. Ричардсон отказался выполнить требование президента и вскоре сам ушел в отставку. В октябре 1973 года в отставку подал и вице-президент США Spiro Agnew.

6 февраля 1974 года Палата представителей Конгресса США инициировала процедуру импичмента. В июле 1974 года Верховный суд США постановил, что у президента не может быть привилегий не предоставлять следствию имеющиеся у него материалы, в том числе запрашиваемые следствием аудиопленки.

В начале августа во исполнение решения Верховного суда Никсон был вынужден передать следствию аудиозаписи бесед Никсона с начальником его аппарата Холдemanом, сделанные еще 23 июня 1972 года вскоре после инцидента в комплексе «Уотергейт». Из их содержания можно было сделать совершенно очевидный вывод, что еще с самого начала расследования Никсон противодействовал его проведению.

Уже 8 августа 1974 года Никсон был вынужден объявить о своей отставке.

Для американских разведывательных служб Уотергейт формально не имел прямых последствий, хотя в ходе скандала и выяснилось, что руководитель Белого дома весьма активно использовал спецслужбы страны для сбора информации о своих политических противниках. Более того, заслуга в разоблачении злоупотреблений главы государства принадлежала специально созданной группе сотрудников ФБР, которой руководил заместитель директора Бюро Марк Фелт.

Однако, именно на судьбу основного контрразведывательного ведомства страны Уотергейт оказал самое непосредственное воздействие. В результате скандала по ФБР был нанесен крайне чувствительный и серьезный удар. Огромное количество информации из секретных досье ФБР стало достоянием гласности. Выяснилось, что ведомство в значительной степени занимается не решением возложенных на него задач, а выполняет отдельные поручения президента и президентского окружения, допуская при этом серьезные нарушения конституционных прав личности.

Обвинения в том, что Белый дом неправильно использует ФБР и другие американские спецслужбы сыграло немаловажную роль в событиях отставки Президента Никсона. Как одно из обвинений при подготовке процесса импичмента фигурировало обвинение президентского аппарата в использовании ФБР для противоправного прослушивания телефонных переговоров и проведения некоторых других акций в отношении противников президента ⁴⁸⁸.

Тем не менее сам Уотергейт имел для спецслужб менее катастрофические последствия, нежели те события, которые были им инициированы. Ни общественностью, ни Конгрессом не были оставлены без внимания те злоупотребления в деятельности спецслужб, которые вплыли в ходе Уотергейтского скандала.

4.4. Реформа деятельности ФБР в сфере политического сыска

Одним из неприятных для ФБР последствий Уотергейта стало принятие в 1974 году поправок к Закону о свободе информации, который привел к новому крупному скандалу, раскрывшему еще более многочисленные нарушения прав и свобод американских граждан со стороны ФБР.

⁴⁸⁸ Archibald Cox “ Reflection upon Watergate “, Brandies University 1974, 39 P.

В Законе о свободе информации 1974 года⁴⁸⁹ в духе либеральных настроений того времени, во главу угла были поставлены не интересы безопасности, а право любого налогоплательщика США получать исчерпывающую информацию о работе финансируемого ими федерального правительства. Последствия либерализации законодательства о свободе информации достаточно быстро отразились на американских спецслужбах. "Активные" американцы завалили разведывательные службы запросами о предоставлении им материалов разведки, в том числе и секретного характера.

Наиболее громкую огласку получил запрос корреспондента одной из нью-йоркских газет, некоего Карла Штерна. Ему удалось получить выкраденные за год до этого в одном из местных отделений ФБР секретные документы, относящиеся к Контрразведывательной программе ФБР Cointelpro. Найдя в одном из документов свою фамилию, Штерн обратился за разъяснениями в ФБР. Когда ответа не последовало, Штерн на основании Закона о свободе информации обратился в суд. В ходе судебного разбирательства, инициированного Штерном, вскрылись многочисленные нарушения прав человека, приведшие в итоге к проведению Конгрессом отдельного расследования деятельности ФБР в процессе реализации ведомством программы Cointelpro⁴⁹⁰.

В своем первом выступлении перед Конгрессом в 1975 году вновь назначенный Генеральный Атторней США Эдвард Х. Леви подтвердил существование ранее не раскрывавшихся досье, собранных еще по распоряжению Э. Гувера и содержащих компрометирующую информацию на многих политических деятелей. Леви также представил результаты расследований, проводившихся Инспекционным Управлением ФБР в отношении неправомерного использования Бюро для сбора различного рода информации об обеих ведущих политических партиях США и для дискредитации лиц, выступающих с критикой ФБР.

Реагируя на эти разоблачения, Конгресс обратил более пристальное внимание на ФБР и в частности на его операции по обеспечению внутренней безопасности. Объединенный Комитет Палаты Представителей и Сената включил выдвигаемые против ФБР обвинения в процесс расследования так называемых разведывательных операций, которые Бюро осуществляло в рамках реализации своей программы Cointelpro. Комитет по юридическим вопросам Палаты Представителей обратился с просьбой к Центральному финансово-контрольному управлению проанализировать инструкции и процедуры ФБР, относящиеся к обеспечению "внутренней безопасности".

В предстоящем расследовании Объединенного комитета Конгресса новый директор ФБР Келли увидел угрозу работе ФБР по расследованию деятельности иностранных спецслужб, которая предполагала наличие большого количества материалов, не подлежащих разглашению. Келли попросил исключить эту сферу деятельности ФБР из предмета предстоящего расследования, сославшись на то, что эта часть работы ФБР выходит за рамки компетенции Генерального Атторнея и директор обязан отчитываться лишь перед разведывательным сообществом и Советом национальной безопасности США. Проводивший расследование Комитет Петерсона отверг подобную постановку вопроса, согласившись, тем не менее, не выносить этот вопрос на слушания⁴⁹¹

По результатам проведенного расследования Комитет Петерсона выработал несколько рекомендаций, касающихся практики проведения ФБР расследований по внутренней безопасности. Было указано на:

Необходимость четкого разграничения между контрразведывательной деятельностью ФБР и расследованиями в сфере политического сыска.

⁴⁸⁹ См.: Freedom of Information Acts of 1974, Pub. L. 93-502, Nov. 21, 1974, 88 Stat. 1561.

⁴⁹⁰ Ungar, Sanford J., FBI : An Uncensored Look Behind the Walls, Boston, Toronto 1976, 568 P.

⁴⁹¹ Final Report of the Selected Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Book 3, P.553-554.

Недопустимость проведения какого-либо мероприятия по делам, связанным с осуществлением политического сыска, выходящего за рамки, установленные законодательством.

Обязанность ФБР как государственной организации и сотрудников ФБР, как государственных служащих обращаться к Генеральному Атторнею или его официальному представителю за правовой консультацией в случаях, когда планируемая к проведению акция может быть сопряжена с нарушением закрепленных Конституцией прав и свобод личности⁴⁹².

При выработке новых подходов деятельности ФБР в сфере контрразведки и политического сыска был поднят вопрос о том, каким образом в дальнейшем соотносить эти две сферы деятельности ФБР. С одной стороны ведение политического сыска существенно отличается от контрразведывательных расследований, в том числе по необходимости использовать те или иные средства и методы. С другой стороны, в ходе проведения политического сыска могут выявиться связи американского гражданина со специальной службой, либо представителем специальной службы иностранного государства, аналогично в ходе расследования по контрразведке в поле зрения ФБР может попасть кто-либо из американских граждан, чьи права защищаются американской Конституцией и в частности Биллем о Правах.

Комитет также обратил внимание на то, что в отдельных случаях бывает достаточно трудно провести четкую границу между политическим сыском и контрразведкой. Например в шестидесятые годы ФБР рассматривало как контрразведывательное расследование в отношении любой группы, среди участников которой были члены Коммунистической партии. В таких случаях, как это предписывалось Законом о внутренней безопасности 1950 года, ФБР изначально предполагало наличие связей между организацией и мировым коммунистическим движением (имея в виду в первую очередь Советский Союз). Более того, даже участие лидера той или иной организации в международной конференции, на которой присутствовали коммунисты выливалось в проведение расследования деятельности возглавляемой им организации по контрразведывательным стандартам.

Существенное влияние на перестройку правовых стандартов, которыми должно было руководствоваться ФБР при осуществлении политического сыска оказал Верховный суд США. В 1972 году Верховный суд рассмотрел так называемое дело *Keith (United States v. United States District)*, получившее свое название по фамилии федерального районного судьи, суждения которого были обжалованы федеральным правительством в Верховный суд США⁴⁹³

Суд обратил внимание на тот факт, что официальные лица ФБР в течение многих лет полагали необязательным соблюдать правовые стандарты при сборе и добывании разведывательной информации, если собираемую информацию не предполагается использовать в качестве доказательств по уголовным делам. Подобные взгляды господствовали до тех пор, пока Правительство не собиралось использовать собираемую информацию для уголовного преследования; проводимые ФБР акции не считалось необходимым осуществлять в рамках конституционных требований.

Верховный Суд решительно осудил подобную позицию, акцентировав внимание на том, что вне зависимости от того, будут или нет использоваться полученные в результате оперативных мероприятий сведения в процессе судебного преследования, они могут существенно нарушить охраняемые конституцией права и свободы гражданина США, и не может быть никаких исключений в отношении оперативных мероприятий постольку, поскольку они затрагивают основные конституционные стандарты.

Верховный Суд также доказал, что поскольку оперативные мероприятия при проведении политического сыска имеют своей целью “предотвращение противоправной деятельности”, их характер может быть не так детально регламентирован как в случаях с общеуголовными пре-

⁴⁹² Ibidem, P.75-76.

⁴⁹³ United States v. United States District Court 407 U.S. 297(1972)

ступлениями. Верховный Суд пошел дальше и предложил Конгрессу принять более гибкие стандарты для получения санкции суда при ведении политического сыска по сравнению с криминальными расследованиями, и что положения, заложенные в Четвертой поправке Конституции США могут варьироваться, поскольку это будет необходимо как для легитимизации потребностей Федерального правительства в оперативной информации, так и для защиты прав американских граждан.

Суд определенным образом отказался выразить свое мнение в вопросе о том, является ли необходимой судебная санкция в тех случаях, когда в деле имеется сотрудничество различной степени между внутренними противоправными группами или организациями и агентами или спецслужбами иностранных государств. Это подразумевало, однако, что низшие федеральные суды и Американская ассоциация адвокатов должны принимать во внимание, что и проводимое без судебной санкции оперативное наблюдение "может быть конституционным"

Суд выдвинул несколько базовых принципов в отношении допустимых рамок компетенции ФБР:

1. Контрразведывательная деятельность ФБР должна осуществляться строго в рамках конституции и законов.

2. Проведение политического сыска должно существенно отличаться от расследований, проводимых по делам об общеуголовных преступлениях.

3. Хотя при проведении политического сыска и требуется получение судебной санкции на проведение мероприятий осуществляемых в отношении подозреваемого с использованием средств электронного наблюдения, тем не менее, законодательство позволяет проводить подобные мероприятия и без судебной санкции⁴⁹⁴ в тех случаях, когда в деле фигурируют агенты иностранных государств.

4. Все оперативные мероприятия, проводимые в интересах национальной безопасности, должны основательно контролироваться, так как они могут представлять опасность для гражданских прав американцев⁴⁹⁵.

С учетом рекомендаций комитетов Конгресса в 1976 году Генеральным Атторнеем Леви были подготовлены новые инструкции по ведению ФБР политического сыска и антитеррористической деятельности. Также Генеральный Атторней учел рекомендации Верховного Суда, высказанные при рассмотрении Верховным Судом в 1972 году дела Keith.

В качестве необходимого и достаточного основания начала расследования в инструкциях Генерального Атторнея Леви рассматривалось: "...получение достоверной информации о том, что какие-либо лица с помощью силы или с использованием противоправных методов хотят:

Свергнуть правительство США или правительство любого штата на территории США.

Способствовать вмешательству во внутренние дела США иностранного правительства или представителей иностранного правительства.

Реально ослабить США с целью оказания влияния на политические решения правительства США.

Лишить граждан США их прав, предоставленных Конституцией США или американскими законами"⁴⁹⁶.

Все расследования были разделены на три уровня:

- предварительное расследование;
- неполное расследование;
- полное расследование.

⁴⁹⁴ Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968, Sec. 801(d), Pub. L. 90-351, June 9, 82 Stat. 196.

⁴⁹⁵ дела, связанные с обеспечением национальной безопасности более того часто отражают конвергенцию положений Первой и Четвертой поправок, не присутствующую в делах по общеуголовным преступлениям, United States v. United States District Cort 407 U.S. 297(1972)

⁴⁹⁶ Attorney General's Guidelines for FBI Domestic Security Investigations of Mar. 10, 1976.

Предварительное расследование начиналось на основании заявлений или другой информации о том, что лицо или группа лиц вовлечены в деятельность, которая выражается или может выразиться в использовании силы или нарушение закона. Цель расследования – определить наличие оснований для проведения полного расследования. Информация, собираемая ФБР в ходе предварительного расследования должна соотноситься с одним из оснований начала расследования.

В ходе предварительного расследования территориальным подразделениям ФБР было предоставлено право по собственной инициативе осуществлять предварительное расследование в следующих рамках:

изучение учетов и картотек;

изучение документов и других письменных и печатных источников информации;

проведение за лицом или лицами физического наблюдения;

опрос граждан;

использование для сбора информации уже имеющегося агентурного аппарата (без приобретения новых агентов и без продвижения агентов к интересующему лицу или лицам).

Проведение неполного расследования санкционируется главами отделов ФБР в письменной форме. При проведении расследования может использоваться:

физическое наблюдение;

опрос граждан (в целях, отличных от целей предварительного расследования).

По указанию руководителя отдела могут использоваться различные технические средства, применения которых не нарушает закрепленных Конституцией прав американских граждан.

Для проведения предварительного и неполного расследования установлен предельный срок в 90 дней.

С санкции руководства ФБР срок расследования может быть продлен на дополнительные 90 дней.

Полное расследование проводится с санкции директора ФБР или его заместителей на основании проверенных фактов, дающих основания полагать, что лицо или группа лиц вовлечены или могут быть вовлечены в деятельность, которая связана с использованием силы, повлекла или может повлечь нарушения федерального законодательства в виде... (смотри основания начала расследований пп. 1-4).

При санкционировании руководством ФБР полного расследования должны учитываться следующие факторы:

– размер вероятного ущерба от указанных действий;

– вероятность совершения указанных действий;

– наличность угрозы со стороны лица или лиц;

– опасности для жизни и конституционных свобод американских граждан, которые могут возникнуть в результате полного расследования.

При проведении полного расследования допускалось использование следующих сил и средств:

– агентурный аппарат (с одобрения руководства ФБР и с получением санкции каждые 180 дней). Когда цель расследования – привлечение лица к уголовной ответственности, агентурный аппарат не должен использоваться для сбора информации.

– перлюстрация почтовой корреспонденции;

– электронное наблюдение (в соответствии с титулом III Закона о контроле над преступностью от 1968 года)⁴⁹⁷

Прекращается полное расследование:

⁴⁹⁷ Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968, Pub. L. 90-351, June 9, 82 Stat. 197.

по распоряжению Генерального Атторнея или его заместителей;
по решению руководства ФБР.

Руководству ФБР в инструкциях было предписано периодически анализировать результаты полного расследования и, когда будет найдено, что стандарты для осуществления полного расследования более не соблюдаются и получение дальнейших результатов маловероятно – принимается решение о прекращении расследования.

О ходе всех, проводимых в ведомстве расследований ФБР должно периодически докладывать Генеральному Атторнею. Доклад осуществляется также не менее, чем за неделю до начала нового полного расследования⁴⁹⁸.

Для проведения расследований связанных с террористической деятельностью Генеральным Атторнеем Леви планировалось подготовить отдельные инструкции. Однако в ходе обсуждения этого вопроса в Комитете Чёрча в 1976 году было решено, что основные стандарты, в частности по применению средств электронного наблюдения, при проведении антитеррористических расследований должны быть те же самые, как и для расследований в интересах политического сыска. Поэтому Генеральному Атторнею было рекомендовано несколько изменить его инструкции по проведению ФБР политического сыска и в основания начала расследования добавить фразу "...5. Проводить террористическую деятельность" ⁴⁹⁹.

То есть, для проведения расследований по фактам совершенных террористических актов ФБР было рекомендовано использовать общекриминальные стандарты.

При проведении контрразведывательных расследований где в круг интересов ФБР попадают американские граждане, Комитетом Чёрча было рекомендовано проводить расследования отдельно в отношении граждан и неграждан США, применяя к первым стандарты расследований о внутренней безопасности⁵⁰⁰.

4.5. Расследования деятельности ЦРУ в 70-е годы прошлого века

Расследования деятельности американской разведки, проводившиеся в 50-е, 60-е и даже в начале 70-х годов были вызваны, в большинстве случаев, отдельными неудачами и промахами разведки и не сопровождались широким общественным резонансом. Однако после неудач американской разведки во Вьетнаме и провале ряда тайных операций ЦРУ против Кубы, подкрепленных последствиями Уотергейтского скандала, недостатки в организации работы разведки стали предметом самого пристального внимания со стороны американской общественности, прессы, представителей различных правозащитных организаций. В средствах массовой информации развернулась активная кампания критики ЦРУ и методов деятельности американской разведки. ЦРУ вспомнили его деятельность против противников войны, покушения на неугодных США лидеров зарубежных государств.

В 1974 году, в ответ на самовольную деятельность ЦРУ по поддержке Ангольских контрреволюционных сил, Конгресс принял поправку Хьюджеса-Райана (Hughes-Ryan) к Закону о зарубежной помощи 1961 года. Согласно этой поправке президент США был обязан информировать соответствующие уполномоченные комитеты Конгресса о любой операции ЦРУ за пределами территории США, которая выходила за рамки сбора и добывания разведыватель-

⁴⁹⁸ Attorney General's Guidelines for FBI Domestic Security Investigations of Mar. 10, 1976.

⁴⁹⁹ U.S. Senate, Select Committee on Intelligence, Report on S.1566: Foreign Intelligence Surveillance Act, Report №95-701, 95th Congress, 2nd Session, Report № 94-755, Governmental Printing Office 1976, P.320.

⁵⁰⁰ FBI Oversight, Testimony of Attorney General Edward H. Levi, Hearings Before the Subcommittee on Civil and Constitution Rights of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 94th Congress, 2nd Session, Washington, Governmental Printing Office 1976, P.53.

ной информации. Уполномоченными комитетами Конгресса были определены комитеты по военной службе, по международным делам и по бюджету обеих палат Конгресса⁵⁰¹.

Вслед за принятием поправки Хьюджеса-Райана президентом и Конгрессом США создается ряд специальных комитетов и комиссий, уполномоченных расследовать деятельность американской разведки на предмет ее соответствия требованиям законодательства и конституционным гарантиям прав и свобод американских граждан. Опираясь на факты, выявленные в ходе Уотергейтского скандала, разведку обвиняли в том, что она на протяжении длительного времени нарушала конституционные права американских граждан и действовала, не считаясь с американскими законами. В 1975 году в американской прессе появился целый ряд публикаций, авторы которых пытались доказать, что на протяжении десятилетий американская разведка пренебрегала правовыми нормами и осуществляла систематическую слежку за американскими гражданами.

Резонанс в обществе по поводу деятельности американских спецслужб привел к целой серии расследований деятельности американской разведки, инициированных как исполнительной так и законодательной ветвями власти.

4.5.1. Комиссия Рокфеллера

В январе 1975 года, на основании исполнительного приказа президента Форда №11828⁵⁰² была учреждена Комиссия по расследованию деятельности ЦРУ на территории Соединенных Штатов⁵⁰³, которую возглавил вице-президент США Нельсон А. Рокфеллер. Помимо Рокфеллера членами комиссии лично президентом Фордом были назначены еще 7 человек, в том числе будущий президент США Рональд Рейган. В задачи комиссии входило проведение расследования деятельности ЦРУ с целью выявления нарушений Акта о национальной безопасности 1947 года, запрещавшего ЦРУ деятельность в сфере обеспечения внутренней безопасности.

Отчет комиссии Рокфеллера включил в себя 30 рекомендаций по совершенствованию деятельности ЦРУ. В частности, предлагалось ограничить полномочия ЦРУ по осуществлению функций внешней разведки на территории США, для чего рекомендовалось запретить сбор информации о деятельности граждан США, не имеющей отношения к внешней разведке. Для совершенствования системы контроля за разведывательной деятельностью предлагалось создать объединенный комитет по разведке Конгресса и расширить контрольные функции Консультативного комитета по разведке при президенте.

Комиссия выработала рекомендации по проведению ЦРУ расследований в отношении своих бывших и действующих сотрудников. В частности, были детализированы требования к применению различных оперативно-технических средств, в том числе средств визуального и слухового контроля, перехвата сообщений по линиям телефонной и иной связи.

Для осуществления уголовного преследования сотрудников ЦРУ, злоупотребивших служебным положением, комиссия предложила разработать специальную инструкцию по совместному проведению расследований представителями ЦРУ и министерства юстиции. Предлагалось, также открыть для общественности бюджет ЦРУ, по крайней мере в какой-то его части⁵⁰⁴.

Пристальное внимание Комиссия Рокфеллера методам работы ЦРУ с различными общественными и политическими организациями. В частности, комиссия внимательно изучила практику классификации "внутренних организаций", то есть организаций, которые не связаны каким-либо образом с различными силами за пределами Соединенных Штатов и выработала ряд рекомендаций по этому вопросу. Любые действия ЦРУ по отношению к организациям,

⁵⁰¹ См.: An Act to amend the Foreign Assistance Act of 1961, and for other purposes, Dec. 30, 1974, Pub. L. 93-559, sec.32, 88 Stat. 1804.

⁵⁰² Executive Order №11828 of January 4, 1975.

⁵⁰³ Commission on CIA Activities Within the United States.

⁵⁰⁴ Report to the President by the Commission on CIA Activities Within the United States, June 1975.

рассматриваемым как "внутренние организации" комиссия считала допустимыми лишь в том случае, если будет подготовлено письменное определение директора центральной разведки, что какая-либо организация создает угрозу сотрудникам ЦРУ, находящимся в ведении Центрального разведывательного управления объектам или проводимым ЦРУ операциям, причем, подобная угроза не может быть устранена лишь силами правоохранительных ведомств.

Одновременно с этим была признана непричастность ЦРУ к убийству президента Кеннеди. Комиссия вынесла заключение, что большая часть деятельности ЦРУ на территории США соответствует требованиям законодательства и американской Конституции. Оценивая возможные шаги по совершенствованию организации и деятельности ЦРУ, комиссия предложила создать с целью усиления контроля со стороны Конгресса объединенный парламентский комитет по вопросам разведывательной деятельности и выработать эффективный механизм контроля за деятельностью ЦРУ со стороны исполнительной ветви власти. Комиссия предложила Конгрессу высказать свое мнение по поводу раскрытия, хотя бы в какой-то части информации о бюджете ЦРУ. Было также рекомендовано назначать с одобрения Сената двух заместителей директора центральной разведки, один из которых бы осуществлял управление ЦРУ, а другой бы выступал в качестве консультанта директора по военным вопросам. Предельный срок полномочий директора центральной разведки комиссия предложила ограничить 10 годами⁵⁰⁵.

Комиссия рекомендовала президенту воздерживаться от поручения ЦРУ выполнения каких-либо задач, связанных с вопросами внутренней безопасности. Со своей стороны, ЦРУ было рекомендовано всячески противиться возложения на него выходящих за рамки закона заданий. Все материалы, связанные с проводившимися ранее неправомерными акциями, а также сведения, полученные в результате проведения таких акций комиссия рекомендовала уничтожить.

Комиссия Рокфеллера указала также на то, что Центральному разведывательному управлению необходимо принять самые решительные меры, чтобы ни одно из его подразделений, вне зависимости от специфики решаемых им задач, не оказалось неподконтрольным высшему руководству ЦРУ и не осуществляло бы каких-либо действий по своему собственному усмотрению.

Для повышения эффективности руководства Центральным разведывательным управлением Комиссия Рокфеллера рекомендовала увеличить количество заместителей директора центральной разведки до двух человек. Один из заместителей должен был отвечать за вопросы оперативного управления ЦРУ. На второго заместителя, назначаемого из числа военных, предполагалось возложить ответственность за организацию взаимодействия с разведывательными органами министерства обороны и обеспечение технической экспертизы по вопросам военной разведки. Комиссия предложила также ограничить 10 годами максимальный срок пребывания в должности директора центральной разведки и не назначать впредь на должность директора сотрудников ЦРУ.

Предлагалось, также существенно повысить роль Генерального инспектора ЦРУ и расширить его полномочия. Для четкого определения правовых рамок деятельности ЦРУ рекомендовалось разработать детальные инструкции, в которых бы подробно были разъяснены законодательно установленные ограничения полномочий сотрудников ведомства. Комиссия Рокфеллера рекомендовала, также усилить взаимодействие между исполнительным аппаратом президента и ЦРУ, в частности разработать новые механизмы и направления подобного взаимодействия, что должно было способствовать усилению контроля со стороны президента за деятельностью Центрального разведывательного управления.

⁵⁰⁵ См.: Prados John, *Lost Crusader: The Secret Wars of CIA Director William Colby*. Oxford University Press, 2003. P. 301-304.

Особое внимание в отчете обращалось на недопустимость для ЦРУ перлюстрировать на территории США внутренние почтовые отправления иначе как в случае военного положения. Комиссия рекомендовала президенту провести подробное инструктирование директора центральной разведки по этому вопросу. Однако, в вопросе о перлюстрации корреспонденции комиссия была недостаточно последовательна и "в случаях, непосредственно связанных с интересами национальной безопасности" допускала тайное копирование содержимого почтовых отправлений.

Комиссией Рокфеллера был поднят, также вопрос о возможности противоправного использования результатов аэрофотосъемки территории США, производимой с использованием разработанного ЦРУ оборудования. Для контроля за использованием результатов аэрофотосъемки было предложено создать независимый федеральный орган, уполномоченный на постоянной основе осуществлять мониторинг работы ЦРУ по обработке фотографических снимков, сделанных самолетами-разведчиками.

Для устранения противоречий между ЦРУ и ФБР в отношении разделения компетенции двух ведомств возглавляемая Рокфеллером комиссия рекомендовала руководителям ФБР и ЦРУ подготовить детальное соглашение о разделении сферы полномочий между возглавляемыми ими ведомствами и обеспечении эффективного взаимодействия между ними. Соглашение предписывалось в кратчайшие сроки представить на рассмотрение Совета национальной безопасности.

4.5.2. Комитет Чёрча

Причиной создания Специального комитета Сената по расследованию операций правительства в сфере разведывательной деятельности (Committee to Study Government Operations with Respect to Intelligence Activities), более известного по имени его руководителя как Комитет Чёрча, стали сенсационные разоблачения, касавшиеся организации и проведения Центральным разведывательным управлением покушений на зарубежных политических лидеров. Хотя стимулом к учреждению комитета послужили факты о противоправной деятельности Центрального разведывательного управления, задачи, стоявшие перед комитетом Чёрча были значительно более широкими, нежели расследование деятельности ЦРУ. Комитет изучал деятельность всей системы разведывательных служб США, причем в отличие от большинства предыдущих комитетов и комиссий, Комитет Чёрча сконцентрировал основное внимание не на вопросах структурной организации разведывательного сообщества, а на выявлении фактов злоупотреблений и нарушений закона в деятельности разведывательных служб. Итоговый доклад, представленный Конгрессу Комитетом Чёрча, содержал 183 рекомендации по улучшению деятельности американской разведки и устранению выявленных злоупотреблений⁵⁰⁶. Доклад был опубликован 26 апреля 1976 года.

Перед Комитетом Чёрча была поставлена задача расследовать: деятельность ЦРУ на территории США; тайные операции ЦРУ за пределами США, включая организации покушений на зарубежных лидеров; злоупотребления в деятельности ФБР; противоправную деятельность военной разведки на территории США и противоправное прослушивание телефонных переговоров со стороны Агентства национальной безопасности. Комиссия проводила свое расследование в течении года и в апреле 1976 года представила в Сенат отчет, состоящий из шести томов⁵⁰⁷.

В докладе Специального комитета Сената по расследованию операций правительства в сфере разведывательной деятельности указывалось на ряд злоупотреблений в деятельности разведки, в основном связанных с нарушениями конституционных прав американских гражд-

⁵⁰⁶ U.S. Congress, Senate, 94th Congress, 2nd session, Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities, Foreign and Military Intelligence, Final Report, Book I, S. Rept. 94-755, April 26, 1976.

⁵⁰⁷ Final report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities United States Senate: together with additional, supplemental, and separate views. Book 1-6 Wash. (D.C.), 1976.

дан. В частности, достаточно категорично Комитет Чёрча высказался относительно использования потенциала Центрального разведывательного управления против членов религиозных организаций, журналистов, студентов. Особо подчеркивалась недопустимость издания различных печатных материалов, тайно спонсируемых ЦРУ. Комитет Чёрча назвал противоречащей американскому законодательству практику, когда печатная продукция издавалась за пределами Соединенных Штатов на деньги ЦРУ и предназначалась для распространения на американской территории, оказывая, тем самым, воздействие на внутривнутриполитические процессы в США. Для усиления контроля за деятельностью ЦРУ и других разведывательных служб специальный сенатский комитет предложил расширить контрольные функции Конгресса в отношении разведки и разработать жесткие инструкции, регулирующие все аспекты деятельности разведывательных органов.

Выводы Комитета Чёрча обосновывали необходимость расширения законодательной базы, регулирующей деятельность разведки. Комитет рекомендовал Конгрессу подготовить и принять законодательные акты, которые бы регулировали как вопросы организации разведывательных служб, так и основные цели и задачи американской разведки, допустимость использования ею различных оперативных и технических средств, порядок организации взаимодействия между различными разведывательными службами и между разведкой и другими подразделениями федерального правительства. Особо в докладе комитета подчеркивалась необходимость в законодательном порядке урегулировать те аспекты работы разведки, которые могут привести к нарушению конституционных прав американских граждан.

Серьезное внимание в докладе Специального комитета Сената по расследованию операций правительства в сфере разведывательной деятельности было уделено месту и роли в разведывательном сообществе директора центральной разведки. По мнению комитета, сложившиеся после принятия Акта о национальной безопасности фактические полномочия директора центральной разведки, закрепленные в директивах и исполнительных приказах президента, должны быть оформлены законодательно.

В законодательном же порядке Комитет Чёрча предлагал закрепить полномочия директора центральной разведки как ведущего советника президента по вопросам внешней разведки и право директора, в случае, если он сочтет это необходимым, перераспределять бюджетные средства между различными членами сообщества уже после утверждения бюджета. На основании законодательного акта предлагалось учредить в разведывательном сообществе должность еще одного заместителя директора центральной разведки – по вопросам сообщества⁵⁰⁸.

В докладе было предложено, также расширить полномочия и увеличить ответственность директора центральной разведки за подготовку национальных разведывательных оценок и обеспечение руководства разведывательными операциями. Полномочия директора по руководству Центральным разведывательным управлением должны быть, по мнению сенатского комитета, сокращены до минимума, чтобы директор центральной разведки мог сконцентрировать свое основное внимание на проблемах разведывательного сообщества в целом. Максимальный срок, который одно лицо может исполнять обязанности директора центральной разведки не должен, как было сказано в докладе, быть более 10 лет.

По мнению Комитета Чёрча, исключительно важно, чтобы директор центральной разведки имел право выбирать из разработанных различными разведывательными ведомствами разведывательных программ те, которые по его мнению, в большей степени направлены на достижение стратегических целей разведки. Подобный выбор между различными альтернативными программами способствовал бы сокращению неэффективного расходования бюджет-

⁵⁰⁸ U.S. Congress, Senate, 94th Congress, 2nd session, Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities, Foreign and Military Intelligence, Final Report, Book I, S. Rept. 94-755, April 26, 1976 P-468.

ных средств и привел бы к сокращению дублирования в работе различных разведывательных ведомств.

Для большей эффективности контроля со стороны директора центральной разведки за расходованием членами разведывательного сообщества бюджетных средств, предлагалось наделить директора центральной разведки правом контролировать бюджеты отдельных разведывательных служб не только на стадии их подготовки, но и на стадии выполнения конкретных разведывательных программ. При этом полномочия директора центральной разведки влиять на бюджет того или иного члена разведывательного сообщества должны, по мнению Комитета, быть более обширными нежели полномочия директора этого ведомства. Чтобы контроль за бюджетом был достаточно эффективным, Комитет Чёрча предлагал наделить директора правом издавать инструкции и руководства в которых бы регулировался порядок выполнения бюджета отдельными членами разведывательного сообщества.

Рассматривая бюджет разведывательного сообщества, специальный сенатский комитет вновь вернулся к вопросу о необходимости раскрытия бюджета разведки. Соглашаясь со сложившейся со времен окончания Второй мировой войны практикой рассредоточения разведывательного бюджета между различными статьями бюджета министерства обороны, Комитет Чёрча высказался за рассекречивание хотя бы общей суммы бюджетных расходов на разведку без детализации расходов на конкретные разведывательные программы. По мнению сенатского комитета, даже более детальная информация о бюджете разведки вряд ли нанесла бы ущерб интересам национальной безопасности. Однако учитывая сложившуюся практику, даже такой шаг, как представление общественности сведений об общей сумме расходов федерального правительства на разведку, способствовал бы росту доверия среди американцев к деятельности разведывательного сообщества.

Понимая, что для эффективного руководства разведывательным сообществом директору центральной разведки необходим соответствующий штат сотрудников, Специальный комитет Сената рекомендовал выделить средства для создания при директоре центральной разведки административного аппарата, который бы оказывал ему помощь в управлении разведывательным сообществом. Подбор сотрудников для подобного аппарата рекомендовалось производить "из наиболее способных специалистов в разведывательном сообществе и за его пределами.

Ряд рекомендаций, подготовленных Комитетом Чёрча, касался деятельности Совета национальной безопасности и его роли в управлении американкой разведкой и в контроле за деятельностью спецслужб. СНБ рекомендовалось большее внимание уделять вопросам руководства разведывательной деятельностью и в более активно оказывать влияние на реализацию стратегических целей и задач деятельности разведки.

В вопросе о проведении тайных операций американской разведкой Комитет Чёрча подтвердил правильность существующей практики, когда разрешение на проведение тайной операции давалось непосредственно президентом США и соответствующие комитеты обеих палат Конгресса информировались о запланированной акции⁵⁰⁹.

Касаясь работы аналитических подразделений разведывательного сообщества, специальный комитет Сената рекомендовал выработать более гибкую и менее бюрократизированную систему аналитической обработки разведывательной информации. Причем, основной потенциал многоуровневой аналитической системы разведывательного сообщества должен быть, по мнению Комитета Чёрча, сосредоточен на средних и высших уровнях обработки информации. Руководящие позиции в системе аналитических служб разведывательного сообщества рекомендовалось учреждать и замещать исходя из интересов аналитической работы а не административного управления.

⁵⁰⁹ U.S. Congress, Senate, 94th Congress, 2nd session, Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities, Foreign and Military Intelligence, Final Report, Book I, S. Rept. 94-755, April 26, 1976 P-410-417.

Для развития потенциала аналитической деятельности в сообществе предполагалось, на временной основе, назначать аналитиков сообщества на должности в других федеральных ведомствах и в Совете национальной безопасности. Подобная практика должна была способствовать более реальному пониманию сотрудниками аналитических подразделений общеполитических целей и программ, стоящих перед разведкой и помочь им в своей деятельности более эффективно удовлетворять потребности в аналитическом продукте различных подразделений федерального правительства. Комитет Чёрча предложил, также, реорганизовать аналитическую службу ЦРУ, отделив аналитические подразделения от подразделений, занимающихся тайными операциями и агентурной разведкой.

В своем докладе Специальный комитет Сената затронул деятельность не только ЦРУ, но и других разведывательных служб, в частности разведывательных органов министерства обороны. Например, было предложено подчинить Разведывательное управление министерства обороны аппарату министра обороны, а небольшой штат сотрудников Дж-2 – Объединенному комитету начальников штатов для обеспечения разведывательной поддержки последнего. Комитет Чёрча предложил, также назначать директора РУМО и директора АНБ в порядке, предусмотренном для высших государственных чиновников – предложенная президентом кандидатура должна получить одобрение двух третей сенаторов. Было, также, предложено сделать ведущие военно-разведывательные службы наполовину гражданскими и назначать директора и заместителей директора АНБ и РУМО из числа гражданских лиц.

В докладе также рекомендовалось разделить полномочия директора центральной разведки и директора ЦРУ; расширить полномочия директора центральной разведки по руководству разведывательным сообществом; законодательно определить полномочия ЦРУ, АНБ и РУМО и включить соответствующие главы в Свод законов США; открыто публиковать бюджет разведки, законодательно запретить ЦРУ и другим ведомствам осуществлять тайную поддержку репрессивных политических режимов, нарушающих права человека; запретить организацию тайных операций за пределами США, направленных на физическое устранение политических лидеров.

В отношении Государственного департамента Комитетом Чёрча были высказаны пожелания, чтобы сотрудники дипломатических представительств США подготавливали отчеты о деятельности гражданских разведывательных служб в зарубежных государствах. Президентской администрации предлагалось подготовить соответствующие инструкции, которые бы обеспечили правовую базу подобной деятельности и не позволили бы разведке препятствовать проведению такой работы. Государственному департаменту рекомендовалось, также усилить работу по сбору политической и экономической информации из открытых источников⁵¹⁰.

Значительное количество рекомендаций по совершенствованию работы разведывательных служб, высказанных Специальным комитетом Сената по расследованию операций правительства в сфере разведывательной деятельности, касались вопросов секретного делопроизводства в разведывательном сообществе. В частности, комитет рекомендовал создать специальный реестр, в который бы вошли все секретные исполнительные приказы президента, директивы СНБ, директивы директора центральной разведки. При помощи подобного реестра соответствующие контрольные органы, как законодательной, так и исполнительной ветвей власти, могли бы более эффективно реализовывать свои контрольные полномочия в отношении разведки.

4.5.3. Комитет Пайка

Не осталась в стороне от расследования деятельности американской разведки и Палата Представителей Конгресса. В ответ на создания Сенатом Комитета Черча, в феврале 1975

⁵¹⁰ U.S. Congress, Senate, 94th Congress, 2nd session, Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities, Foreign and Military Intelligence, Final Report, Book I, S. Rept. 94-755, April 26, 1976 P-401-408.

года Палата Представителей учредила Специальный комитет по разведке для расследования противоправной деятельности федеральных разведывательных ведомств (Select Committee on Intelligence to Investigate Allegations of Illegal or Improper Activities of Federal Intelligence Agencies), чаще называемый по имени его руководителя Отиса Дж. Пайка, Комитетом Пайка (Pike Committee). Свой итоговый отчет Комитет Пайка представил в Палату Представителей в январе 1976 года. Однако официально этот отчет не был опубликован, за исключением содержащихся в отчете 20 рекомендаций, которые были опубликованы 11 февраля 1976 года⁵¹¹. Не опубликован полный вариант отчета Комитета по расследованию деятельности разведки Палаты Представителей и по сей день⁵¹².

Среди рекомендаций Комитета Пайка были, в частности, рекомендации, касающиеся практики осуществления разведкой тайных операций за пределами США. Комитет Палаты представителей обращал внимание на недопустимость (за исключением тех случаев, когда Соединенные Штаты находятся в состоянии войны) проведения таких тайных операций, целью которых является физическое устранение политического лидера, общественного или государственного деятеля.

По мнению Комитета пайка следовало значительно расширить влияние Совета национальной безопасности на деятельность разведывательного сообщества. В частности было предложено создать при СНБ подкомитет по зарубежным операциям⁵¹³, в который бы вошли руководители соответствующих министерств и ведомств. В сфере полномочий подкомитета предлагалось включить надзор за всеми зарубежными операциями американской разведки (за исключением связанных со сбором разведывательной информации). В частности, подкомитет должен был проводить мониторинг всех тайных операций разведки и контролировать деятельность членов разведывательного сообщества ведущих агентурную разведку за пределами Соединенных Штатов.

На Совет национальной безопасности предлагалось также возложить основные обязанности по оценке допустимости проведения той или иной тайной операции. В соответствии с предложениями Комитета Пайка, специальный подкомитет СНБ должен был оценивать все предложения о проведении тайных операций и мнения всех членов подкомитета, в письменном виде, должны были докладываться соответствующим комитетам Конгресса.

В случае, если президент принимал решение о проведении тайной операции, об этом, в течении 48 часов предлагалось уведомлять соответствующие комитеты Конгресса, осуществляющие контроль за тайными операциями. Если тайная операция не завершалась в течении года после того, как была получена санкция на ее проведение, она должна, по мнению Комитета, быть прекращена, либо на ее проведение должна быть получена новая санкция.

Среди рекомендаций Комитета Пайка указывалось также на необходимость включать в общий бюджет разведки, представляемый президентом в Конгресс, все статьи расходов, связанные с разведывательной деятельностью. По сложившейся же практике солидная часть бюджета военной разведки даже не учитывалась в общей цифре разведывательного бюджета. Как и Комитет Чёрча, Комитет Пайка решительно настаивал на необходимости раскрытия общей суммы бюджета разведки.

Комитет Палаты представителей решительно выступил против перераспределения средств, выделяемых в бюджете на разведывательную деятельность, между различными разведывательными службами. По мнению комитета, подобное перераспределение допустимо лишь

⁵¹¹ U.S. Congress, House of Representatives, 94th Congress, 2nd session, Select Committee on Intelligence, Recommendations of the Final Report of the House Select Committee on Intelligence, H. Rept. 94-833, February 11, 1976.

⁵¹² Отдельные части доклада опубликовали некоторые американские периодические издания, в частности нью-йоркская газета The Village Voice.

⁵¹³ Foreign Operations Subcommittee.

на основании специального решения бюджетных и контрольных комитетов обеих палат Конгресса.

Не оставил Комитет нижней палаты без внимания и такой вопрос, как роль и место в разведывательном сообществе директора центральной разведки. В целом рекомендации комитета в отношении полномочий директора совпадали с позицией других комитетов и комиссий, уже исследовавших этот вопрос. Предлагалось отделить полномочия директора центральной разведки, связанные с непосредственным руководством деятельностью ЦРУ от полномочий по координации и контролю за деятельностью всего сообщества. По мнению комитета, основной задачей директора центральной разведки должна быть борьба с дублированием разведывательных функций различными разведывательными службами и развитие здоровой конкуренции в деятельности аналитических подразделений сообщества.

В соответствии с представлениями комитета Пайка, директор центральной разведки должен был являться членом Совета национальной безопасности, обладать собственным аппаратом и заниматься подготовкой национальных разведывательных оценок и ежедневных разведывательных отчетов для президента. В сфере бюджета разведки директор должен был получать и систематизировать бюджетные предложения отдельных разведывательных ведомств. Кроме этого директор отвечал за координацию работы всех членов разведывательного сообщества и контроль за эффективностью выполнению стоящих перед сообществом задач отдельными его членами.

Генерального инспектора по разведке Комитет Пайка предложил назначать тем порядком, что и высших государственных чиновников – то есть по представлению президента и с согласия квалифицированного большинства сенаторов. Предполагалось, также значительно расширить его полномочия и уполномочить инспектора проводить расследования в отношении любых фактов, свидетельствующих о вероятных злоупотреблениях в работе любого разведывательного ведомства или его сотрудников.

Некоторыми членами Комитета Пайка (Лес Аспин, Рон Деламс) высказывалось также предложение разделить Центральное разведывательное управление на два самостоятельных ведомства. Одно из новых ведомств должно было занимать исключительно аналитической работой, другое – агентурной разведкой и проведением тайных операций. Однако большинство членов комитета не поддержали эту инициативу.

Для усиления контроля за финансовой дисциплиной в разведывательном сообществе Комитет Пайка предложил возложить на Главное контрольное управление⁵¹⁴ обязанность проводить регулярную аудиторскую проверку всех разведывательных служб. Предложено было также расширить полномочия внутренней аудиторской службы ЦРУ, предоставив ей полный доступ ко всем финансовым документам ведомства.

Серьезные изменения предлагалось внести в структуру разведывательных органов министерства обороны. В частности, Комитет Пайка предложил ликвидировать Разведывательное управление министерства обороны, а его функции распределить между аппаратом министра обороны и ЦРУ. Также предлагалось запретить разведывательным подразделениям отдельных родов войск проводить тайные операции на территории США или осуществлять разработку американских граждан за пределами Соединенных Штатов.

Комитет Пайка рекомендовал в законодательном порядке оформить факт создания Агентства национальной безопасности в рамках министерства обороны и законодательно же определить компетенцию ведомства. Особо была подчеркнута необходимость жесткого контроля за работой вновь созданной разведывательной службы. Рекомендовалось также внести изменения в организационную структуру ФБР и пересмотреть порядок проведения расследований, связанных с обеспечением внутренней безопасности США.

⁵¹⁴ General Accounting Office.

Одно из предложений комитета Палаты представителей касалось вопроса сотрудничества разведывательного сообщества и правоприменительных органов. Комитет предлагал свести к минимуму такое сотрудничество, а также запретить оказание разведкой финансовой помощи каким бы то ни было религиозным или образовательным организациям, а также средствам массовой информации, работающим на территории США.

Вскоре после окончания расследования разведывательной деятельности следственными комитетами Пайка и Чёрча, обе палаты Конгресса приняли решение создать специальные комитеты по разведки, которые бы действовали на постоянной основе и осуществляли непрерывный контроль за деятельностью американской разведки. В мае 1976 года был создан Комитет по разведке Сената⁵¹⁵, а через год аналогичный комитет был создан и палатой представителей⁵¹⁶.

4.6. Борьба за восстановление доверия к разведке

Середина семидесятых стала, пожалуй, самым трудным периодом в послевоенной истории американской разведки. Серьезнейшие скандалы, в которые оказались замешаны разведывательные службы, скандальная отставка президента Никсона, волна недоверия и даже враждебности к спецслужбам, раздуваемая рядом средств массовой информации не способствовали успешной работе разведывательного сообщества. Общественность и многие либеральные политики в этот период всерьез заговорили о том, что необходимо открыть для общественности ту информацию, которую скрывают спецслужбы.

В качестве своего основного оружия сторонники "открытой" разведки использовали положения Закона о свободе информации 1967 года⁵¹⁷ и Закона об охране частной жизни 1974 года⁵¹⁸. Эти законы предоставили американским гражданам возможность направлять в федеральные ведомства письменные запросы и требовать предоставления интересующей гражданина информации. Многие "активные" американцы, опираясь на положения вышеназванных законодательных актов, завалили разведывательные службы и ФБР запросами, в которых требовали предоставить им сведения, подчас далеко выходящие за те рамки "свободы информации", закрепленные в законе. Отказы спецслужб незамедлительно обжаловались в судах. Нижестоящие судебные инстанции не всегда при этом поддерживали позицию государственных ведомств и, под влиянием общественных настроений, склонны были расширенно толковать законодательство о свободе информации⁵¹⁹.

В связи с этим перед новым президентом США Джеральдом Р. Фордом, сменившим на этом посту досрочно прекратившего после Уотергейта свои полномочия Ричарда Никсона, встала задача убедить американскую общественность в необходимости и полезности разведки как для государства, так и для интересов отдельных американских граждан. В отличие от своих предшественников, которые публично избегали поднимать вопрос о соотношении интересов национальной безопасности, разведки и конституционных прав и свобод граждан, Джеральд Форд достаточно определенно выразил свою позицию по этому вопросу: "Для страны важно, чтобы мы обеспечивали наши потребности в сфере безопасности и в то же время не нанесли ущерб нашим демократическим институтам и фундаментальным свободам. Разведывательная деятельность постоянно должна осуществляться с целью достижения обеих названных целей"⁵²⁰.

⁵¹⁵ Senate Resolution 400 of the 94th Congress.

⁵¹⁶ H. Res. 658 of the 95th Congress.

⁵¹⁷ См.: Freedom of Information Acts of 1967, Pub. L. 90-23, June 5 1967, 81 Stat. 54,

⁵¹⁸ См.: Privacy Act of 1974, Pub. L. 93-579, Dec.31, 1974, 88 Stat. 1896.

⁵¹⁹ См.: John Cary Sims v. Central Intelligence Agency, 228 U.S. AP. D.C. 269, 709 F.2d 95.

⁵²⁰ См.: Statement of President Gerald R. Ford, 4 January 1975. [сайт]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?>

Однако, выраженные в более узком кругу, не для широкой общественности, взгляды Форда на роль разведки в государстве мало чем отличались от взглядов предыдущих американских лидеров: "...Как всякий президент со времен окончания второй мировой войны, я полагаюсь на разведку как на первую линию обороны. Каждое утро, в результате ваших усилий, разведывательный отчет оказывается на моем рабочем столе... Я полностью осведомлен о тех титанических коллективных усилиях, которые прилагаются вами для этого; все это жизненно необходимо для выработки дальновидных политических решений в сфере национальной безопасности. И позвольте мне выразить мою персональную благодарной за вашу прекрасную работу"⁵²¹.

Еще в процессе работы контрольных комиссий и комитетов, занимавшихся вопросом оценки деятельности американской разведки, администрация президента Форда приступила к реформированию разведывательного сообщества. Летом 1975 года, руководствуясь заключением Комиссии Рокфеллера, президент Форд усилил контроль за тайными операциями ЦРУ за пределами Соединенных Штатов, запретил ЦРУ заниматься перлюстрацией корреспонденции и прослушиванием телефонных переговоров на территории США. Форд отказался открыть для общественности бюджет американской разведки, однако выразил принципиальное согласие на создание специального комитета Конгресса по контролю за выделением и расходованием финансов разведывательным сообществом⁵²².

По решению президента Форда, для усиления контроля за деятельностью разведки, была реорганизована структура Совета национальной безопасности и создан Комитет по иностранной разведке (Foreign Intelligence Committee), в состав которого вошли: директор центральной разведки, заместитель министра обороны по разведке, заместитель помощника президента по вопросам национальной безопасности. Главой вновь созданного комитета был назначен директор центральной разведки. В обязанности комитета входило информирование президента об основных направлениях деятельности разведки и распределении финансов между членами разведывательного сообщества.

В составе Исполнительного управления президента был учрежден Комитет по надзору за разведкой (Intelligence Oversight Board), состоящий из трех членов и уполномоченный осуществлять контроль за акциями разведки с точки зрения их соответствия Конституции, законам и подзаконным нормативным актам США. Главой комитета был назначен Роберт Мёрфи. Исполнительный приказ установил также, в соответствии с конституционными нормами, ограничения на использование сил и средств разведки (в первую очередь средств электронного наблюдения) против американских граждан⁵²³.

Реформирование разведки продолжилось и в следующем 1976 году. 18 февраля 1976 года президент Форд издал исполнительный приказ № 11905⁵²⁴, который стал первым исполнительным приказом президента, определившим общий круг полномочий разведывательного сообщества США, полномочия отдельных членов сообщества, а также вопросы управления, координации, взаимодействия, контроля за деятельность разведки. Исполнительный приказ Форда в значительной мере аккумулировал в себе те рекомендации по совершенствованию деятельности разведки, которые были высказаны комиссиями Мёрфи и Рокфеллера.

pid=4838 (дата обращения: 7.07.2014).

⁵²¹ President Gerald R. Ford Swearing-in ceremony of George Bush as DCI, 30 January 1976 . [сайт]. URL: <http://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/our-first-line-of-defense-presidential-reflections-on-us-intelligence/ford.html> (дата обращения: 7.07.2014).

⁵²² См.: Daugherty William J. Executive Secrets: Covert Action and the Presidency. University Press of Kentucky, 2006. P.178-180.

⁵²³ См.: Prados Alfred B., Intelligence Reform: Recent History and Proposals, CRS Report 88-562 F, August 18, 1988, P. 18.

⁵²⁴ См.: Executive Order № 11905, Feb. 18, 1976, 41 Fed. Reg. 7703.

В исполнительном приказе президента № 11905 были урегулированы такие вопросы как: состав разведывательного сообщества США, круг функциональных полномочий отдельных ведомств, полномочия директора центральной разведки как главы разведывательного сообщества. В отличие от всех предшествующих нормативных актов, положения этого исполнительного приказа, впервые относились не к каким-то отдельным разведывательным службам, а ко всему разведывательному сообществу США как единой организационной общности.

Примечательно, что уже в исполнительный приказ Форда были включены положения, относящиеся ко внутренней структурной организации разведывательного сообщества США, и даже перечислено большинство членов сообщества. В то же самое время, в середине семидесятых годов к секретным сведениям относился даже сам факт существования некоторых разведывательных органов. Например, Соединенные Штаты предпочитали не распространяться о существовании таких разведывательных служб как Национальное управление воздушно-космической разведки, не предавался гласности и факт существования ряда служб фотографической разведки министерства обороны. В приказе весьма изящно обойден щекотливый момент, связанный с перечислением названий некоторых разведывательных органов и, вместо наименования ряда служб, присутствуют такие расплывчатые формулировки как: "разведывательные элементы военных ведомств", "разведывательные элементы Государственного департамента" и т.д.⁵²⁵. Вместе с тем, среди членов сообщества на прямую называются ЦРУ, ФБР, РУМО и АНБ.

Отдельный раздел в исполнительном приказе № 11905 посвящен нормативным стандартам, ограничивающим рамки допустимой деятельности разведывательных служб⁵²⁶. Фактически данный нормативный акт явился первой реальной попыткой установить определенные правовые ограничения на деятельность разведывательных служб в рамках всей разведывательной системы США. В соответствии с приказом не разрешается, например, проводить электронное наблюдение за исключением тех случаев, когда подобное наблюдение санкционировано руководителем соответствующей разведывательной службы⁵²⁷. Запрещает исполнительный приказ и перлюстрацию корреспонденции, равно как вскрытие почтовых отправок, пересылаемых по почтовым каналам США (здесь, правда, также оговорены исключения, предусматриваемые как законодательно, так на основе подзаконных нормативных правовых актов). Исполнительным приказом президента Форда устанавливался также запрет организовывать покушения на неугодных политических и государственных деятелей за рубежом⁵²⁸.

С приходом в Белый дом администрации Картера продолжилась работа по восстановлению пошатнувшихся в середине 70-х годов XX столетия позиций разведывательного сообщества США. Вновь ежегодно начали увеличиваться ассигнования на разведку. Особенно заметно расходы на разведку росли в последний год президентства Картера. Конгресс намного более охотно стал выделять дополнительные ассигнования на разведку после ввода ограниченного контингента советских войск в Афганистан и прихода к власти в Иране аятоллы Хомейни. Ссылаясь на необходимость расширения разведывательного присутствия США в регионе и необходимость противодействия СССР, разведывательному сообществу и ЦРУ удалось добиться от Конгресса выделения дополнительных фондов. Эти фонды использовались как непосредственно на разведывательную деятельность, так и для оказания военной и финансовой помощи лояльным США силам⁵²⁹.

⁵²⁵ См.: Executive Order № 11905, Sec. 2. *Definition*.

⁵²⁶ См.: Executive Order № 11905, Sec. 5. *Restrictions on Intelligence Activities*.

⁵²⁷ *Ibid.*, Sec. 5(b)(2).

⁵²⁸ *Ibid.*, Sec. 5(b)(4).

⁵²⁹ См.: Smist Frank J. *Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947-1994*. Univ. of Tennessee Press, 1994. P. 326.

На основании президентской директивы от 4 августа 1977 года при директоре центральной разведки был создан Оперативный центр национальной разведки (National Intelligence Tasking Center), который должен был обеспечивать поддержку директору центральной разведки в трансформации разведывательных потребностей и приоритетов в конкретные задачи по сбору и добыванию разведывательной информации⁵³⁰. Центр, однако, просуществовал недолго и вскоре был ликвидирован⁵³¹.

После анализа итоговых отчетов, представленных комитетами и комиссиями, расследовавшими злоупотребления разведки в середине 70-х годов, а также учитывая текущие замечания вновь созданных в Сенате и Палате представителей Конгресса разведывательных комитетов, президент Картер 24 января 1978 года издал новый исполнительный приказ №12036⁵³², отменивший действовавший до этого исполнительный приказ президента Форда №11905.

Непродолжительный срок действия исполнительного приказа № 11905 лишь в малой степени был предопределен различиями в подходах к нормативной регламентации разведывательной деятельности между администрациями Форда и Картера. Более реальной причиной обновления исполнительного приказа по вопросам разведки стали результаты работы специальных следственных комитетов Пайка⁵³³ и Чёрча⁵³⁴, учрежденных соответственно нижней и верхней палатами американского конгресса. Поскольку оба следственных комитета представили свои итоговые отчеты уже после издания исполнительного приказа № 11905, в нем не были учтены те выводы и рекомендации, которые содержались в докладах комитетов конгрессу. В то же самое время, число выявленных комитетами недостатков как в связи с практикой ведения правительством разведывательной деятельности, так и относительно ее правового регламентирования, было столь внушительным, что новая президентская администрация сочла необходимым как можно скорее издать новый исполнительный приказ по вопросам разведки.

Несмотря на существенное количество нововведений, исполнительный приказ № 12036 принципиально не отличается от предшествующего ему исполнительного приказа № 11905. Хотя объем нового приказа примерно в два раза больше, его общая концепция и общая структура остались практически теми же, что и у его предшественника. Основное отличие нового исполнительного приказа в основном состоит в более жесткой регламентации различных направлений разведывательной деятельности, начиная от запрета проведения тайных операций, связанных с организацией покушений на зарубежных политических деятелей, и заканчивая обязательным согласованием с Генеральным атторнеем тех операций разведывательных и контрразведывательных служб, которые затрагивают конституционные права американских граждан.

Очевидно также, что подобная более детальная регламентация деятельности разведывательных служб отнюдь не являлась отражением взглядов новой президентской администрации на разведку и осуществляемую разведывательными службами деятельность – новые, более жесткие стандарты, предъявляемые к проводимым разведывательными службами операциям, были установлены под давлением американских законодателей. Не случайно все ограничительные нормы, которые появились в новом исполнительном приказе, в точности повторяли рекомендации парламентских следственных комитетов Пайка и Чёрча и, в сущности, отражали

⁵³⁰ См.: Presidential Directives / NSC 17, Aug. 4, 1977. [сайт]. URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB144/document%2014.pdf> (дата обращения: 7.07.2014).

⁵³¹ Bruce W. Watson, Susan M. Watson, and Gerald W. Hopple, *United States Intelligence: An Encyclopedia*, New York: Garland Publishing, 1990, P. 231.

⁵³² См.: Executive Order № 12036, Jan. 24, 1978, 43 Fed. Reg. 3674.

⁵³³ См.: U.S. Congress, House of Representatives, 94th Congress, 2nd session, Select Committee on Intelligence, *Recommendations of the Final Report of the House Select Committee on Intelligence*, H. Rept. 94-833, February 11, 1976.

⁵³⁴ См.: U.S. Congress, Senate, 94th Congress, 2nd session, Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities, Foreign and Military Intelligence, *Final Report*, Book I, S. Rept. 94-755, April 26, 1976.

общую тенденцию семидесятых годов, характеризовавшуюся весьма существенным усилением контроля за разведывательной деятельностью и разведывательными службами.

В исполнительном приказе президента Картера более серьезное внимание уделялось полномочиям директора центральной разведки в отношении членов разведывательного сообщества. В частности, были расширены полномочия директора в сфере бюджетного планирования, определения приоритетных целей и направлений деятельности членов разведывательного сообщества, усилены контрольные полномочия. Более серьезное внимание исполнительный приказ №12036 уделил вопросам координации, обмена информацией, вопросам распределения продукции разведки. Признавал приказ Картера возможность и необходимость международного сотрудничества в разведывательной сфере. В новом исполнительном приказе появился, также, раздел о контрольных полномочиях разведывательных комитетов Конгресса в отношении разведывательного сообщества⁵³⁵.

Приказ президента Картера фактически положил начало формированию самостоятельного бюджета Национальной разведывательной программы, в котором были сконцентрированы все бюджетные статьи, выделяемые различным разведывательным службам на осуществление разведывательных программ общенационального значения, то есть таких программ, которые направлены на обеспечение политических интересов США, интересов федерального правительства или, по крайней мере нескольких федеральных министерств.

4.7. Усиление позиций разведывательных служб в период президентства Р. Рейгана

После того, как президентом США стал Рональд Рейган, была произведена переоценка роли и места разведки в механизме американского государства. Идея усиления роли разведки была провозглашена Рейганом еще в период его предвыборной кампании. Остался он верен своим намерениям и после прихода в Белый Дом.

Заметное увеличение разведывательного бюджета наблюдается уже с начала восьмидесятых годов. Вырос и штат сотрудников разведки. Как важный составляющий элемент развития разведывательного сообщества администрация Рейгана рассматривала совершенствование систем технической разведки и усиление контрразведывательной деятельности. Поэтому на фоне общего роста разведывательного бюджета наиболее значительное увеличение ассигнований пришлось на долю служб технической разведки.

Новый президент, также как и его предшественник, проповедовал принцип сильной дееспособной разведки не только в военное, но и в мирное время. Два срока президентства Рейгана стали для разведывательного сообщества самыми благоприятными годами как с точки зрения финансового благополучия (при Рейгане суммарный бюджет разведки достиг своих абсолютных показателей за все годы «холодной войны»), так и с точки зрения того внимания, которое политическое руководство страны уделяло разведывательной деятельности⁵³⁶.

Для реализации своих намерений усилить роль разведывательной деятельности директором центральной разведки Рейган назначил ветерана Управления стратегических служб Уильяма Кейси. Именно при Кейси произошел стремительный скачок бюджетных ассигнований на разведку и значительной увеличился штат большинства ведомств, входящих в разведывательное сообщество. Вместо действовавшего до этого исполнительного приказа президента Картера №12036 Рейган издал действующий и по сей день исполнительный приказ №12333⁵³⁷,

⁵³⁵ Mark M. Lowenthal, U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy, Westport, CT: Praeger, 1992, P. 107.

⁵³⁶ См.: Maroni Alice C. Special Access Programs and the Defense Budget: Understanding the "Black Budget", October 24, 1989. Congressional Research Service, The Library of Congress, 1989.

⁵³⁷ См.: Executive Order № 12333, Dec. 4, 1981, 46 Fed. Reg. 59941.

в котором были более детально определены функции отдельных членов разведывательного сообщества, а также правовые рамки их деятельности.

Поддерживая президентскую инициативу, направленную на усиление роли разведки, и отчасти нивелируя те ограничения, которые были установлены для разведки законодательством 80-х годов, Конгресс США в восьмидесятые годы принял ряд законодательных актов, направленных на создание более благоприятных условий для деятельности членов разведывательного сообщества. Так, в 1980 году был принят Закон о секретной информации⁵³⁸, который устанавливал меры по защите секретной информации в ходе судебных процессов по уголовным делам. В 1982 году после скандала, связанного с рассекречиванием имен некоторых сотрудников ЦРУ, в результате чего погиб один из сотрудников, был принят Закон о защите установочных данных разведчиков, устанавливающий уголовную ответственность за раскрытие установочных данных сотрудников разведки, работающих под прикрытием⁵³⁹.

Заметное влияние на развитие разведывательного сообщества оказал принятый в 1986 году Закон Голдвотера-Николса⁵⁴⁰, который определил новую организационную структуру министерства обороны. Этот закон, в частности установил, что РУМО и Военно-картографическое управление (Defense Mapping Agency) должны выполнять функции тактической разведки на различных театрах военных действий. Министр обороны был наделен правом, по согласованию с директором центральной разведки, устанавливать порядок и процедуры деятельности Агентства национальной безопасности как органа тактической разведки в интересах обеспечения возможных войсковых операций министерства обороны. Закон также обязывал президента ежегодно представлять Конгрессу информацию о стратегии национальной безопасности США.

Развитие разведывательного сообщества США во второй половине восьмидесятых годов в значительной степени проходило под влиянием ряда громких шпионских скандалов, разразившихся в эти годы. Это в частности скандалы, связанные с разоблачением сотрудника военно-морской разведки Джонатана Поларда, сотрудников ЦРУ – Эдварда Ли Ховарда и Шерона Скранжа, СНБ – Рональда Пелтона, ФБР – Ричарда Миллера и ряда других разоблачений⁵⁴¹.

В этой связи основные усилия по совершенствованию работы разведывательного сообщества были направлены на усиления контрразведывательной деятельности в сообществе. Например, в министерстве обороны по распоряжению министра обороны было проведено специальное расследование эффективности деятельности ведомства. Одним из главных вопросов этого расследования был вопрос о состоянии контрразведывательной работы в министерстве. Государственный секретарь США также издал распоряжение проверить эффективность обеспечения безопасности американских посольств и миссий за границей, включая эффективность защиты зданий посольств от систем электронного наблюдения. Была проведена проверка эффективности контрразведывательного обеспечения ведомства и в ЦРУ.

Не остался в стороне от шпионских скандалов и Конгресс. В 1986 году в Комитет по разведке Сената был представлен отчет, в котором анализировалась эффективность контрразведывательной системы США⁵⁴². Опираясь на представленные выводы, разведывательные комитеты Конгресса рассмотрели вопрос контрразведывательного обеспечения разведыва-

⁵³⁸ Classified Information Procedures Act of 1980, Pub. L. 96–456, 94 Stat. 2025.

⁵³⁹ Intelligence Identities Protection Act of 1982, Pub. L. 97–200, §1, June 23, 1982, 96 Stat. 122

⁵⁴⁰ Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, Pub. L. 99–433, Oct. 1, 1986, 100 Stat. 992.

⁵⁴¹ См., например: Congressional Record 102nd Congress (1991-1992), Edward Lee Howard (Senate – November 27, 1991). P. S18747. [сайт]. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?r102:63:./temp/~r102I5uftF:e0> (дата обращения: 10.07.2014).

⁵⁴² Senate, Report 99-522. Meeting the Espionage Challenge: Review of United States Counterintelligence and Security Programs. Report of the Select Committee on Intelligence United States Senate, Oct. 3 1986. Washington: Government Printing Office, 1986.

тельного сообщества и рекомендовали руководителям ведомств внести необходимые изменения в работу контрразведки сообщества.

В 1988 году Конгресс вновь вернулся к вопросу эффективности контрразведывательного обеспечения США. Комитет по разведке Сената сформировал группу независимых экспертов из числа частных лиц, которую возглавил бизнесмен из Нью-Йорка Эли Джекобс (Eli Jacobs). Независимые эксперты должны были дать оценку принятым на основе рекомендаций Конгресса мерам по усилению контрразведывательной работы в разведывательном сообществе и определить дальнейшие перспективы развития контрразведки сообщества. Свой отчет эксперты во главе с Эли Джекобсом представили в мае 1990 года. В отчете были проанализированы в общей сложности 19 выявленных случаев шпионажа за период 1975 по 1989 год, и выработаны тринадцать рекомендаций по улучшению контрразведывательного обеспечения Соединенных Штатов⁵⁴³.

На первый взгляд, столь большое количество разоблачений агентов иностранных спецслужб в государственных учреждениях США можно рассматривать как очевидные просчеты в работе американской контрразведки. Однако, если проанализировать проблему глубже и сопоставить некоторые факты, то выводы могут оказаться совершенно иными. Так, весьма примечательно, что практически все разоблаченные агенты были разоблачены в течение очень короткого периода времени с 1985 по 1987 годы, при этом практически все они работали на разведку СССР. Если сопоставить эти события с теми событиями, которые происходили в конце 80-х годов XX века в СССР, и которые сопровождалась в том числе волной предательств высокопоставленных сотрудников советских спецслужб, то разумнее будет говорить не о провалах, а об огромных успехах американской внешней контрразведки. Умело воспользовавшись деструктивными процессами, запущенными в Советском Союзе во второй половине 80-х (по-видимому, не без участия американской разведки), контрразведывательные службы США смогли за очень короткий промежуток времени выявить значительную часть агентов, десятилетиями работавших на геополитического противника Соединенных Штатов, о которых при иных обстоятельствах американские спецслужбы вполне вероятно так никогда бы и не узнали.

4.8. Расследование "Иран-контрас"

Серьезным ударом для американской разведки стал разразившийся в 1986 году скандал по делу "Иран-контрас". В ноябре 1986 года Конгрессу стала известна информация об участии представителей администрации президента Рейгана в сделках по продаже оружия Ирану. Представители президентской администрации продавали Ирану оружие в обмен на помощь иранского правительства в освобождении американских заложников в Ливане. Подобная деятельность входила в противоречие с официально декларируемой позицией американского руководства в отношении Ирана. Торговая операция по продаже оружия Ирану была инициирована сотрудниками Совета национальной безопасности и проводилась при поддержке должностных лиц из числа сотрудников ЦРУ и министерства обороны. Сделка проводилась под видом тайной операции разведывательного сообщества, но, вопреки требованиям закона, о проведении этой тайной операции не докладывалось Конгрессу. В ходе расследования торговой сделки с Ираном выяснилось, что вырученные от продажи оружия деньги использовались сотрудниками СНБ для помощи никарагуанским "контрас", в то время как законодательством США оказание подобной помощи было запрещено.

⁵⁴³ См.: A Counterintelligence Reader, Volume III: Post-World War II to Closing the 20th Century by National Counterintelligence Center and Frank J. Frank J. Rafalko. Sep 1, 2011. P. 303-304.

Первой на скандальные разоблачения отреагировала исполнительная власть. В декабре 1986 года президент Рейган учредил Специальный следственный комитет (Special Review Board), который возглавил бывший сенатор Джон Тауэр. Через три месяца комитет Тауэра представил доклад, в котором указывалось, что деятельность разведки, связанная со скандалом «Иран-контрас» осуществлялась с нарушением соответствующих правовых норм, и что ненадлежащим образом осуществлялись установленные процедуры контроля за деятельностью разведки. Подвергся критике и стиль руководства разведкой со стороны президента Рональда Рейгана. Комитет Тауэра не рекомендовал проведение каких-либо структурных изменений в разведывательном сообществе, однако было рекомендовано пересмотреть правовые нормы, которые регулируют порядок проведения разведывательными ведомствами тайных операций за пределами США. В выводах комитета содержалась также рекомендация Конгрессу объединить разведывательные комитеты обеих палат в объединенный комитет по разведке⁵⁴⁴.

Еще до завершения работы Специального следственного комитета, в январе 1987 года для проведения следствия по делу «Иран-контрас» с целью последующего уголовного преследования виновных была создана следственная группа во главе с Лоуренсом Уолшем. В результате продолжавшейся шесть лет работы группы к уголовной ответственности были привлечены некоторые ключевые фигуры в Совете национальной безопасности, ряд сотрудников ЦРУ и бывший министр обороны. Однако президентом Бушем, сменившем на этом посту Р. Рейгана, еще до полного окончания следствия были помилованы шесть ключевых фигур, проходивших по этому делу.

В начале 1987 года к расследованию дела «Иран-контрас» подключился Конгресс США. Специальные следственные комитеты были созданы обеими палатами американского Конгресса. Палатой представителей был учрежден Специальный комитет по расследованию тайных поставок оружия Ирану (House of Representatives Select Committee to Investigate Covert Arms Transactions with Iran), а Сенатом – Специальный комитет по оказанию секретной военной помощи Ирану и никарагуанской оппозиции (Senate Select Committee on Secret Military Assistance to Iran and the Nicaraguan Opposition). Объединенный доклад по проведенному расследованию специальные комитеты Сената и Палаты представителей представили Конгрессу 17 ноября 1987 года⁵⁴⁵.

В докладе отмечалось, что противоправные акции в Никарагуа стали, в значительной мере, следствием того, что Конгрессом были установлены слишком жесткие рамки на проведение различных разведывательных акций в Латинской Америке. Законодательные ограничения на деятельность разведки в этом регионе в определенной части не соответствовали интересам национальной безопасности США. С другой стороны, причины злоупотреблений в азиатском регионе со стороны некоторых должностных лиц СНБ были предопределены тем, что руководство ЦРУ противилось попыткам освобождения заложников через сотрудничество с официальными лицами в Иране.

Выводы следственных комитетов Конгресса по делу «Иран-контрас» стали причиной ряда громких отставок среди высокопоставленных должностных лиц президентской администрации, СНБ и ЦРУ. Однако, в итоговом отчете речь шла не только об отдельных нарушениях и злоупотреблениях должностных лиц, но и о недостатках в руководстве разведывательным сообществом в целом, в особенности в части контроля за его деятельностью. Следственными комитетами обеих палат указывалось на необходимость выработки более жестких требований к санкционируемым тайным операциям на всех стадиях, начиная с разработки плана операции. Особо указывалось на необходимость представления в Конгресс подробного плана тайных

⁵⁴⁴ См.: Iran: the Tower Commission Report // Survival: Global Politics and Strategy. Volume 29, Issue 4, 1987.

⁵⁴⁵ Report of the Congressional Committees Investigating the Iran-Conta Affair with Supplemental, Minority, and Additional Views. U.S. House of Representatives Select Committee to Investigate Covert Arms Transactions with Iran. U.S. Senate Select Committee on Secret Military Assistance to Iran and the Nicaraguan Opposition. Washington: Government Printing Office, 1987.

операций в письменной форме и не позднее, чем через 48 часов после их одобрения президентом. Для усиления внутреннего контроля за подготовкой в ЦРУ планов тайных операций было предложено расширить полномочия генерального инспектора ЦРУ и назначать его в порядке, установленном для высших должностных лиц (с одобрения 2/3 Сената)⁵⁴⁶.

В обоих следственных комитетах Конгресса был, также поднят вопрос о совершенствовании системы контроля за деятельностью разведки со стороны законодательной власти. Прозвучало также предложение сократить число конгрессменов, непосредственно уведомляемых о докладываемых в Конгресс планах тайных операций разведки с 8 до 4. Такая мера, по мнению ряда членов следственных комитетов, должна была способствовать большей конспиративности в работе разведке, столь важной для успешного исхода операций. Однако ни предложения о совершенствовании системы контроля законодательной власти за разведкой, ни предложения о сокращении числа членов Конгресса, уведомляемых о проводимых тайных операциях, не были поддержаны большинством ни в комитете Палаты представителей, ни в комитете Сената, поэтому в общий доклад эти предложения были включены лишь в качестве особых мнений отдельных членов комитетов (Supplemental, Minority, and Additional Views).

Значительная часть предложений и рекомендаций, высказанных в докладе специальных следственных комитетов было предложено реализовать в проекте Закона о полномочиях разведки на 1991 год⁵⁴⁷. Предлагалось, в частности, реализовать положения, расширяющие полномочия Конгресса по контролю за тайными операциями разведки. Предложенные изменения были столь существенны, что президент Буш выступил с резкими возражениями, по поводу попыток Конгресса вторгаться в сферу конституционных полномочий президента. По мнению представителей президента, Конституция позволяет президенту США осуществлять, в случае необходимости тайные операции, а отдельные положения предложенного законопроекта ограничивают президента в его праве.

Для разрешения противоречий была создана специальная экспертная комиссия. Комиссия признала, что Конгресс не вправе ограничивать законом те права, которые закрепляет за президентом США американская Конституция. Однако, она также подчеркнула, что непосредственно из Конституции не следует исключительное право президента осуществлять тайные операции и ни Конгресс ни его комитеты по разведке никогда не признавали за президентом такого права. Поскольку же толкование Конституции является исключительной прерогативой законодательной власти, комиссия признала свою неспособность вынести окончательное решение по поставленному вопросу. Одновременно она указала на то, что ни законодательная, ни исполнительная ветви власти самостоятельно не вправе толковать положения Конституции и выносить решения по подобным вопросам⁵⁴⁸.

На волне "Ирангейта", в целях совершенствования системы контроля за работой разведывательного сообщества, Конгрессом было рекомендовано ввести в штате ЦРУ должность Генерального инспектора (Inspector General). Причем для придания соответствующего веса Генеральному инспектору предлагалось издать специальный законодательный акт, который бы закрепил функции и полномочия инспектора, порядок регулирования его взаимоотношений с директором центральной разведки.

Решение о введении в ЦРУ должности Генерального инспектора было закреплено в Законе о полномочиях разведки на 1990 финансовый год⁵⁴⁹. Было установлено, что назначение Генерального инспектора производит президент США в том же порядке, как произ-

⁵⁴⁶ U.S. Congress, 100th Congress, 1st session, Report of the Congressional Committees Investigating the Iran-Contra Affair with Supplemental, Minority, and Additional Views, S.Rept. 100-216/H. Rept. 100-433, November 17, 1987, P. 423-427.

⁵⁴⁷ Public Law 102-88, Intelligence Authorization Act for FY 1991.

⁵⁴⁸ U.S. Congress, House of Representatives, 103rd Congress, 1st session, Committee of Conference, Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991, H. Rept. 102-166, July 25, 1991, p. 28.

⁵⁴⁹ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1990, Pub. L. 101-193, title VIII, Sec. 801, Nov. 30, 1989, 103 Stat. 1711

водятся назначение других высших должностных лиц (с согласия двух третей Сената). Тем не менее Генеральный инспектор не получил столь широких полномочий, как это предлагалось специальным комитетом Конгресса. Было принято решение, что он должен подчиняться директору центральной разведки, хотя в ряде случаев он и мог выступать как относительно самостоятельное лицо, назначаемое непосредственно президентом. Среди обязанностей Генерального инспектора было установлено обязательное предоставление каждые полгода отчета о деятельности разведки в комитеты по разведке Сената и Палаты Представителей. В этом отчете должны указываться основные проблемы в деятельности американской разведки за последние полгода, а также предпринятые с целью их решения шаги и реализованные в этой связи мероприятия⁵⁵⁰.

4.9. Исполнительный приказ по вопросам разведки № 12333

Изданный еще в начале президентства Р. Рейгана и действующий по настоящее время исполнительный приказ № 12333 сыграл особую роль в истории становления системы разведывательных служб США. Типичным явлением для большинства нормативных правовых актов, издаваемых американскими президентами и регулирующих вопросы обеспечения национальной безопасности США является их недолговечность. Как правило, каждый новый президент, приступив к исполнению своих президентских обязанностей, обновляет значительную часть нормативной базы, регулирующей вопросы национальной безопасности и разведки. Нечто подобное случилось и с исполнительными приказами по вопросам разведки, когда один за другим три президента (Форд, Картер и Рейган) издавали собственные исполнительные приказы по вопросам разведки, соответственно отменяя аналогичные приказы своего предшественника.

Казалось бы, традиция, заложенная президентами Фордом и Картером и поддержанная президентом Рейганом, обрекает исполнительный приказ № 12333 на непродолжительное существование. Но судьба исполнительного приказа президента Рейгана № 12333 оказалась достаточно интересной и неожиданной. В отличие от своих предшественников, исполнительных приказов №11905 и №12036, продолжавших действовать лишь до избрания следующего руководителя американского государства и издания им нового исполнительного приказа по вопросам разведки, исполнительный приказ № 12333 продолжает действовать по сей день. Тем не менее, прежде чем стать своеобразным аналогом Закона о национальной безопасности 1947 года в сфере подзаконного нормотворчества⁵⁵¹, этому исполнительному приказу пришлось пережить долгие годы забвения.

Исполнительный приказ по вопросам разведки президента Рейгана № 12333 был издан в декабре 1981 года⁵⁵². Несмотря на относительно небольшой срок, который отделял его от момента издания предыдущего исполнительного приказа №12036, этот исполнительный приказ заметно превосходил предыдущий как в плане юридической техники изложения различных нормативных положений, так и с точки зрения детальности и выверенности отдельных положений приказа, регламентирующих: компетенцию разведывательного сообщества и отдельных разведывательных служб; вопросы управления сообществом; вопросы контроля за различными направлениями разведывательной деятельности; порядок решения вопросов взаимодействия в сообществе.

⁵⁵⁰ Ibid., sec. 801 (a).

⁵⁵¹ В данном случае автор имеет в виду тот факт, что все фундаментальные изменения в законодательстве, касающиеся вопросов организации и деятельности разведки, оформляются в виде поправок изменений и дополнений в Закон о национальной безопасности 1947 года. Прим. автора

⁵⁵² См.: Executive Order № 12333, Dec. 4, 1981, 46 F.R. 59941.

В отличие от предшествующего исполнительного приказа президента Картера, который в основном был направлен на усиление контроля за разведывательными службами, исполнительный приказ №12333 в качестве основной смысловой идеи выдвигает идею развития централизованной разведывательной организации США, усиление руководящей и координирующей роли директора центральной разведки, укрепление механизмов взаимодействия между отдельными разведывательными службами.

Приказ включает в себя три достаточно объемные части. В первой части раскрываются основные цели и задачи, которые ставятся перед разведывательным сообществом США, перечисляются основные функции Совета национальной безопасности как органа, обеспечивающего политическое руководство национальной системой разведки и определяющего ее стратегические задачи. Самое серьезное внимание в первой части уделено правам и обязанностям директора центральной разведки. В отличие от предыдущего исполнительного приказа, который в основном акцентировал внимание на роли директора как координатора национальной разведывательной деятельности, исполнительный приказ № 12333 наделяет директора достаточно серьезными административными рычагами⁵⁵³.

В частности, приказом предусмотрено право директора, без согласования с руководителями соответствующих федеральных министерств, в структуре которых имеются разведывательные органы, перераспределять выделяемые бюджетом средства между разведывательными службами. Директор наделяется правом контролировать процесс реализации разведывательных программ ведомственными разведками; разрабатывать процедуры, которые будут способствовать более эффективной реализации стратегических задач разведки; учреждать необходимые ему органы для руководства и контроля за деятельностью отдельных разведывательных служб. В полном соответствии со значительно расширившимися правами и обязанностями директора центральной разведки определены в исполнительном приказе № 12333 обязанности руководителей федеральных министерств, в составе которых имеются разведывательные службы, а также очерчены общие контуры полномочий отдельных разведывательных служб – членов разведывательного сообщества.

Вторая часть исполнительного приказа регламентирует порядок ведения разведывательной деятельности членами разведывательного сообщества. В этой части определены основные нормативные стандарты, предъявляемые к деятельности разведывательных служб, направленной на сбор и добывание разведывательной информации, использование оперативно-технических средств. Перечисленные в приказе ограничения в основном относятся к деятельности разведывательных служб, затрагивающей права и свободы граждан США, либо к деятельности, осуществляемой на территории США. Вся подобная деятельность, как это определял и предыдущий исполнительный приказ № 12036, в обязательном порядке должна быть санкционирована генеральным атторнеем США и должна строго соответствовать иным требованиям, закрепленным в приказе. В приказе сохранен также запрет на поведение тайных операций, связанных с физическим уничтожением политических лидеров, либо проведением экспериментов на людях⁵⁵⁴.

Характерным отличием исполнительного приказа № 12333 от предшествующих исполнительных приказов по вопросам разведки является достаточно заметное расширение круга задач, решаемых разведкой. Например, в перечень основных задач, решаемых разведывательным сообществом, были включены такие задачи, как добывание информации, связанной с международным терроризмом, наркобизнесом, другой враждебной деятельностью, направленной

⁵⁵³ Ibid., Part 1 – Goals, Direction, Duties and Responsibilities with Respect to the National Intelligence Effort, 46 F.R. 59941.

⁵⁵⁴ Ibid., sec. 2.10 Human Experimentation; sec.2.11 Prohibition on Assassination, 46 F.R. 59941.

ной против США⁵⁵⁵. Отдельный раздел приказа посвящен использованию сил и средств разведки в интересах правоохранительной деятельности⁵⁵⁶.

Третья часть исполнительного приказа № 12333 регламентирует процедуры парламентского контроля за разведкой; определяет основные теоретические понятия и терминологию, используемую в сфере разведки; устанавливает порядок издания подзаконных нормативных правовых актов более низкого уровня, уточняющих и детализирующих положения исполнительного приказа применительно к отдельным элементам разведывательного сообщества; регламентирует структуру разведывательного сообщества США и Национальной программы внешней разведки⁵⁵⁷.

Когда в 90-е годы XX века активно начало развиваться законодательство в сфере разведки, казалось что необходимость в специализированных исполнительных приказах главы государства по вопросам разведки отпала. Был принят Закон об организации разведки 1992 года⁵⁵⁸, ежегодно принимались законы о полномочиях разведки на следующий финансовый год, вносящие существенные изменения в Закон о национальной безопасности 1947 года и другие законы о разведке⁵⁵⁹. Законодательно оказались урегулированными именно те вопросы, которые до этого регламентировал исполнительный приказ № 12333.

Последующие события казалось бы подтверждали тенденцию отказа от исполнительных приказов по вопросам разведки. Поскольку на протяжении более чем трех десятилетий после издания приказа № 12333 не было издано нового исполнительного приказа по вопросам разведки, который был заменил устаревший и явно утративший юридическую силу (ввиду несоответствия его положений закону) исполнительный приказ № 12333, вполне резонно было бы сделать вывод о том, что США окончательно отказались от практики издания исполнительных приказов президента по разведке, и что отныне все фундаментальные вопросы, связанные с организацией и деятельностью разведывательного сообщества США будут регламентироваться лишь законом.

Ситуация, однако, неожиданно изменилась в 2003 году, когда президент Дж. Буш (младший) издал исполнительный приказ № 13284⁵⁶⁰. Новый исполнительный приказ внес многочисленные и принципиальные изменения и дополнения в исполнительный приказ президента Рейгана № 12333, приведя его положения в соответствие с актуальными на тот момент положениями Закона о национальной безопасности 1947 года, других законодательных актов, регламентирующих отношения в сфере разведки. Одновременно была изменена сама концепция исполнительных приказов президента по вопросам разведки.

До начала 90-х годов XX века они предназначались для комплексного урегулирования всего круга отношений, связанных с разведкой и не урегулированных законодательно, выступая в этой сфере в качестве нормативных актов, имеющих высшую юридическую силу. С 2003 года исполнительные приказы по разведке разумно рассматривать лишь как акты, детализирующие законодательно закрепленные стандарты в разведывательной сфере: разъясняющие сферу ответственности отдельных разведывательных служб, полномочия и обязанности руководителей всех уровней по отношению к достаточно общим положениям и стандартам, которые закрепляет закон. Начиная с 2003 года, любые изменения законодательства в сфере раз-

⁵⁵⁵ Ibid., Part 1 – Goals, Direction, Duties and Responsibilities with Respect to the National Intelligence Effort, sec. 1.4 The Intelligence Community.

⁵⁵⁶ Ibid., sec. 2.6 Assistance to Law Enforcement Authorities.

⁵⁵⁷ Ibid., Part 3 – General Provisions.

⁵⁵⁸ См.: Intelligence Organization Act of 1992, Oct. 24, 1992, Pub. L. 102-496.

⁵⁵⁹ См., например: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1997, Pub. L. 104-293, Oct. 11, 1996, 110 Stat. 3477.

⁵⁶⁰ См.: Executive Order № 13284, Sec. 18, Jan. 23, 2003, 68 Fed. Reg. 4077.

ведки вскоре находили свое отражения в соответствующих поправках, вносимых в содержание исполнительного приказа № 12333⁵⁶¹.

Следует признать, что исполнительные указы президента по вопросам разведки стали чрезвычайно удачным решением, не только способствовавшим совершенствованию правового регулирования организации и деятельности разведывательных служб, входящих в состав разведывательного сообщества США, но и стимулировавшим развитие самой разведывательной системы Соединенных Штатов. Для исторически децентрализованной системы разведывательных органов, которые даже после их формального объединения в единую разведывательную организацию (разведывательное сообщество США) в значительной мере продолжали оставаться ведомственными разведками, принципиально важно было не просто унифицировать правовые нормы, регламентирующие деятельность различных разведывательных служб, важно было закрепить нормативные стандарты, предъявляемые к различным разведывательным органам в рамках единого нормативного правового акта (причем непременно достаточно высокого уровня), нормативно определить место каждой из разведывательных служб в рамках единого разведывательного сообщества, показать единство и взаимосвязь стоящих перед американской разведкой задач.

Достаточно очевидно и то, что нынешняя эволюция законодательного регулирования организации и деятельности разведки в общих чертах повторяет тот путь, по которому развивалась практика президентского нормотворчества в сфере разведки, где на смену нормативным правовым актам, регулирующим отдельные группы отношений, либо регулирующим вопросы организации и деятельности какой-либо одной из разведывательных служб, пришли комплексные, многоплановые нормативные правовые акты, в которых разведка рассматривалась как многоуровневая система взаимосвязанных отношений.

Слишком очевидные параллели прослеживаются между современной редакцией Закона о национальной безопасности, и исполнительными указами президента по вопросам разведки. До 1992 года Закон о национальной безопасности даже не упоминал такого понятия как "разведывательное сообщество США". Вся его роль регулятора отношений в разведывательной сфере сводилась к учреждению ЦРУ и закреплению полномочий директора центральной разведки как руководителя американской разведки, координатора всей разведывательной деятельности и руководителя ЦРУ. При этом с 1947 по 1992 год в закон лишь дважды, в 1949 и 1958 годах, вносились поправки, непосредственно относящиеся к разведке⁵⁶².

Стремительное преобразование Закона о национальной безопасности 1947 года началось в 1992 году после принятия Закона о полномочиях разведки на 1993 финансовый год и законодательного закрепления организационной структуры разведывательного сообщества США⁵⁶³. В последующие два десятилетия в Закон о национальной безопасности практически ежегодно вносились поправки и дополнения, добавлялись новые разделы и статьи, постепенно вырисовывался контур комплексного, системного закона собирающего воедино весь спектр законодательных норм, регламентирующих организацию и деятельность разведывательного сообщества, вопросы управления, финансирования и контроля за разведкой⁵⁶⁴.

⁵⁶¹ См.: Executive Order № 13355, Secs. 2, 3, 6, Aug. 27, 2004, 69 Fed. Reg. 53593; Executive Order №. 13470, Secs. 1-4, July 30, 2008, 73 Fed. Reg. 45325.

⁵⁶² См.: Act of Aug. 10, 1949, ch. 412, Sec. 2, 63 Stat. 579; Pub. L. 85-599, Sec. 2, Aug. 6, 1958, 72 Stat. 514.

⁵⁶³ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1993, Pub. L. 102-496, Oct. 24, 1992

⁵⁶⁴ См., например: Pub. L. 102-496, title VII, Sec. 702, Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3188; amended Pub. L. 103-359, title V, Sec. 501(a)(1), Oct. 14, 1994, 108 Stat. 3428; Pub. L. 104-201, div. A, title XI, Sec. 1122(b)(1), Sept. 23, 1996, 110 Stat. 2687; Pub. L. 107-56, title IX, Sec. 902, Oct. 26, 2001, 115 Stat. 387; Pub. L. 107-108, title I, Sec. 105, Dec. 28, 2001, 115 Stat. 1397; Pub. L. 107-296, title II, Sec. 201(h), Nov. 25, 2002, 116 Stat. 2149; Pub. L. 107-306, title III, Sec. 353(a), Nov. 27, 2002, 116 Stat. 2401; Pub. L. 108-136, div. A, title IX, Sec. 921(e)(1), Nov. 24, 2003, 117 Stat. 1569; Pub. L. 108-177, title I, Sec. 105(d)(1), Dec. 13, 2003, 117 Stat. 2603; Pub. L. 108-458, title I, Secs. 1012, 1073, 1074(a), Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3662, 3693, 3694; Pub. L. 111-259, title IV, Sec. 441, title VIII, Sec. 804(1), Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2732, 2747; Pub. L. 112-87, title IV, Sec. 431, title V,

Глава 5. РАЗВИТИЕ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОГО СООБЩЕСТВА США В КОНЦЕ XX – НАЧАЛЕ XXI ВЕКА

5.1. Развитие новых направлений деятельности американской разведки

События, произошедшие в мире в конце восьмидесятых – начале девяностых годов привели к переоценке стратегических задач, стоящих перед разведывательным сообществом США. Развал Варшавского договора, начавшийся в 1989 году процесс объединения Германии, распад Советского Союза стали результатом изменения приоритетов разведывательной деятельности США.

С распадом СССР в 1991 году американская разведка формально лишилась своего основного геополитического противника, для противодействия которому она создавалась, которую она детально изучала на протяжении всего периода «холодной войны», под особенности военного и политического потенциала которого она традиционно выстраивала свою внутреннюю структуру. Вполне естественно, что с окончанием «холодной войны» в США достаточно громко стали звучать голоса тех, кто считал, что разведывательное сообщество решило стоявшие перед ним задачи и что в прежнем виде, с огромными ежегодными расходами на разведку, оно больше не нужно.

Впрочем, высшее политическое руководство США совсем иначе видело будущее разведки. Новый глава Белого Дома, Джордж Буш (старший), который лучше, чем любой иной президент США разбирался в вопросах разведки (с 1976 по 1977 годы Буш занимал должность директора центральной разведки), не испытывал никаких сомнений в отношении будущего американской разведки, полагая что "...сильной нации необходима сильная разведывательная организация"⁵⁶⁵.

Отвечая на призывы пацифистов, утверждавших, что в отсутствии противостояния между двумя политическими системами нет необходимости тратить огромные суммы на финансирование разведки, Джордж Буш настаивал, что окончание «холодной войны», отнюдь не снижает важности и значимости разведки для государства, а лишь ставит перед разведкой новые задачи: "...Мы нуждаемся в сильном разведывательном сообществе, чтобы консолидировать и расширить завоевания свободы в борьбе с тоталитаризмом. Нам нужна разведка, чтобы удостовериться в соблюдении исторических соглашений по разоружению. Мы нуждаемся в разведке, чтобы бороться с терроризмом и транспортировкой наркотиков. И мы должны иметь разведку, чтобы поймать за руку любого, кто пытается украсть наши технологии или по крайней мере не желает жить по правилам честной экономики. Мы должны иметь сильную разведку»⁵⁶⁶.

Однако, желание сохранить огромный потенциал, накопленный разведывательным сообществом в годы «холодной войны», отнюдь не означало сохранения в неизменном виде решаемых разведкой задач. Уже в реалиях начала 90-х годов было очевидно, что значительную часть своего потенциала разведывательному сообществу США придется переориентировать на решение новых задач.

⁵⁶⁵ President George Bush, News conference, 8 May 1991. [сайт]. URL: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/our-first-line-of-defense-presidential-reflections-on-us-intelligence/bush.html> (дата обращения: 10.07.2014).

⁵⁶⁶ President George Bush, Swearing-in ceremony of Robert Gates as DCI, 12 November 1991. [сайт]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=20208&st=central+intelligence&st1=> (дата обращения: 10.07.2014).

На различных этапах своей эволюции государство, выполняя свойственные ему функции, решает различные задачи, привлекая для их решения государственные органы. Вполне естественно, что изменяющаяся геополитическая реальность существенным образом меняет и задачи, стоящие перед государством. При появлении любой новой, нетрадиционной задачи, государство может либо учредить какие-то новые органы для ее решения – но подобный путь в итоге своем потенциально может привести к непомерному разрастанию государственного аппарата, – либо использовать для ее решения уже существующие органы, обладающие достаточным опытом, силами и потенциалом для решения подобной задачи.

Окончание «холодной войны» и распад СССР как раз означали для США изменение круга и приоритетности задач, которые должно было решать государство. Такие задачи как борьба с терроризмом, наркобизнесом, противодействие распространению оружия массового поражения, защита экономических интересов США в мире, которые в период «холодной войны» рассматривались как второстепенные, в 90-е годы XX века выдвинулись на первый план. В ряде случаев именно разведывательные службы со свойственными им приемами и методами работы, основу которых составляют тайные методы деятельности, оказываются наиболее лучшим образом подготовленными для решения подобных задач.

Вполне логичным выглядит и то, что большинство новых задач, к решению которых в последние десятилетия XX века была привлечена в США разведка, так или иначе связаны с правоохранительной деятельностью. Хотя правоохранительная деятельность имеет принципиальные отличия от деятельности разведывательной как с точки зрения преследуемых целей, так и с точки зрения специфики самой деятельности, она, однако, также основывается на сборе и добывании разведывательной информации, необходимой для раскрытия преступных деяний.

Сталкиваясь же с сильным и организованным противником, не признающим национальных границ, правоохранительные органы США часто оказывались неспособны должным образом противостоять ему. Их юрисдикция (за некоторыми исключениями) ограничена лишь собственной территорией государства, а деятельность – жесткими процессуальными стандартами. Куда более эффективными в подобных ситуациях могут оказаться разведывательные службы, действующие преимущественно за пределами национальной территории и использующие в своей работе иные приемы и методы деятельности.

Тенденцию ко все более активному использованию потенциала разведывательных служб для решения наиболее сложных задач в сфере правоохранительной деятельности нужно рассматривать как *общеисторическую закономерность*, которая с высокой долей вероятности будет повторяться (или уже повторяется) в национальной практике других государств.

Классическим примером того, как может государство в изменившихся исторических обстоятельствах эффективно использовать потенциал тех или иных органов государства для решения новых задач, является американский опыт использования разведывательных служб в борьбе с терроризмом. В понимании того, насколько допустимым и оправданным является использование разведки со свойственными ей приемами и методами деятельности в противодействии терроризму, США прошли долгий путь от почти полного отрицания целесообразности и полезности подобного "непрофильного" использования спецслужб, до признания разведки одним из ключевых и наиболее важных элементов всей антитеррористической системы США.

С точки зрения формализованного подхода можно утверждать, что американские разведывательные службы уже почти столетие участвуют в антитеррористической деятельности. Дело в том, что один из нынешних ведущих членов разведывательного сообщества, главный контрразведывательный орган страны Федеральное бюро расследований США, помимо своего членства в разведывательном сообществе является еще и ведущим федеральным правоохранительным ведомством в Соединенных Штатах. И именно как правоохранительный орган ФБР уже с начала XX века осуществляло противодействие угрозе терроризма.

Например, в 1918-1919 годах ФБР – тогда еще Бюро расследований министерства юстиции США – занималось расследованием взрывов в правительственных учреждениях⁵⁶⁷, совершенных одной из экстремистских организаций. В тридцатые годы, после принятия в 1932 году конгрессом Закона Линдберга⁵⁶⁸, ФБР активно участвовало в расследовании преступлений, связанных с похищениями людей⁵⁶⁹.

Однако, несмотря на достаточно солидный стаж участия в антитеррористической деятельности ФБР, говорить о том, что задача борьбы с терроризмом стала одной из значимых задач всей американской разведки можно лишь применительно к периоду не ранее начала 70-х годов. Именно в этот период американскую разведку стали активно привлекать к сбору разведывательной информации о международном терроризме.

Тем не менее, на фоне тех задач, которые разведывательное сообщество США решало в геополитическом противостоянии с Советским Союзом, противодействие терроризму по-прежнему выступало лишь одной из вспомогательных задач разведки. Участие разведывательного сообщества в борьбе с терроризмом ограничивалось в основном лишь добыванием информации о международных террористических организациях. В полной мере одной из приоритетных задач разведки задача борьбы с терроризмом стала лишь в 90-е годы XX века.

Наглядно возрастание роли американских разведывательных служб в противодействии угрозе терроризма можно проследить на примере анализа американского законодательства этого периода. До 90-х годов в американском законодательстве о разведке практически не упоминается о задачах разведки, касающихся противодействия терроризму. Однако, уже с начала 90-х годов в ежегодно принимаемых конгрессом законах о полномочиях разведки на следующий финансовый год проблеме участия разведывательных служб в борьбе с терроризмом уделяется все более существенное внимание⁵⁷⁰. Значительно чаще стали упоминаться разведывательные службы и в законодательстве, непосредственно нацеленном на противодействие терроризму⁵⁷¹.

Расширение круга задач, решаемых разведывательными службами затронуло не только вопрос активизации их участия в антитеррористической деятельности. После окончания «холодной войны» американские законодатели озаботились проблемой более активного использования потенциала разведывательного сообщества США в борьбе с организованной преступностью и наркобизнесом. В 1988 году был принят Закон о дополнительных полномочиях министерства юстиции в сфере организованной преступности и наркобизнеса, по существу рассматривавшему как единое целое проблему борьбы с организованной преступностью и проблему противодействия наркобизнесу⁵⁷².

Особенностью законодательства 90-х годов XX века стал комплексный подход к новым задачам, поставленным государством перед разведывательными службами. Законодательство этого периода тесно связывает организованную преступность с такими ее проявлениями как международный терроризм, транспортировка наркотиков, распространение оружия массового поражения и средств его доставки. Именно в таком контексте организованную преступность

⁵⁶⁷ См.: The New York Times, Sept.5, 1918. P.1.

⁵⁶⁸ См.: Act of June 22, 1932, ch. 271, 47 Stat. 326.

⁵⁶⁹ См., например: Act of July 18, 1934, To empower Certain Member of the Division of Investigation of the Department of Justice to Make Arrests in Certain Cases and for Other Purposes, 73d Congress, H.R. 9476.

⁵⁷⁰ См., например: Pub. L. 103-236, title III, Sec.306; Pub. L. 103-359, title VIII, Sec. 804; Pub. L. 104-293, title VI, Sec. 601.

⁵⁷¹ См., например: Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, Pub. L. 104-132, title VIII, Subtitle A, Sec. 810, 110 Stat. 1312.

⁵⁷² См.: Justice Department Organized Crime and Drug Enforcement Enhancement Act of 1988, Pub. L. 100-690, title I, subtitle B, Nov. 18, 1988, 102 Stat. 4189.

в Соединенных Штатах в 90-е годы стали рассматривать в качестве непосредственной угрозы национальной безопасности США⁵⁷³.

В рамках всей деятельности по противодействию организованной преступности на долю разведывательного сообщества США приходится главным образом та часть деятельности, которая осуществляется за пределами американской территории. Тот факт, что именно разведывательные службы осуществляют основную часть работы, направленной на противодействие международной организованной преступности неоднократно подчеркивался в докладах различных парламентских комиссий и комитетов, изучавших перспективы развития разведывательной системы США в начале XXI столетия⁵⁷⁴.

Вполне естественно, что среди членов разведывательного сообщества США наиболее интенсивно в процесс противодействия организованной преступности было вовлечено ФБР, которое занималось этой проблемой еще с 50-х годов прошлого столетия. В октябре 1994 года Президент США Клинтон, выступая на сессии Генеральной Ассамблеи ООН признал организованную преступность интернациональным явлением и выступил с призывом выработать эффективные механизмы кооперации для борьбы с организованной преступностью. В качестве международного координатора борьбы с организованной преступностью Президент рассматривал ФБР: "...вскоре, под руководством ФБР, мы откроем в Европе Академию для подготовки сотрудников правоприменительных органов, в которой полицейские смогут научиться, как более эффективно бороться с транспортировкой компонентов ядерного оружия, торговлей наркотиками, организованной преступностью и отмыванием капиталов"⁵⁷⁵.

В качестве первых шагов реализации предложения Клинтона в 1996 году было выделено два миллиона долларов на организацию переподготовки полицейских формирований Венгерской национальной полиции. Этот шаг, как было подчеркнуто в Бюджетном комитете, является лишь началом реализации программы по борьбе с организованной преступностью и связанными с нею преступлениями.

Усилилась борьба с организованной преступностью и в самих Соединенных Штатах. Специально для организации более эффективного противодействия организованной преступности ФБР были выделены более ста миллионов долларов сверх запрошенных бюджетных ассигнований на 1996 финансовый год. Наибольшее беспокойство у ФБР вызывает организованная преступность из стран Восточной Европы и России. На слушаниях в Комитете по бюджетным вопросам Палаты Представителей Конгресса особое внимание было организации эффективного противодействия проникновению криминальных элементов и, в первую очередь лидеров криминальных группировок из России, на территорию США.

Примечательно, что американское законодательство середины 90-х годов прошлого века не обошло своим вниманием и проблему организованной преступности на территории бывшего СССР. Так в Законе о выделении финансовых ассигнований министерству обороны на 1997 финансовый год особо отмечалось, что именно деятельность организованной преступности в странах бывшего СССР таит в себе повышенную угрозу распространения ядерного, радиологического, биологического и химического оружия⁵⁷⁶.

Другой задачей, трансформировавшейся в одну из важных задач разведывательного сообщества США в 90-е годы прошлого века, стала борьба с распространением наркотиков и

⁵⁷³ См., например: Pub. L. 104-293, title VIII, Sec. 804, Oct. 11, 1996, 110 Stat. 3476.

⁵⁷⁴ См., например: Intelligence Community in the 21st Century, Staff Study Permanent Select Committee on Intelligence, House of Representatives, 104th Congress. Chapter XIII. Intelligence and Law Enforcement.

⁵⁷⁵ Department of Commerce, Justice and State, The Judiciary and related agencies, appropriations for 1996 Fiscal Year: Part 2: Department of Justice: Hearings before the Appropriation Committee, House of Representatives, 104th Congress, 2nd Session, P.869.

⁵⁷⁶ См.: An Act to authorize appropriations for fiscal year 1997 for military activities of the Department of Defense, to prescribe military personnel strengths for fiscal year 1997, and for other purposes, Pub. L. 104-201, div. A, title XIV, Sec. 1402, Sept. 23, 1996, 110 Stat. 2715.

наркотрафиком. Данной проблемой американская разведка начала заниматься с середины 70-х годов XX века. Впервые задача борьбы с международным наркотрафиком как одна из задач разведывательного сообщества США была сформулирована в 1976 году исполнительным приказом № 11905⁵⁷⁷.

Вплоть до начала 90-х годов участие разведки в противодействии наркобизнесу носило достаточно номинальный характер. Как это отмечается например в докладе "Разведывательное сообщество в XXI веке"⁵⁷⁸, подготовленном комитетом по разведке Палаты представителей конгресса, подобное нежелание политических властей активнее использовать разведку для решения ряда важных задач в сфере правоохранительной деятельности хотя и было обусловлено множеством обстоятельств, но в основе своей имело две основные причины.

Первая причина заключалась в том, что правоохранительные органы и разведывательные службы в эпоху подчас находились в антагонистическом противоречии по отношению друг к другу. Они решали разноуровневые задачи, были наделены неравными полномочиями, различным образом добывали и использовали разведывательную информацию.

Другой причиной являлось то, что использование свойственных разведке приемов и методов работы за пределами США не сопряжено с таким же риском нарушения конституционных прав и свобод граждан как их использование на территории страны в отношении американских граждан. При этом разведывательное сообщество в 70-годы XX века уже имело неудачный опыт использования своего потенциала для решения задач в сфере обеспечения внутренней безопасности⁵⁷⁹. В итоге ряд скандалов и последующих парламентских расследований деятельности спецслужб ударил по самим же спецслужбам и надолго оттолкнул их от стремления участвовать в решении задач в правоохранительной сфере⁵⁸⁰.

Помимо названных выше двух причин, видимо, нельзя обойти вниманием и такую очевидную причину (напрямую не обозначенную в докладе конгресса) как абсолютная приоритетность в годы «холодной войны» задач, связанных с военно-политическим, экономическим и идеологическим противостоянием СССР и США. Не секрет, что с обеих сторон именно разведка выступала в роли одного из ударных орудий этого противостояния. Поэтому вряд ли стоит удивляться тому, что практически весь потенциал американской разведывательной системы вплоть до начала 90-х годов XX века был нацелен на решение главной и основной задачи – ослабление и подрыв Советского Союза и мировой системы социализма. Прочие же важные и значимые задачи государства, в решении которых востребованным мог оказаться опыт разведки, до определенного момента оказались отодвинутыми на второй план.

Именно названные выше причины обусловили тот факт, что активно проблемой борьбы с наркобизнесом американская разведка занялась лишь в 90-е годы XX века. Уже с 1990 года борьба с распространением наркотиков начала финансироваться отдельной статьей в разведывательном бюджете США, а Администрация по борьбе с наркотиками министерства юстиции была включена в состав ведущих разведывательных служб США.

Законом о полномочиях разведки на 1990 финансовый год на президента страны была возложена обязанность представить конгрессу доклад относительно того, как наиболее эффективно добываемая разведывательными службами информация о перевозке наркотиков может быть использована в интересах общенациональной деятельности по противодействию наркобизнесу и распространению наркотиков⁵⁸¹.

⁵⁷⁷ См.: Executive Order № 11905, Sec.4(b)(3), Feb. 18, 1976, 41 Fed. Reg. 7703.

⁵⁷⁸ The Intelligence Community in the XXI Century.

⁵⁷⁹ См., например: *Cox Archibald* Reflection upon Watergate. Brandies University. 1974, P.39.

⁵⁸⁰ См.: Intelligence Community in the 21st Century, Staff Study Permanent Select Committee on Intelligence, House of Representatives, 104th Congress. Chapter XIII. Intelligence and Law Enforcement.

⁵⁸¹ См.: Intelligence Organization Act of 1991, Oct. 24, 1992, Pub. L. 102-88. Sec.703.

В 1993 году на основании Закона о выделении финансовых ассигнований министерству обороны на 1994 финансовый год⁵⁸² в США был учрежден Национальный разведывательный центр по борьбе с наркотиками (National Drug Intelligence Center). Центр стал структурным подразделением министерства юстиции и призван был действовать под управлением и контролем Генерального Атторнея США. Вновь учрежденный центр стал своеобразным связующим звеном, призванным скоординировать и консолидировать деятельность разведывательного сообщества, направленную на борьбу с наркотиками, и аналогичную деятельность правоохранительных органов США. Первоначально финансирование центра осуществлялось из бюджета министерства обороны, однако с 1997 года финансирование центра осуществлялось совместно из бюджета министерства обороны и бюджета разведывательного сообщества США⁵⁸³.

Учитывая специфику того потенциала, которым обладают в США разведывательные службы, естественным выглядит тот факт, что основные усилия разведывательного сообщества в сфере борьбы с наркобизнесом направлены вовне страны. Подобная "специализация" разведки на данном направлении деятельности нашла свое отражение и в американском законодательстве. Например, в Законе о полномочиях разведки на 2003 финансовый год говорится не только о том, что перед разведывательным сообществом ставится задача оказания помощи правительству Колумбии в борьбе с наркобизнесом, но и определяются конкретные шаги, которые должны быть осуществлены разведкой в ходе решения данной задачи, а также определяется порядок контроля со стороны конгресса за указанной деятельностью американской разведки⁵⁸⁴.

Вместе с тем, не исключается возможность сбора разведывательной информации о наркотрафике и наркоторговцах и на территории США. Так, определяющий общие задачи членов разведывательного сообщества по борьбе с наркотрафиком исполнительный приказ президента Рейгана № 12333 допускает сбор и добывание разведывательной информации о наркодилерах и на территории Соединенных Штатов. Данный нормативный акт обязывает руководителей разведывательных служб, наделенных полномочиями в сфере противодействия незаконной транспортировки наркотиков под руководством Генерального Атторнея разрабатывать стандарты для осуществления сбора разведывательной информации о наркотрафике и наркоторговцах как на территории США, так и за ее пределами⁵⁸⁵.

Преемник Джорда Буша (старшего) на посту президента демократ Билл Клинтон, бесспорно был менее осведомлен обо всех особенностях работы разведывательных служб. Однако, по свидетельству самого Клинтона, уже в первый срок своего президентства он убедился насколько важна для руководителя государства информация, получаемая разведкой: "Каждое утро президент начинает свой рабочий день спрашивая: Что произошло за ночь? Что мы знаем? Как мы это узнали? Подобно моим предшественникам, я обращаюсь к разведывательному сообществу в поисках ответа на эти вопросы"⁵⁸⁶.

В 1993 году в рамках программы администрации президента Клинтона по реформированию деятельности правительства была создана комиссия, во главе с вице-президентом Гором. Ее задача заключалась в исследовании эффективности работы разведывательного сообщества США. Комиссия сформулировала несколько предложений, которые, по ее мнению, должны положительно сказаться на деятельности сообщества. В частности было высказано мнение, что

⁵⁸² См.: An act making appropriations for the Department of Defense for the fiscal year ending September 30, 1994, and for other purposes, Pub. L. 103-139, title VIII, Sec. 8056, Nov. 11, 1993, 107 Stat. 1452.

⁵⁸³ См.: Intelligence Organization Act of 1997, Pub. L. 104-293, title I, Sec. 104(d), Oct. 11, 1996, 110 Stat. 3464.

⁵⁸⁴ См.: Intelligence Organization Act of 2003, Pub. L. 107-306, title V, Sec. 501., Nov. 27, 2002, 116 Stat. 2404.

⁵⁸⁵ См.: Executive Order № 12333, 1.6 Heads of Elements of the Intelligence Community. Dec. 4, 1981, 46 F.R. 59941.

⁵⁸⁶ См.: President William J. Clinton, Central Intelligence Agency, 4 January 1994. [сайт]. URL: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/our-first-line-of-defense-presidential-reflections-on-us-intelligence/clinton.html> (дата обращения: 10.07.2014).

на деятельности разведки крайне отрицательно сказывается межведомственная конкуренция в борьбе за новые программы и новые бюджетные ассигнования. Для устранения подобной конкуренции было предложено распределять новые программы и дополнительные бюджетные ассигнования между ведомствами в порядке ротации, что позволит в равной мере укреплять и развивать все ведомства, входящие в разведывательное сообщество⁵⁸⁷.

Комиссия также предложила ввести Комитет по контролю за разведкой (Intelligence Oversight Board) в состав Консультативного комитета при президенте по вопросам разведки. Это предложение было реализовано Исполнительным приказом президента Клинтона в 1993 году⁵⁸⁸.

Примечательно, что расширив в 90-е годы прошлого века круг задач, решаемых разведкой, США совершенно не собирались отказываться от того потенциала, который был накоплен разведывательным сообществом на основном фронте «холодной войны» – противостоянии с Советским Союзом. Часть потенциала политической разведки лишь предполагалось перераспределить между другими регионами земного шара. Именно эту идею в 1997 году, в одном из своих выступлений выразил глава Национального разведывательного совета Джон Ганнон. Он выделил следующие основные проблемы, стоящих перед разведывательным сообществом: процесс реформ в России и Китае; враждебные "недемократические" политические режимы в таких странах как Иран, Ирак, Северная Корея; транснациональные проблемы, такие как международный терроризм, распространение оружия массового поражения, организованная преступность, транспортировка наркотиков и угрозы информационным и компьютерным системам; зоны международной напряженности – Ближний Восток, Южная Азия, Босния и т.д.; зоны "гуманитарных кризисов" – государства и регионы, погруженные в межэтнические конфликты, гражданскую войну; районы стихийных бедствий, насильственной миграции, болезней, голода⁵⁸⁹.

Тенденция к расширению полномочий разведывательного сообщества еще отчетливее прослеживается во второй половине 90-х годов. В ежегодных отчетах директора центральной разведки важное место уделяется борьбе с терроризмом, транспортировкой наркотиков, деятельности разведывательного сообщества в сфере контроля за нераспространением ядерных технологий.

Интересен тот факт, что в отчетах директора центральной разведки, направляемые в разведывательные комитеты Конгресса, во второй половине 90-х годов вновь достаточно часто стала упоминаться Россия. Если в начале и середине десятилетия при упоминании России речь шла в основном о том, как с выгодой для США интегрировать ее в международные структуры и как расширить ее контакты с НАТО, то уже в 1996-1997 годах Россия вновь стала расцениваться как потенциальный источник угрозы для национальных интересов США. По мнению директора центральной разведки Джорджа Тенета, возродившаяся Россия может представлять серьезную угрозу для национальной безопасности Соединенных Штатов. Беспокоил руководителя разведывательного сообщества и ЦРУ также тот факт, что Россия существенную часть своего весьма скудного оборонного бюджета продолжает тратить на научные исследования и разработки в оборонной сфере. В этой связи одной из важных задач американской разведки директор назвал сбор разведывательной информации о модернизации российских стратегических ядерных сил. Особо интересовали американскую разведку новые российские разработки

⁵⁸⁷ См.: The Vice President's National Performance Review – recommending a Biennial Budget Process: Hearing Before the Legislation and National Security Subcommittee of the Committee on Government Operations, House of Representatives, One Hundred Third Congress, First Session, October 7, 1993. Washington: Government Printing Office, 1994.

⁵⁸⁸ См.: Executive Order № 12863, Sept. 13, 1993, 58 Fed. Reg. 48441.

⁵⁸⁹ См.: John Gannon, Chairman of National Intelligence Council "Challenges to US Intelligence", October 13 1997. [сайт]. URL: https://www.cia.gov/news-information/speeches-testimony/1997/ddi_speech_101397.html (дата обращения: 11.07.2014).

в области мобильных межконтинентальных баллистических ракет как наземного, так и морского базирования⁵⁹⁰.

Неодобрительно и с серьезным опасением высказывается руководитель разведки о возможных перспективах военно-технического сотрудничества России и Китая. Особое раздражение у Тенета вызывает стремление Китая закупать у России новейшую военную технику и военные технологии в сфере авиастроения, противовоздушной обороны. Боятся в США и перспектив стратегического партнерства между Китаем и Россией в XXI веке. В этой связи одной из приоритетных задач разведывательного сообщества называется задача отстаивать (доступными разведке средствами) интересы Соединенных Штатов в отношениях между Россией и Китаем⁵⁹¹.

Достаточно новым направлением в деятельности американской разведки в конце 90-х годов стало развитие новейших разведывательных технологий в области применения высокоточного оружия. Развивая идеи пентагоновских стратегов о маловероятности глобальной мировой войны в обозримом будущем, в США по-новому оценили роль военно-тактической разведки в обеспечении локальных военных конфликтов. Новая идеология подразумевала более активное участие американских вооруженных сил в "усмирении" нелояльных США политических режимов в различных районах земного шара. Для того, чтобы подобные военные акции не приводили к слишком большим жертвам среди мирного населения и не вызывали в мировом сообществе слишком явной неприязни к американской внешней политике, США предполагали преимущественное использование средств высокоточного оружия, которое бы наводилось на цель при помощи орбитальных космических спутников.

При проведении сухопутных операций американских вооруженных сил с использованием высокоточного оружия ставилась задача задействовать потенциал космической разведки и новейших электронных систем автоматической обработки информации. В идеальном варианте не только каждое подразделение сухопутных сил США, но и каждая боевая единица должна быть обеспечена практически мгновенной постоянной связью с орбитальным космическим разведывательным аппаратом, который бы с точностью до метров позволял определять собственные координаты, местонахождение и состав сил противника. Подобная система позволяла практически ежесекундно координировать действия различных видов вооруженных сил, оперативно реагировать на малейшее изменение обстановки на театре военных действий и как следствие – получить решающее преимущество над противником в сражении, сведя к минимуму собственные потери.

Для реализации идей массового применения высокоточного оружия США необходимо было централизовать свою систему космической разведки. До начала девяностых годов XX века вопросами аэрокосмической разведки (обработкой данных получаемых от аэрокосмических разведывательных систем) в Соединенных Штатах занималось достаточно большое число ведомств. Собственными подразделениями аэрокосмической разведки обладали все рода вооруженных сил, большинство объединенных командований, ЦРУ в лице Национального центра фотографической разведки (National Photographic Interpretation Center).

В 1990-1991 года, в ходе военных действий Соединенных Штатов в Персидском заливе возникла идея усовершенствовать систему управления аэрокосмической разведкой, поскольку в существовавшей системе выявились серьезные недостатки. Одним из основных функциональных недостатков системы аэрокосмической разведки (на это, в частности, указывает итоговый отчет Комиссии Аспина-Брауна⁵⁹²) являлась достаточно растянутая во времени про-

⁵⁹⁰ См.: Select Committee on Intelligence United States Senate, The Director of Central Intelligence Annual Report, 22 August 1997. [сайт]. URL: <http://fas.org/irp/cia/product/report-97.htm> (дата обращения: 11.07.2014).

⁵⁹¹ Ibid., Strategic Powers in Transition

⁵⁹² Commission on the Roles and Capabilities of the U.S. Intelligence Community, Chapter 11. Space Reconnaissance and the Management of Technical Collection, Washington: Governmental Printing Office, 1996.

цедура распределения результатов разведки между заинтересованными в разведывательной продукции ведомствами, в первую очередь боевыми подразделениями американской армии. Другим существенным недостатком называлась нескоординированность действий различных ведомств, ведущих аэрокосмическую разведку. Определенные трудности возникали, также, из-за различия задач тактической разведки, осуществляемой подразделениями вооруженных сил и теми задачами, которые ставились перед аэрокосмической разведкой руководством разведывательного сообщества.

В 1992 году директор центральной разведки Роберт Гейтс выступил с предложением создать новое ведомство, которое бы осуществляло полное управление сбором информации аэрокосмической разведки, проводило бы централизованную аналитическую обработку и последующую рассылку разведывательного продукта заинтересованным ведомствам. Однако в полной мере решить эту задачу в начале 90-х годов не получилось. В качестве компромиссного решения в 1992 году в министерстве обороны был создан новый разведывательный орган – Центральная служба фотографической разведки (Central Imagery Office), которая комплектовалась сотрудниками Центрального разведывательного управления и министерства обороны. Ведущие службы аэрокосмической разведки не вошли в состав новой службы, и ее полномочия оказались намного более узкими, чем предполагалось в первоначальном проекте⁵⁹³.

5.2. Дело Олдриджа Эймса и реформа контрразведывательной деятельности

Серьезным ударом по американской разведке, в первую очередь по ЦРУ, стал разгоревшийся в 1994 году шпионский скандал, связанный с делом сотрудника ЦРУ Олдриджа Эймса (Aldrich Ames), на истинную причину провала которого достаточно деликатно намекнул В.А. Крючков: «... Версий провала может быть много, даже очень, но две из них, на мой взгляд, маловероятны: случайный выход американских спецслужб на Эймса или его ошибка, неосторожность...»⁵⁹⁴

Как выяснилось в ходе расследования, совместно проведенного ЦРУ и ФБР, сотрудник ЦРУ с 30 летним стажем работы в разведке, по крайней мере с 1985 года сотрудничал с советской, а затем с российской разведкой. Скандал в разведывательном сообществе, связанный с делом Эймса, выявил серьезные проблемы, в системе подбора кадров для разведывательных служб США, а также в системе контрразведывательного обеспечения разведывательного сообщества. Отчет комиссии Конгресса, посвященный расследованию «дела Эймса», вполне справедливо указывал на тот факт, что вряд ли может считаться отвечающей требованиям времени система контрразведывательного обеспечения, в которой как минимум десятилетие одну из высших должностей занимает лицо, вовлеченное в шпионскую деятельность и за весь этот срок не разоблаченное⁵⁹⁵.

В ходе парламентского расследования выявились также серьезные недостатки в координации контрразведывательной работы между ФБР и ЦРУ. Несмотря на создание совместной следственной группы, оба ведомства в ходе расследования дела Эймса в первую очередь руководствовались своими узковедомственными интересами. Особые нарекания конгрессмены высказали в адрес ЦРУ, которое стремилось предоставлять ФБР неполный перечень материалов, относящихся к делу и в скрытой форме препятствовало проведению совместного расследования. Всерьез не изменило ситуацию и создание при директоре центральной разведки

⁵⁹³ См.: DOD Directive 5105.56, Central Imagery Office, May 6, 1992.

⁵⁹⁴ См.: Крючков В.А. Личное дело М.: Изд-во Эксмо, 2003. С. 184.

⁵⁹⁵ An Assessment of the Aldrich H. Ames Espionage Case and Its Implications for U.S. Intelligence: Report Prepared by the Staff of the Select Committee on Intelligence, United States Senate [84-046] Washington: U. S. Government Printing Office, 1994. P.53.

нового координирующего органа – Контрразведывательного центра, в обязанности которого входил надзор за исполнением членами разведывательного сообщества предписаний Исполнительного приказа 12333 по вопросам координации контрразведывательной деятельности, а также содействие ведомств в процессе координации⁵⁹⁶.

По результатам парламентского расследования дела Эймса Конгресс принял Закон о контрразведке и усилении безопасности 1994 года⁵⁹⁷, который существенно расширил правовую базу, регулирующая контрразведывательную деятельность в разведывательном сообществе. Особое внимание в законе было уделено совершенствованию системы координации контрразведывательных вопросов между ФБР и ЦРУ. Усилилась роль ФБР в контрразведывательном обеспечении разведывательного сообщества.

В законе также содержался ряд законодательных нововведений, призванных создать условия, благоприятствующие деятельности американской контрразведки. В частности, в законодательном порядке закрепляется обязанность всех финансовых агентств, финансовых институтов, холдинговых компаний, иных финансовых учреждений предоставлять по запросу ведомств, наделенных полномочиями в сфере контрразведки, любые финансовые документы, финансовую информацию или клиентские финансовые отчеты, которые могут потребоваться при проведении расследования⁵⁹⁸. Из-под действия данной законодательной нормы выводится лишь та информация, которая касается высших должностных лиц государства (президента, вице-президента, членов конгресса) и судей федеральных судов США⁵⁹⁹.

Нельзя обойти вниманием и ту часть Закона о контрразведке и усилении безопасности 1994 года, которая устанавливает возможность материального стимулирования лиц, предоставляющих заинтересованным федеральным ведомствам информацию об актах шпионажа, направленных против Соединенных Штатов. Продолжая ту традицию, которая была заложена еще в 1984 году в Законе о борьбе с международным терроризмом⁶⁰⁰ и развивая положения данного законодательного акта, конгресс США расширил рамки действия норм о материальном вознаграждении и на ту информацию, которая связана с разведывательной деятельностью, направленной против США.

В соответствии с Законом о контрразведке и усилении безопасности 1994 года любой индивидуум, предоставивший Соединенным Штатам информацию, на основании которой: 1) был произведен арест или выдвинуто обвинение в отношении лица, совершившего (в любой стране мира) акт шпионажа против США; 2) был произведен арест или выдвинуто обвинение в отношении лица, покушавшегося или вступившего в сговор с другими лицами с целью совершения акта шпионажа против США; 3) был предотвращен или сорван акт шпионажа, направленный против США, может рассчитывать не только на получение от правительства Соединенных Штатов вознаграждения в сумме до двух миллионов долларов⁶⁰¹, но и на законодательную гарантию *конфиденциальности* подобного сотрудничества⁶⁰². В случае необходимости Закон также допускает возможность в целях защиты лиц, предоставивших американской контрразведке подобную информацию, применение в отношении них, по решению генерального атторнея, "программы защиты свидетелей"⁶⁰³.

⁵⁹⁶ Ibid., P.65-66.

⁵⁹⁷ См.: Counterintelligence and Security Enhancements Act of 1994, Oct. 14, 1994, Pub. L.103-359, title VIII, 108 Stat. 3434.

⁵⁹⁸ Ibid., Sec. 802. Access to Classified Information.

⁵⁹⁹ Ibid., Sec. 803.

⁶⁰⁰ См.: Act to Combat International Terrorism of 1984, Pub. L. 98-533, title I, Sec. 101(a), Oct. 19, 1984, 98 Stat. 2706.

⁶⁰¹ См.: Sec. 3001 of Pub. L. 104-19.

⁶⁰² См.: Pub. L. 98-533, title I, Sec. 101(a), Oct. 19, 1984, 98 Stat. 2707.

⁶⁰³ См.: Pub. L. 98-533, title I, Sec. 101(a), Oct. 19, 1984, 98 Stat. 2707; amended Pub. L. 99-646, Sec. 45, Nov. 10, 1986, 100 Stat. 3601.

Фактически подобная законодательная норма означала ни что иное, как официальный призыв к конфиденциальному сотрудничеству с американской контрразведкой (на возмездной основе, с четко обозначенными границами материального вознаграждения) всех тех лиц, обладающих информацией относительно проводимой иностранными державами разведывательной деятельности, направленной против США, которые таким образом готовы "улучшить" свое материальное положение и для которых до сей поры сдерживающим фактором выступали не нормы морали и нравственности, а сомнения относительно гарантий безопасности подобного "сотрудничества".

5.3. Законодательное закрепление статуса разведывательного сообщества США

Кардинальное изменение круга задач, решаемых разведкой, самое серьезное и существенное с момента принятия Закона о национальной безопасности 1947 года, не могло не потребовать изменения всей внутренней организации разведывательной системы США. Главами разведывательных комитетов обеих палат Конгресса в 1992 году был предложен совместный проект Закона о национальной безопасности 1992. Этот законопроект, получивший название законопроект Борена-Маккарди (по фамилиям глав двух разведывательных комитетов – Boren-McCurdy) предлагал серьезную структурную перестройку всего разведывательного сообщества и в первую очередь системы управления разведкой. В частности, было реанимировано выдвинутое еще в 1971 году в докладе Шлезингера предложение учредить должность директора национальной разведки, наделив его полномочиями распоряжаться бюджетом разведки и осуществлять временный перевод в случае необходимости сотрудников одного разведывательного ведомства в другое⁶⁰⁴.

По мнению авторов законопроекта, директор национальной разведки должен был определять разведывательные потребности и приоритеты в сборе разведывательной информации для всех членов сообщества, а также выполнять функции советника президента по вопросам разведки. Аналитические подразделения ЦРУ предполагалось отдать под непосредственный контроль директора, в то время как само Центральное разведывательное управление планировалось вывести из-под его непосредственного контроля и учредить самостоятельную должность директора ЦРУ⁶⁰⁵.

Конгресс оставил без внимания большинство предложений, содержащихся в законопроекте Борена-Маккарди. Вместо этого конгрессмены решили упорядочить и систематизировать законодательство, касающееся организации разведки, в которое на основе большого количества различных законодательных актов были внесены серьезные изменения с момента принятия в 1947 году Закона о национальной безопасности. С этой целью в Закон о полномочиях разведки на 1993 год в качестве самостоятельного законодательного акта был включен Закон об организации разведки 1992 года⁶⁰⁶.

Тем не менее, даже в таком урезанном варианте реализация предложений Д. Борена и Д. Маккарди стала эпохальным событием для разведывательного сообщества США. Впервые вопросы организации разведывательного сообщества США оказались урегулированными законодательно, впервые, с момента создания разведывательного сообщества в открытом для общественности нормативном правовом акте указывался полный список разведывательных служб-членов разведсообщества США. Именно с Закона об организации разведки начинается эпоха

⁶⁰⁴ H.R.4165. National Security Act of 1992. [сайт]. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c102:H.R.4165>: (дата обращения: 10.07.2014).

⁶⁰⁵ Ibid., Sec. 141.

⁶⁰⁶ См.: Intelligence Organization Act of 1992, Oct. 24, 1992, Pub. L.102-496, title VII, Sec. 704, 106 Stat. 3189.

формирования мощной законодательной основы организации и деятельности разведывательного сообщества США.

В соответствие с Законом об организации разведки 1992 года, представляющем собой дополнение к Закону о национальной безопасности 1947 года⁶⁰⁷, и входящего в Закон о полномочиях разведки на 1993 финансовый год⁶⁰⁸, структура разведывательного сообщества США было определена следующим образом.

Служба директора центральной разведки, которая должна включать Службу заместителя директора центральной разведки, Национальный разведывательный совет и такие другие элементы, которые будут определены директором центральной разведки.

Центральное разведывательное управление.

Агентство национальной безопасности.

Разведывательное управление министерства обороны.

Головное ведомство фотографической разведки министерства обороны.

Национальное управление воздушно-космической разведки.

Другие службы в рамках министерства обороны, которые осуществляют добывание разведывательной информации в национальных интересах при помощи космических разведывательных систем.

Разведывательные элементы министерства сухопутных войск, военно-морского флота, военно-воздушных сил, корпуса морской пехоты США, ФБР, министерства финансов и министерства энергетики.

Служба разведки Государственного департамента.

Такие другие элементы любого другого министерства или ведомства, которые могут быть определены президентом США, или совместно директором разведывательного сообщества и руководителем соответствующего министерства или ведомства⁶⁰⁹.

Законодательно урегулировав структуру разведывательного сообщества, формально федеральный закон позволил и без законодательного оформления расширять число членов разведывательного сообщества (по решению президента или совместному решению директора центральной разведки и соответствующего руководителя федерального органа). Однако на практике подобная возможность изначально была крайне маловероятна.

Сложность заключалась в том, что начиная с конца семидесятых годов Конгресс ежегодно принимает закон о полномочиях разведки на следующий финансовый год, в котором перечислены разведывательные службы, финансируемые в предстоящем финансовом году из бюджета национальной разведки. Теоретически, за директором центральной разведки было закреплено право перераспределения части бюджетных фондов между отдельными членами разведывательного сообщества, но эта процедура применима лишь к тем службам, которые уже названы в законе, то есть на них выделены бюджетные средства в рамках одной из национальных разведывательных программ.

Следовательно, реально учредить новую разведывательную службу, которая бы сразу вошла в состав разведывательного сообщества, может только Конгресс. Обозначенное же в пункте 10 право президента и директора центральной разведки самостоятельно расширять рамки разведывательного сообщества относимо лишь к уже существующим в структуре того или иного федерального министерства разведывательным службам, которые финансируются из иного источника, нежели бюджет национальной разведки.

Например, без законодательного оформления, возможно расширение разведывательного сообщества за счет одной из уже существующих разведывательных служб министерства

⁶⁰⁷ См.: National Security Act of 1947, July 26, ch. 343, 61 Stat. 495, as amended (50 U.S.C. 401 et seq.).

⁶⁰⁸ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1993, Oct. 24, 1992, Pub. L. 102-496, 106 Stat. 3189

⁶⁰⁹ См.: Pub. L. 102-496, Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3180, Sec. 701.

обороны, которая финансируется из оборонного бюджета. Если в течении финансового года министр обороны и руководитель разведывательного сообщества совместно придут к заключению, что необходимо срочное расширить разведывательное сообщество за счет одной из разведывательных служб министерства обороны, решение может быть принято и без участия Конгресса. Однако фактически, процедура подготовки и принятия подобного решения занимает достаточно длительное время, обычно от нескольких месяцев до года и более. Конгресс же ежегодно принимает законы о полномочиях разведки на следующий финансовый год и, что вполне естественно, любое планируемое изменение структуры разведывательного сообщества заранее будет закреплено в проекте будущего закона.

При такой процедуре новый член сообщества получает более высокий законодательно закрепленный статус и будут полностью исключены возможные проблемы с утверждением в Конгрессе ассигнований для нового члена разведывательного сообщества. Маловероятно, что даже в отдаленной перспективе изменение числа членов разведывательного сообщества будет осуществляться иначе, нежели на основании законодательного акта. Установленное в законе право президента и директора центральной разведки самостоятельно расширять число членов разведывательного сообщества лишь в малой степени является реальным механизмом для изменения структуры разведывательного сообщества. В большей мере это положение отражает признание со стороны Конгресса традиционного толкования разведывательной деятельности как прерогативы президентской власти и, следовательно, признание права президента формировать необходимую ему разведывательную структуру⁶¹⁰.

После 1992 года продолжился процесс расширения разведывательного сообщества США. Первые изменения в законодательство, регламентирующее организацию американской разведки, были внесены уже в 1994 году. Они были вызваны созданием незадолго до этого на базе ряда крупных подразделений фотографической разведки министерства обороны Центральной службы фотографической разведки (Central Imagery Office). Законом о полномочиях разведки на 1995 финансовый год вместо достаточно расплывчатого и не совсем понятного положения, определявшего в качестве члена разведывательного сообщества "Головное ведомство фотографической разведки министерства обороны" (на 1992 год в министерстве обороны не существовало головного ведомства фотографической разведки) в качестве полноправного члена сообщества была определена вновь созданная Центральная служба фотографической разведки⁶¹¹.

Однако, объединение в одно ведомство лишь некоторых подразделений космической разведки министерства обороны было половинчатым шагом. Поэтому, уже в середине девяностых годов вновь была реанимирована идея централизации системы обработки данных, полученных при помощи космических разведывательных систем. В 1995 году министр обороны США, директор центральной разведки и председатель объединенного комитета начальников штабов совместно выступили с инициативой создать единую централизованную службу аэрокосмической разведки – Национальное управление фотографической разведки и картографии (National Imagery and Mapping Agency). Новое ведомство предложено было наделить полномочиями по управлению всеми вопросами, связанными с национальной аэрокосмической разведкой⁶¹².

⁶¹⁰ Право президента учреждать необходимые ему исполнительные органы и назначать должностных лиц, необходимых ему для реализации своих конституционных полномочий, неоднократно подтверждалось Верховным Судом США. См., например: *Buckle v. Valeo*, 424 U.S. 1, 109-143 (1976).

⁶¹¹ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1997, Pub. L. 103-359, title V, Sec. 501(a)(1), Oct. 14, 1994, 108 Stat. 3428)

⁶¹² Commission on the Roles and Capabilities of the U.S. Intelligence Community, *Space Reconnaissance and the Management of Technical Collection*, Washington: Governmental Printing Office, 1996. P.387.

Предложение о создании Национального управления фотографической разведки и картографии было поддержано Конгрессом. Новая служба была создана 1 октября 1996 года. В состав Управления вошли: Центральная служба фотографической разведки; Картографическое управление министерства обороны – ведомство осуществляющее разработку военных карт, один из основных потребителей получаемых аэрокосмической разведкой фотографических данных; Национальный центр фотографической разведки ЦРУ; Служба распределения разведывательного продукта министерства обороны; Служба фотографического анализа РУМО⁶¹³.

Небольшие аналитические подразделения министерств армии, флота, военно-воздушных сил, а также аналогичные подразделения объединенных командований не были включены в состав Национального управления фотографической разведки и картографии. Управление получило, однако, право устанавливать обязательные стандарты аналитической работы в указанных подразделениях и определять порядок распределения аналитического продукта между конечными потребителями.

Следует отметить, что Национальное управление фотографической разведки и картографии стало одним из немногих вновь создаваемых ведомств, чьи функции с самого начала были определены в законодательном порядке. В Законе об учреждении Национального управления фотографической разведки и картографии 1996 года указываются основные направления деятельности ведомства.

Решение задач в интересах национальной безопасности:

получение фотографических изображений земной поверхности;

фотографическая разведка;

Сбор информация по вопросам навигации (в рамках решения этой задачи Управлению было предписано совершенствовать средства навигации для судов военно-морского флота США и для американских гражданских судов путем производства точных и недорогих навигационных карт, навигационных книг, и сборников инструкций для их использования всеми судами Соединенных Штатов).

Картографическая деятельность. (Это направление деятельности было унаследовано от Картографического управления министерства обороны, вошедшего в состав Национального управления фотографической разведки и картографии. В рамках картографической деятельности Управление подготавливало и распространяло карты, схемы атласы, другие картографические продукты

Разработка систем. (Под этим направлением деятельности подразумевалась разработка, конструирование, размещение, операционный контроль и поддержание работоспособности систем, обеспечивающих сбор и последующее распределение между заинтересованными федеральными ведомствами информации, получаемой при помощи космических разведывательных систем⁶¹⁴.

После создания Национального управления фотографической разведки и картографии фактически утратившим свою силу можно считать и положение Закона об организации разведки 1992 года, определяющее в качестве членов разведывательного сообщества "другие службы в рамках министерства обороны, которые осуществляют добывание разведывательной информации в национальных интересах при помощи космических разведывательных систем".

Национальное управление фотографической разведки и картографии изначально создавалось как ведомство, призванное сконцентрировать всю деятельность, в сфере сбора и обработки информации, получаемой при помощи космических разведывательных систем. Неболь-

⁶¹³ Pub. L. 104-201, Section 1111-1118 of title XI of div. A, Sept. 23, 1996, 110 Stat. 2678. Washington: Governmental Printing Office, 1997.

⁶¹⁴ Pub. L. 104-201, div. A, title XI, Sec. 1112(a)(2), Sept. 23, 1996, 110 Stat. 2678.

шие же службы космической разведки, оставшиеся в составе отдельных военных министерств и объединенных командований и не вошедшие в новое управление, не используются для решения национальных разведывательных задач и лишь обслуживают потребности своих головных ведомств.

Под своим изначальным названием созданное в 1996 году Национальное управление фотографической разведки и картографии просуществовало недолго. В 2003 году на основании Закона о полномочиях национальной обороны на 2004 финансовый год оно было переименовано в Национальное управление космической разведки (National Geospatial-Intelligence Agency). Соответственно, в Закон о национальной безопасности 1947 года были внесены поправки, установившие, что отныне Национальное управление космической разведки является полноправным членом разведывательного сообщества США⁶¹⁵.

В конце 2001 года в результате внесения очередных изменений в Закон о национальной безопасности, внесенных на основании Закона о полномочиях разведки на 2002 финансовый год,⁶¹⁶ в состав разведывательного сообщества США была включена Береговая охрана США, входившая на тот момент в состав министерства транспорта. Подобное расширение рамок разведывательного сообщества за счет службы, непосредственно не решавшей задачи в сфере разведки (более того, состоящей в составе министерства, которое вряд ли можно отнести к числу ключевых органов в системе национальной безопасности США) выглядело достаточно нелогичным. Логика подобного решения проявилась лишь после того, как на основании Закона о внутренней безопасности 2002 года Береговая охрана была выведена из состава министерства транспорта и включена во вновь создаваемое министерство внутренней безопасности⁶¹⁷. Закон о внутренней безопасности 2002 года не только переподчинил Береговую охрану вновь созданному министерству внутренней безопасности, но и определил само вновь созданное министерство, а точнее те его элементы, которые "имеют отношение к анализу информации внешней разведки"⁶¹⁸, в качестве полноправных членов разведывательного сообщества США.

Достаточно неожиданную возможность для дальнейшего расширения рамок разведывательного сообщества США предоставило законодательство последних полутора десятилетий. Как уже отмечалось выше, Закон об организации разведки 1992 года формально позволяет президенту США, а также главе разведывательного сообщества совместно с руководителем соответствующего министерства или ведомства вводить в состав разведывательного сообщества "другие элементы любого другого министерства или ведомства"⁶¹⁹.

Тем не менее, как также уже упоминалось, подобная норма фактически не могла быть применена на практике, поскольку введенная подобным образом в состав разведывательного сообщества новая служба осталась бы без бюджетного финансирования – все бюджетные ассигнования федеральным министерствам и ведомствам выделяются в США исключительно на основании закона. Допускаемое же законом перераспределение по решению директора центральной разведки средств, выделяемых на разведку, с точки зрения законодательства возможно лишь в отношении тех служб, которые изначально финансируются в рамках бюджета национальной разведки.

В перечне же федеральных органов, получающих бюджетные ассигнования в рамках национальных разведывательных программ, до конца 90-х годов XX века указывались именно те органы, чей статус членов разведывательного сообщества уже закреплен законодательно, а

⁶¹⁵ См.: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004, Pub. L. 108-136, Sec. 921 of title XI, Nov. 24, 2003, 117 Stat. 1569.

⁶¹⁶ См.: Pub. L. 107-108, title I, Sec. 105, Dec. 28, 2001, 115 Stat. 1397.

⁶¹⁷ См.: Homeland Security Act of 2002, Pub. L. 107-296, Nov. 25, 116 Stat. 2135.

⁶¹⁸ См.: Pub. L. 107-296, title II, Sec. 201(h), Nov. 25, 116 Stat. 2150.

⁶¹⁹ См.: Pub. L. 102-496, Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3180, Sec. 701.

также министерство обороны США (в состав которого входят восемь полноправных членов разведсообщества), Государственный департамент, министерство финансов и министерство энергетики (разведывательные подразделения этих министерств с 1992 года законодательно обозначены в качестве членов разведывательного сообщества)⁶²⁰.

На протяжении 90-х годов XX века лишь одно ведомство, в тот период времени законодательно не включенное в состав разведывательного сообщества, могло финансироваться из бюджета национальной разведки – это Администрация по борьбе с наркотиками, входящая в состав министерства юстиции США. Однако, с 1999 года почти целое десятилетие она не включалась в список министерств и ведомств, финансируемых в рамках национальных разведывательных программ. Теоретически же возможное расширение разведывательного сообщества за счет включения в него новых военно-разведывательных служб (об этом уже говорилось выше) было крайне маловероятным – большую часть членов разведывательного сообщества и без этого составляют военно-разведывательные службы.

Ситуация кардинальным образом изменилась после принятия в 2003 году Закона о полномочиях разведки на 2004 финансовый год⁶²¹. В соответствии с новым законом помимо уже упомянутых выше федеральных органов, традиционно финансируемых в США из бюджета национальной разведки, из этого же бюджета стало возможным финансировать разведывательную (также связанную с разведывательной) деятельность министерства юстиции и незадолго до этого созданного министерства внутренней безопасности. Если же принять в расчет тот факт, что как в структуре министерства юстиции, так и в структуре министерства внутренней безопасности имеется достаточно большое число служб и подразделений, которые в той или иной мере занимаются разведывательной деятельностью, становится очевидным, что законодательная норма, позволяющая расширять рамки разведывательного сообщества без непосредственного вмешательства американских законодателей, получила шанс стать реально работающей нормой.

По состоянию на начало 2004 года в число министерств и ведомств, чья разведывательная деятельность может финансироваться из бюджета национальной разведки, оказались включенными фактически все федеральные министерства и ведомства, в той или иной мере занимающиеся разведывательной деятельностью. А это означает, что на практике, без изменения законодательства, лишь на основании административных решений должностных лиц исполнительной ветви власти (президента или директора центральной разведки), практически любой элемент федерального правительства, даже косвенно вовлеченный в разведывательную деятельность, может стать полноправным членом разведывательного сообщества США.

5.4. Комиссия Аспина-Брауна: переосмысление роли разведки в государстве

Частичное реформирование разведывательного сообщества, проведенное в 1992 году, не в полной мере адаптировало разведывательное сообщество США к новым задачам, которые оно было призвано решать после окончания «холодной войны». Понимая необходимость дальнейших реформ, в конце 1994 года Конгресс США принял решение о создании специальной комиссии для изучения роли и места разведки в период после окончания «холодной войны». «Комиссия о роли и потенциале разведывательного сообщества США» была создана в октябре 1994 года на основании Закона о полномочиях разведки на 1995 год. В состав комис-

⁶²⁰ См., например: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1997, Pub. L. 104-293, Oct. 11, 1996, 110 Stat. 3462.

⁶²¹ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2004, Pub. L. 108-177, Dec. 13, 2003, 117 Stat. 2601.

сии вошли 8 представителей Конгресса и 9 представителей от исполнительной ветви власти. Главой комиссии президент Клинтон назначил Леса Аспина⁶²².

Выводы и рекомендации комиссии оказались значительно более умеренными и взвешенными, чем это ожидалось при ее учреждении. Итоговый доклад Комиссии Аспина-Брауна (после смерти 21 мая 1995 года Леса Аспина, главой комиссии был назначен его заместитель Гарольд Браун), озаглавленный «Подготовка к XXI столетию: оценка разведки США» в целом рекомендовал сохранить сложившуюся структуру разведывательного сообщества. Основные замечания и предложения комиссии касались, в первую очередь, совершенствования систем управления и координации разведывательной деятельности. В частности, было предложено расширить полномочия директора центральной разведки в сфере перераспределения бюджетных средств как между различными программами разведывательного сообщества, так и между отдельными его членами. Серьезно предлагалось повысить роль министра обороны в управлении разведывательным сообществом. По мнению членов комиссии в начале XXI века именно военное ведомство будет выступать в качестве основного потребителя разведывательной продукции. Прогнозировался и дальнейший рост потребностей в продукции тактической разведки, что уже косвенно было подтверждено в ходе войны в Персидском заливе в начале 90-х годов⁶²³.

Рекомендации и выводы Комиссии Аспина-Брауна достаточно быстро нашли свое отражение в законодательных инновациях. Законодательные изменения затронули, главным образом, организацию органов управления и координации разведывательного сообщества США.

Предложенные комиссией изменения в структуре Службы директора центральной разведки были закреплены Законом о полномочиях разведки на 1997 финансовый год⁶²⁴ и представляли собой поправки к Закону о национальной безопасности 1947 года⁶²⁵. На их основании были:

учреждена должность заместителя директора центральной разведки по управлению сообществом;

законодательно регламентированы полномочия двух заместителей директора центральной разведки⁶²⁶;

учреждены должности трех помощников директора центральной разведки – по вопросам сбора и добывания разведывательной информации, по вопросам аналитической работы и разведывательной продукции и по административным вопросам и законодательно регламентированы их полномочия⁶²⁷.

Учрежденный в соответствии с предложениями Комиссии Аспина-Брауна заместитель директора центральной разведки по управлению сообществом (Deputy Director of Central Intelligence for Community Management) назначался на должность президентом США по совету и с согласия Сената. В Службе директора центральной разведки он являлся третьим по старшинству должностным лицом, после директора и заместителя директора центральной разведки. Заместитель директора по управлению сообществом отвечал за руководство работой Аппарата управления сообществом, обеспечивал через помощника директора центральной

⁶²² См.: Pub. L. 103-359, title IX. Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community, Oct. 14, 1994, 108 Stat. 3434.

⁶²³ См.: Preparing for the 21st century: An appraisal of U.S. intelligence : report of the Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community. [сайт]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-INTELLIGENCE/content-detail.html> (дата обращения: 11.07.2014).

⁶²⁴ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1997, Pub. L. 104-293, Oct. 11, 1996, 110 Stat. 3477.

⁶²⁵ См.: National Security Act of 1947, sec. 102.

⁶²⁶ См.: Pub. L. 104-293, title VIII, Sec. 805(a), 809(a), 810, 811, Oct. 11, 1996, 110 Stat. 3477, 3481, 3482.

⁶²⁷ The Assistant Director of Central Intelligence for Collection, The Assistant Director of Central Intelligence for Analysis and Production, The Assistant Director of Central Intelligence for Administration.

разведки по вопросам сбора и добывания разведывательной информации эффективность деятельности национальной разведки по сбору и добыванию разведывательной информации средствами технической и агентурной разведки, осуществлял через помощника директора центральной разведки по вопросам аналитической работы и разведывательной продукции контроль за аналитической работой в разведывательном сообществе и производством конечной разведывательной продукции отдельными членами сообщества, через помощника директора центральной разведки по административным вопросам осуществлял в рамках всего разведывательного сообщества управленческие функции, включая управление персоналом и ресурсами сообщества⁶²⁸.

Заместитель директора центральной разведки (Deputy Director of Central Intelligence), являвшийся по должности вторым лицом в разведывательном сообществе, в соответствии с законом должен был оказывать помощь директору центральной разведки в реализации его законодательно закрепленных функций. На должность заместителя директора могло быть назначено лицо, которое является в высокой степени компетентным в вопросах обеспечения национальной безопасности. В отсутствие директора центральной разведки, в случае его неспособности к исполнению своих функций, а также в период, когда должность директора центральной разведки вакантна заместитель директора центральной разведки должен исполнять обязанности директора центральной разведки. В отсутствие директора заместитель директора имел право присутствовать на заседаниях и принимать участие в работе Совета национальной безопасности США⁶²⁹.

Помощников директора центральной разведки, подобно директору центральной разведки и его двум заместителям, назначал на должность президент США по совету и с согласия Сената. Несмотря на подобный порядок замещения должностей помощников директора центральной разведки, аналогичный процедуре назначения на должность высших должностных лиц в США, статус помощников в сообществе значительно ниже, нежели статус заместителей директора. Помощники директора центральной разведки отвечают за отдельные направления работы разведывательного сообщества. Они непосредственно подчинены заместителю директора центральной разведки по управлению разведывательным сообществом. Вышестоящими руководителями для них являются директор центральной разведки и заместитель директора центральной разведки.

Помощник директора центральной разведки по вопросам сбора и добывания разведывательной информации (Assistant Director of Central Intelligence for Collection) должен оказывать помощь директору в осуществлении последним своих обязанностей, связанных со сбором и добыванием разведывательной информации. Через помощника директор центральной разведки обеспечивает эффективное управление и контроль за работой агентурной и технической разведки сообщества в рамках реализации национальных разведывательных программ.

Помощник директора центральной разведки по вопросам аналитической работы и разведывательной продукции (Assistant Director of Central Intelligence for Analysis and Production) отвечает за всю деятельность разведывательного сообщества, связанную с аналитической работой и производством конечной разведывательной продукции. Он должен разрабатывать для аналитических подразделений сообщества общие стандарты и приоритетные направления деятельности в аналитической работе, контролировать распределение ресурсов между различными аналитическими подразделениями, выявлять и исключать случаи непродуктивного дублирования в работе аналитических служб сообщества. Помощник директора по вопросам аналитической работы и разведывательной продукции должен непосредственно направлять аналитическую работу, связанную с решением проблем национального значения, а также

⁶²⁸ 50 US Code, Sec. 403 (d)(2).

⁶²⁹ National Security Act of 1947, sec. 102(b).

решать такие иные задачи в сфере аналитической обработки информации и производства конечной разведывательной продукции, которые могут быть поручены президентом и Советом национальной безопасности.

Помощник директора центральной разведки по административным вопросам (Assistant Director of Central Intelligence for Administration) отвечает за решение административных вопросов в разведывательном сообществе. По поручению и под руководством директора центральной разведки и заместителя директора по управлению сообществом он руководит административным персоналом, управляет объектами и ресурсами разведывательного сообщества.

5.5. Разведка США после событий 11 сентября 2001 года

Происшествием, оказавшим самое непосредственное влияние на развитие разведывательной деятельности США, стали события 11 сентября 2001 года. По удивительному стечению обстоятельств основными выгодоприобретателями от последствий страшного теракта, произошедшего в Нью-Йорке, оказались не Аль-Каида и международные террористические организации, а разведывательное сообщество и вся система обеспечения национальной безопасности США.

Первые бенефиции от событий 11 сентября 2001 года разведывательное сообщество получило уже через месяц с небольшим после теракта, когда 26 октября 2001 года президентом Дж. Бушем (младшим) был подписан Закон о патриотизме⁶³⁰. Огромный, почти двухсотстраничный законодательный акт со сложнейшей внутренней структурой, вносящий сотни тщательно выверенных поправок (суть которых могла быть понятна лишь специалисту) в десятки ранее принятых законов, конечно не мог быть разработан в столь сжатые сроки.

По чудесному стечению обстоятельств этот объемнейший и, бесспорно, не дешевый законопроект, в разработке которого было задействовано немалое количество экспертов в области правового регулирования разведывательной деятельности, был подготовлен заблаговременно до событий 11 сентября 2001 года. Можно только восхищаться провидческим талантам руководителей американской национальной безопасности и разведки, которые не побоялись потратить изрядное количество финансовых ресурсов, а также рабочего времени своих высококвалифицированных сотрудников на подготовку законопроекта, который до 11 сентября 2001 года не имел бы абсолютно никаких шансов на то, чтобы быть принятым Конгрессом.

Закон о патриотизме существенно расширял права разведывательных служб в сфере борьбы с терроризмом. Причем, новые возможности разведки для организации борьбы с международным терроризмом не столько касались деятельности разведки за пределами Соединенных Штатов в отношении лиц, не являющихся американскими гражданами, сколько относились именно к тем акциям, которые разведка отныне могла проводить на территории самих Соединенных Штатов.

Существенно расширил закон полномочия директора центральной разведки в сфере борьбы с терроризмом⁶³¹. В качестве приоритетных задач всех должностных лиц и сотрудников разведывательного сообщества впервые были названы сбор и добывание информации, касающейся личностей, местонахождения, финансирования, связей, потенциала, планов или намерений террористов или террористических организаций⁶³². Закон также установил обязанность высших руководителей разведки представлять конгрессу регулярные отчеты относительно деятельности разведывательного сообщества в сфере противодействия терроризму⁶³³.

⁶³⁰ См.: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001, Oct. 26, 2001, 115 Stat. 272.

⁶³¹ Ibid., Sec. 901 and Sec. 905.

⁶³² Ibid., Sec. 903.

⁶³³ Ibid., Sec. 904.

Закон о патриотизме США внес изменения даже в определение самого термина "внешняя разведка", включив в данное понятие не только информацию, добываемую разведывательными службами, и относящуюся к потенциалу, намерениям и деятельности иностранных, организаций и граждан, но и ту информацию, которая относится к международной террористической деятельности⁶³⁴. Тем самым окончательно, в законодательном порядке было определено, что противодействие терроризму (по крайней мере терроризму международному) уже по самому определению подобной деятельности является в США деятельностью разведывательной. Соответственно, после осени 2001 года любая разведывательная служба Соединенных Штатов, решая задачи в сфере борьбы с терроризмом, по сути дела решает разведывательные задачи.

Одновременно с этим были внесены существенные изменения в Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 года, которые принципиально расширили полномочия спецслужб, касающиеся вопросов получения судебной и прокурорской санкции на осуществление прослушивания телефонных и иных переговоров, перехват электронных коммуникаций, проведение обысков. В среднем вдвое была увеличена продолжительность выдаваемых санкций⁶³⁵.

Совершенно очевидно, что идея расширения полномочий разведывательных служб и соответственно идея изменения исторического баланса между необходимостью защиты прав и свобод граждан и потребностью разведывательных служб в тайном сборе и добывании разведывательной информации, установившегося еще в конце 70-х годов XX века, возникла у политического руководства США задолго до событий сентября 2001 года.

Достижения научно-технического прогресса, информационная революция, развитие систем автоматической обработки данных, а также доминирование американских фирм на мировом рынке программного обеспечения и информационных услуг открывали для разведки США фантастические возможности для глобального добывания информации при помощи средств технической разведки. Однако, законодательные ограничения, закрепленные в законодательстве 70-х годов XX века (Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 года, Закон об охране частной жизни 1974, года Закон о свободе информации 1974 года и др.) не позволяли в разведке полной мере воспользоваться открывшимися перспективами.

Для реализации вновь открывшихся возможностей политическое руководство США в конце XX века уже не могло воспользоваться тем путем, который разведывательные службы часто использовали до начала 70-х годов прошлого столетия, когда политическая целесообразность часто брала верх над соображениями законности, и когда разведывательные службы и их вышестоящие заказчики надеялись на высокую секретность и тайный характер деятельности разведки, добывая необходимую информацию в нарушение требований закона. Уотергейт и его последствия показали всю опасность и бесперспективность этого пути.

Наиболее очевидным решением проблемы явно виделось внесение необходимых изменений в законодательство и отмена тех ограничений, которые позволили бы АНБ и другим службам технической разведки осуществлять добывание информации не только в общемировом масштабе, но и на территории самих Соединенных Штатов. Однако, подобные изменения вряд ли были бы возможны без неких внешних событий, которые бы позволили сломать сложившиеся в обществе стереотипы и вынудили бы Конгресс изменить в пользу спецслужб установившееся еще в семидесятые годы равновесие.

Невероятным образом «нужные» события произошли 11 сентября 2001 года. Путь для изменения исторического баланса между необходимостью защиты прав и свобод граждан и потребностью обеспечить для разведки условия для сбора и добывания ею информации был расчищен. Законодательство начало стремительно меняться в пользу спецслужб.

⁶³⁴ См.: Pub. L. 107-56, Sec. 902.

⁶³⁵ Ibid., Title II—Enhanced Surveillance Procedures, 115 Stat. 278.

Вслед за Законом о патриотизме в последующее десятилетие Конгресс США принял еще целый ряд законодательных актов, существенно расширивших полномочия разведывательного сообщества США в сфере сбора и добывания разведывательной информации. Это такие законы как: Закон о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года⁶³⁶, Закон 2005 года об улучшении и продлении полномочий закона "о патриотизме"⁶³⁷, Закон 2006 года о дополнительных поправках продляющих полномочия, закрепленные в Законе "о патриотизме"⁶³⁸, Закон о защите Америки 2007 года⁶³⁹, Закон 2008 года об изменениях Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 года⁶⁴⁰, Закон 2012 года о продлении срока действия поправок к Закону о наблюдении за иностранными разведками⁶⁴¹.

5.6. Разведывательная реформа 2004 года

С момента принятия Закона о национальной безопасности 1947 года, то есть с того момента, когда начала формироваться современная система разведывательных служб США, было очевидно, что единственным способом преодолеть извечную проблему американской разведки – ведомственную раздробленность и разобщенность – может быть выведение разведывательных служб из подчинения отдельных министерств и переподчинение их единому управляющему центру. Такому центру, который был бы наделен всеми административными и контрольными полномочиями в отношении отдельных разведок, правомочен был бы назначать и смещать руководителей разведывательных служб, ставить задачи и контролировать на всех этапах их исполнение перераспределять финансовые и людские ресурсы. Все иные варианты решения проблемы децентрализации – создание координационных центров, совещательных и консультативных органов, развитие прямого межведомственного взаимодействия в лучшем случае выглядели половинчатыми, в худшем – контрпродуктивными.

Тем не менее, в силу ряда причин (в большей мере естественноисторического характера) система современной американской разведки, фундамент которой был заложен в 1947 году, развивалась скорее по иррациональному пути. Должность директора центральной разведки, закрепленная Законом о национальной безопасности, фактически означала учреждение не управляющего, а координирующего центра для множества ведомственных разведок. Видимо, понимая ограниченность тех полномочий, которыми изначально наделялся директор центральной разведки, американский законодатель совместил полномочия главы (координатора) американской разведки с полномочиями руководителя новой мощной разведывательной службы (ЦРУ), подняв, таким образом, авторитет директора центральной разведки и снизив его зависимость от возможно неэффективной работы ведомственных разведок или их нежелания делиться полученной разведывательной информацией. Не случайно практически с момента своего создания именно ЦРУ становится наиболее влиятельной разведывательной службой США. Это косвенно подтверждает тот факт, что механизмы прямого управления разведывательной деятельностью оказывались более эффективными, чем механизмы координации, заложенные в Законе о национальной безопасности 1947 года.

Другим подтверждением того, что реформа 1947 года не решила проблему децентрализованности американской разведки, является практически непрерывная череда реорганизаций и оптимизаций, которым подвергалась американская разведка в последующие десятилетия

⁶³⁶ См.: Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Pub. L. 108-458, title I, Sec. 1012, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3662.

⁶³⁷ См.: USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005, Pub. L. 109-177, Mar. 9, 2006, 120 Stat. 192.

⁶³⁸ См.: USA PATRIOT Act Additional Reauthorizing Amendments Act of 2006, Pub. L. 109-178, Mar. 9, 2006, 120 Stat. 278.

⁶³⁹ См.: Protect America Act of 2007, Pub. L. 110-55, Aug. 5, 2007, 121 Stat. 552.

⁶⁴⁰ См.: Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978 Amendments Act of 2008, Pub. L. 110-261, July. 10, 2008, 122 Stat. 2436.

⁶⁴¹ См.: FISA Amendments Act Reauthorization Act of 2012 Pub. L. 112-238, Sec. 2, Dec. 30, 2012, 126 Stat. 1631.

своего развития. Эти многочисленные реорганизации, несмотря на все многообразие обстоятельств, их вызывавших, в целом имели одну совершенно очевидную направленность – они должны были превратить децентрализованную систему разведывательных служб США в единую организационную структуру.

С этой целью директор центральной разведки наделялся все большими и большими полномочиями, которые уже далеко выходили за рамки полномочий координатора разведывательной деятельности и фактически означали непосредственное управленческое воздействие на членов разведывательного сообщества. Он получил право самостоятельно перераспределять между членами разведывательного сообщества бюджетные средства, выделяемые в рамках национальной разведывательной программы, за ним было закреплено право переводить сотрудников разведывательных служб из одного ведомства в другое, если это было необходимо для реализации программ разведывательного сообщества⁶⁴². Одновременно с этим уменьшалось влияние руководителей федеральных министерств на находящиеся в структуре министерств разведывательные службы.

Однако, концептуальная позиция Закона о национальной безопасности 1947 года оставалась неизменной: с точки зрения закона директор центральной разведки оставался всего лишь координатором разведывательной деятельности многочисленных ведомственных разведок. Ведомственный характер американской разведывательной системы по-прежнему доминировал. В административном плане руководители разведывательных служб подчинялись не директору центральной разведки, а руководителям своих министерств, они же определяли кадровые вопросы в подведомственных разведслужбах и весьма серьезно влияли на определение приоритетности задач, решаемых разведкой.

Решительный шаг в реформировании разведывательного сообщества США и в отказе от традиционной концепции объединения разведывательных служб на основе преимущественно механизмов координации был сделан в 2004 году. В декабре 2004 года был принят Закон о разведывательной реформе и противодействии терроризму⁶⁴³, который стал логическим завершением эволюционных процессов развития разведывательного сообщества США предшествующих нескольких десятилетий. В какой-то мере закон можно даже назвать революционным, так как с точки зрения структурных перемен в управлении разведывательным сообществом закон закрепил ряд фундаментальных инноваций.

Главным нововведением этого закона является упразднение должности директора центральной разведки, учрежденной президентом Трумэном еще в 1946 году, за год до начала формирования современной разведывательной системы США⁶⁴⁴ и разделение полномочий директора центральной разведки между двумя новыми должностными лицами – директором национальной разведки и директором ЦРУ.

Идея подобного разделения была не нова, впервые она была предложена еще в отчете Административно-бюджетного управления, который Джеймс Шлезингер представил президенту Никсону в марте 1971 года⁶⁴⁵. В 1992 году такая же идея была сформулирована в проекте Закона о национальной безопасности 1992, более известном под названием законопроекта Борена-Маккарди. Однако, несмотря на всю разумность и обоснованность предложение о разделении полномочий директора центральной разведки, и в 1971 году, и в 90-е годы оно показалось слишком радикальным и революционным, ломающим привычные концепции и подходы к управлению разведкой. Понадобилось еще несколько промежуточных этапов реформ,

⁶⁴² См.: Pub. L. 102-496, title VII, Sec. 705(a)(3), Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3192.

⁶⁴³ См.: Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Public Law 108-458, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3638.

⁶⁴⁴ См.: Harry S. Truman: "Directive on Coordination of Foreign Intelligence Activities," January 22, 1946. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. [сайт]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=12478> (дата обращения: 10.07.2013).

⁶⁴⁵ A Review of the Intelligence Community, March 10, 1971.

несколько крупных скандалов, вызванных неэффективностью работы американской разведки и контрразведки, прежде чем здравая и единственно разумная идея разделения полномочий директора центральной разведки как руководителя всего разведывательного сообщества и как главы одной из разведывательных служб (ЦРУ) была воплощена в законе.

Другим важным нововведением этого закона стало наделение директора национальной разведки еще более широкими административно-властными полномочиями в отношении ведомственных разведок, входящих в состав разведывательного сообщества. Директор получил практически неограниченные полномочия в отношении распределения и перераспределения бюджетных средств, выделяемых разведке в рамках Национальной разведывательной программы. Кроме этого законодательно было закреплено его право участвовать (совместно с министром обороны) в разработке бюджета двух других общенациональных разведывательных программ – Объединенной программы военной разведки и программа "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность" (с одновременным существенным сокращением полномочий министра обороны в этом вопросе)⁶⁴⁶. Расширились и контрольные полномочия главы разведывательного сообщества, наряду с традиционными полномочиями контроля исполнения разведывательными службами Национальной разведывательной программы он получил право проводить аудит расходования бюджетных средств, выделяемых на реализацию Национальной разведывательной программы⁶⁴⁷.

Закон о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года учредил при директоре национальной разведки Объединенный совет разведывательного сообщества, ввиду чего были внесены соответствующие дополнения в Закон о национальной безопасности 1947 года⁶⁴⁸. В состав Объединенного совета, кроме самого директора национальной разведки, вошли руководители всех федеральных министерств, разведывательные службы которых представлены в разведывательном сообществе, а именно министры обороны, внутренней безопасности, энергетики, финансов, Государственный секретарь и Генеральный атторней США (руководитель министерства юстиции). Помимо этого за президентом закреплено право вводить в состав Объединенного совета иных должностных лиц федерального правительства. Председательствующим на заседаниях Объединенного совета является директор национальной разведки.

Задача совета состоит в оказании главе разведывательного сообщества помощи в реализации его полномочий по управлению разведывательным сообществом, по оценке эффективности деятельности его отдельных элементов и осуществлению контроля за их деятельностью. Объединенный совет должен вырабатывать рекомендации директору в вопросах разработки бюджета, финансового менеджмента, определении потребностей разведывательного сообщества.

Важным нововведением, способствующем превращению разведывательного сообщества из совокупности самостоятельных разведок в единую разведывательную организацию стало законодательное закрепление механизма межведомственной ротации кадровых сотрудников разведки в целях обеспечения возможности карьерного роста и более полного удовлетворения потребностей разведывательного сообщества в специалистах необходимого профиля. Интересно, что и здесь ключевая роль в реализации этого механизма отведена директору национальной разведки. Руководители же отдельных министерств или ведомственных разведок упоминаются лишь как исполнители директивных указаний директора, связанных межведомственной ротацией сотрудников⁶⁴⁹.

⁶⁴⁶ Закон о полномочиях разведки на 2010 финансовый год объединил эти две программы в единую «Военно-разведывательную программу». См.: Pub. L. 111-259, Sec. 804(2)(B)(i), Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2747.

⁶⁴⁷ См.: Pub. L. 108-458, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3645.

⁶⁴⁸ См.: Pub. L. 108-458, title I, Sec. 1031, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3677.

⁶⁴⁹ Ibid., 118 Stat. 3652.

Существенное внимание в Законе о разведывательной реформе и предотвращении терроризма 2004 года было уделено расширению административных возможностей директора национальной разведки, необходимых ему для решения значительно расширившегося круга задач руководителя разведывательного сообщества. Закон учредил Службу директора национальной разведки (она заменила Службу директора центральной разведки). Законом о полномочиях разведки на 2010 финансовый год⁶⁵⁰ структура Службы директора национальной разведки была существенно расширена. В состав Службы были включены: директор по информации разведывательного сообщества, генеральный инспектор разведывательного сообщества, директор центра по противодействию терроризму, директор центра по нераспространению оружия массового поражения, финансовый директор разведывательного сообщества⁶⁵¹.

В отличие от своей предшественницы, Службы директора центральной разведки, фактически функционировавшей за счет использования кадровых и финансовых ресурсов ЦРУ (директор центральной разведки одновременно являлся руководителем ЦРУ), Служба директора национальной разведки полностью автономна и организационно самостоятельна. Для формирования кадрового аппарата Службы за главой разведывательного сообщества официально закреплено право учреждать штатные должностные позиции и нанимать сотрудников, необходимых ему для реализации своих функциональных обязанностей. В Законе о реформе разведки и противодействии терроризму 2004 года также особо подчеркивается тот факт, что "... Служба директора национальной разведки не может быть дислоцирована совместно с каким-либо иным элементом разведывательного сообщества"⁶⁵².

Важно отметить еще одну законодательную инновацию, закрепленную Законом о разведывательной реформе и противодействии терроризму. Служба директора национальной разведки обозначена в законе не как некий вспомогательный аппарат при директоре национальной разведки как это было до реформы 2004 года, а как полноценный элемент в составе разведывательного сообщества США.

После 2004 года продолжился процесс развития самого разведывательного сообщества США и укрепления его организационной структуры. В 2010 году на основании Закона о полномочиях разведки на 2010 финансовый год в состав разведывательного сообщества была включена Администрация по борьбе с наркотиками, точнее "разведывательные элементы" Администрации по борьбе с наркотиками, если буквально интерпретировать положение закона⁶⁵³. Примечательно, что на протяжении 90-х годов прошлого века эта служба министерства юстиции регулярно получала финансирование из бюджета национальной разведки, но официальным членом разведывательного сообщества стала лишь в 2010.

Этим же законом было несколько расширено "присутствие" в составе разведывательного сообщества Береговой охраны США. Если до этого в качестве члена разведывательного сообщества закон называл лишь Службу разведки Береговой охраны, то в редакции 2010 года членами разведывательного сообщества стали все разведывательные элементы Береговой охраны США⁶⁵⁴.

Последние поправки к Закону о национальной безопасности 1947 года, регламентирующие организационную структуру разведывательного сообщества были внесены в 2012 году.

⁶⁵⁰ См., например: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010, Pub. L. 111-259, title IV, Sec. 407(b), Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2721.

⁶⁵¹ The Chief Information Officer of the Intelligence Community, The Inspector General of the Intelligence Community, The Director of the National Counterterrorism Center, The Director of the National Counter Proliferation Center, The Chief Financial Officer of the Intelligence Community.

⁶⁵² См.: Pub. L. 108-458, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3656. В 2010 году эта норма была отменена, ныне закон содержит лишь общее требование о размещении штаб-квартиры Службы директора в Вашингтоне. Pub. L. 111-259, Sec. 403, Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2709.

⁶⁵³ См.: Pub. L. 111-259, title IV, Sec. 441, Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2732.

⁶⁵⁴ Ibid., Sec. 441(2).

Закон о полномочиях разведки на 2012 финансовый год обозначил в качестве члена разведывательного сообщества Службу разведки и анализа министерства внутренней безопасности. В предшествующей редакции министерство внутренней безопасности представляли в разведывательном сообществе "элементы, осуществляющие анализ разведывательной информации"⁶⁵⁵.

В актуальной редакции Закона о национальной безопасности 1947 года законодательно **закрепленная структура разведывательного сообщества США** выглядит следующим образом:

Служба директора национальной разведки

Центральное разведывательное управление.

Агентство национальной безопасности.

Разведывательное управление министерства обороны.

Национальное управление космической разведки.

Национальное управление воздушно-космической разведки.

Другие службы министерства обороны, осуществляющие добывание разведывательной информации при помощи средств воздушно-космической разведки.

Разведывательные элементы сухопутных войск, военно-морского флота, военно-воздушных сил, корпуса морской пехоты, Береговой охраны, Федерального бюро расследования, Администрации по борьбе с наркотиками, министерства энергетики.

Служба разведки и исследований Государственного департамента.

Служба разведки и анализа министерства финансов.

Служба разведки и анализа министерства внутренней безопасности.

Такие иные элементы любого министерства и ведомства, как это будет определено решением президентом США или совместным решением директора национальной разведки и руководителем соответствующего министерства или ведомства⁶⁵⁶.

⁶⁵⁵ См.: Pub. L. 112-87, title IV, Sec. 431, Jan. 3, 2012, 125 Stat. 1894.

⁶⁵⁶ См.: National Security Act of 26, 1947, ch. 343, Sec. 3, as amended.

Часть III. СОВРЕМЕННОЕ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОЕ СООБЩЕСТВО США

Глава 1. СОЗДАНИЕ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОГО СООБЩЕСТВА США И ЕГО СОВРЕМЕННАЯ СТРУКТУРА

1.1. Предпосылки создания в США единой системы разведывательных служб

С момента своего зарождения в ходе войны за независимость от Англии, американская разведка развивалась достаточно спонтанно, при фактическом отсутствии единого целенаправленного замысла. Отдельные федеральные министерства, по мере необходимости, создавали в своей структуре разведывательные подразделения уже начиная со второй половины XIX века⁶⁵⁷. Так появились разведывательные службы в Государственном департаменте, военном и военно-морском министерствах.

Первые разведывательные службы в основном решали задачи, которые ставились перед ними руководителями соответствующих министерств и до середины тридцатых годов нашего столетия вообще достаточно трудно вести речь о существовании в США единой национальной разведывательной системы, призванной решать разведывательные задачи в общегосударственном масштабе. Тем не менее, реальная жизнь с неизбежностью должна была поставить перед США вопрос о необходимости формирования единой национальной системы разведки. Разведывательные службы отдельных федеральных министерств уже с момента своего создания задумывались как органы разведывательной поддержки своих головных министерств и не были предназначены для решения разведывательных задач в общегосударственном масштабе.

Система подчинения, система постановки задач, практика укомплектования кадрового состава подобных служб полностью выстраивались исходя из потребностей того министерства, в структуре которого они формировались. В то же самое время весьма сомнительно, например, предположение, что интересы военного министерства должны в точности совпадать с интересами государственного департамента или с интересами министерства финансов. Более того, с высокой степенью определенности можно утверждать, что по ряду вопросов (например в вопросе дележа бюджетных ассигнований) интересы различных ведомств будут совершенно противоположены.

Очевидно, что оценивая суммарный разведывательный потенциал, нельзя исходить из простого суммирования потенциала отдельных ведомственных разведывательных служб. При определенных обстоятельствах и в определенных условиях эти службы будут вести работу не в интересах государства и противодействовать не внешнему противнику – они будут обслуживать интересы своего головного ведомства и они будут противодействовать конкурирующим разведывательным службам, представляющим интересы других федеральных министерств.

⁶⁵⁷ Здесь автор умышленно не упоминает о тех разведывательных органах, которые были созданы в США в период борьбы за независимость, еще до образования единого федеративного государства. Такие органы, как Комитет секретно корреспонденции, Секретный комитет создавались в военный период и рассматривались лишь как органы, обеспечивающие поддержку (в первую очередь информационную) военным операциям против англичан. В мирной организации вновь созданного федеративного государства им не нашлось места.

Насколько опасным и губительным для безопасности государства может быть нескоординированная работа разведывательных служб, Соединенные Штаты имели возможность убедиться в годы первой мировой войны. Отсутствие централизации и конкуренция в работе разведывательных служб нередко приводили к тому, что различные разведывательные службы, в угоду своим ведомственным интересам, стремились избегать обмена полученной разведывательной информацией со своими коллегами из других ведомств, а иногда даже напрямую препятствовали в получении доступа к тем или иным разведывательным источникам. Только достаточно номинальное участие США в первой мировой войне и, как следствие, относительная малозначительность ущерба, который Соединенные Штаты несли в результате неэффективной организации национальной разведывательной структуры, позволили американской разведке избежать громкого скандала и в целом сохранить те принципы построения разведывательной системы, которые были заложены еще во второй половине XIX века.

В годы первой мировой войны, понимая всю неадекватность сложившейся разведывательной структуры общегосударственным потребностям и интересам, руководство США в пожарном порядке спешило внести необходимые корректировки. Однако, с одной стороны сражения первой мировой происходили весьма далеко от американских границ, с другой – достаточно сильны были узковедомственные интересы и министерства не хотели лишиться контроля над собственными разведывательными службами. В итоге в годы первой мировой войны усилия по централизации разведки ограничиваются лишь подписанием нескольких соглашений о сотрудничестве и обмене информацией между ведомственными разведками (которые, впрочем, практически не выполнялись). К более серьезным шагам по реорганизации всей своей разведывательной системы Соединенные Штаты в этот период оказались не готовы⁶⁵⁸.

Первые реальные попытки централизовать разведку и создать единую разведывательную организацию были предприняты президентом США Франклином Д. Рузвельтом в преддверии и в ходе второй мировой войны. Рузвельт попытался своим волевым решением разграничить разведывательные и контрразведывательные полномочия военной, военно-морской разведки и ФБР по территориальному принципу⁶⁵⁹. Эта инновация, однако, не устранила межведомственную конкуренцию и практически не сказалась на эффективности взаимодействия разведывательных служб. Уже в начале сороковых годов Рузвельт вынужден принимать безотлагательные меры для компенсации дефицита в своевременной и добротной разведывательной информации. Примером тому служит учреждение должности информационного координатора, создание Управления стратегических служб.

При реформировании разведки, несмотря на весь свой авторитет, Рузвельт вынужден был исходить из того, что исторически разведка США формировалась как совокупность ведомственных разведывательных служб. Он был не вправе и не в силах не считаться с интересами отдельных ведомств. Пытаясь решить наиболее серьезную и наиболее очевидную проблему (устранить конкуренцию между собой отдельных ведомственных разведывательных служб) Рузвельт на первом этапе выбирает самый простой путь: он территориально разделяет зоны влияния между ведущими разведывательными службами. Такое решение оказалось бы вполне достаточным для первой мировой войны, в которой США не принимали активного участия. Однако, во второй мировой войне США вынуждены вступить в реальные боевые действия и даже защищать от врага собственную территорию (например в случае с нападением японцев на Пёрл-Харбор). Здесь от разведывательных служб США требовалось полное объединение усилий на основе эффективной координации всей разведывательной деятельности, что в принципе оказалось недостижимым в условиях сложившейся к началу войны организации разведки

⁶⁵⁸ См., например: Zacharias E., *Secret Missions. The Story of an Intelligence Officer*, New York, 1946, P. 11-17.

⁶⁵⁹ Franklin D. Roosevelt to Agency Heads, June 26 1939, U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Final Report, Book III.– Washington: Governmental Printing Office, 1976.– P.403 .

и системы управления разведывательными службами. Учитывая это, Рузвельт и его администрация вынуждены были искать альтернативные решения, которые бы позволили создать для разведки эффективную координирующую и управляющую структуру.

Нужно признать, что Рузвельту так и не удалось должным образом решить эту проблему. Вместо коренной реформы всей структуры национальной разведки, в годы второй мировой войны Соединенные Штаты пытаются достроить существующую разведывательную структуру, то есть фактически предпринимается попытка в пожарном порядке залатать наиболее очевидные бреши в разведывательной организации. Не случайно уже входе войны быстро создаются и столь же поспешно упраздняются новые элементы разведывательной структуры, предназначенные в основном для координирования усилий различных ведомственных разведок⁶⁶⁰.

Неудачные попытки создания единого координирующего органа пытаются уравновесить созданием новых разведывательных элементов, дополняющих и расширяющих существующую разведывательную систему. Примечательно, что при выработке государственных решений Президент Рузвельт опирается не на материалы имеющих достаточный опыт и практику разведывательных служб военного, военно-морского министерств или госдепартамента, а на те данные, которые ему представляет только что созданный и не имеющий достаточного опыта разведывательной деятельности Отдел информационного координатора (впоследствии Управление стратегических служб)⁶⁶¹. Решающее преимущество новой разведывательной службы состоит лишь в том, она непосредственно подчинена самому президенту, а не руководителю одного из федеральных министерств и возглавляется лицом, которому президент питает личное доверие (У. Донован).

Как неоднократно случалось в истории Соединенных Штатов и большинства других стран, все серьезные реформы и перемены, каких бы вопросов и проблем они не касались, осуществляются не в преддверии грядущих эпохальных событий, а исключительно под давлением факторов и обстоятельств реальной сиюминутной исторической действительности. В полном соответствии с этой традицией развивалась до конца второй мировой войны и разведывательная организация США. Яркими примерами внешних факторов, побуждающих разведку к переменам стали в свое время война североамериканских колоний за независимость, гражданская война 1861-1865 года, первая и вторая мировые войны.

Пожалуй первым примером в истории развития разведывательной системы США, когда бы серьезная реорганизация разведывательной организации производилась не в силу потребностей дня сегодняшнего и вчерашнего, а исходя требований ближайшей исторической перспективы, стала реформа разведки в 1947 году⁶⁶². Тогда по результатам работы разведки в годы второй мировой войны политическим руководством США был сделан ряд выводов, определивших особенности развития организационной структуры национальной разведки на последующие почти пять десятилетий.

США, как государству, претендующему на мировое лидерство, необходима сильная разведывательная система не только в условиях войны, но и в период мирного развития.

Эффективная разведывательная система не может строиться исключительно на совокупности ведомственных разведок, а требует создания единой централизованной разведывательной структуры.

Президент США как глава исполнительной власти и верховный главнокомандующий должен руководить работой национальной разведки непосредственно, а не через подчиненных ему глав министерств и ведомств, в составе которых имеются разведывательные службы.

⁶⁶⁰ Речь идет в первую очередь о должности Информационного координатора (Coordinator of Information). См.: 3CFR, Compilation 1938-1943, Wash., 1968, P.1324.

⁶⁶¹ Federal Records of World War II, Vol. I, Wash., 1950, P. 223.

⁶⁶² Реформа, проведенная на основе Закона о национальной безопасности 1947 года. См.: National Security Act of 1947, July 26, 1947, ch. 343, 61 Stat. 495.

Невзирая на тот факт, что Закон о национальной безопасности 1947 традиционно считают отправной точкой современной истории разведки США, произведенная на его основе реформа разведывательной системы США все же стала лишь закономерным (но отнюдь не революционным) этапом в развитии организации американской разведки. То есть этапом в эволюции той системы, фундамент которой был заложен если и не в XVIII веке (в годы войны за независимость от Англии), то уж никак не позже второй половины XIX века (периода гражданской войны между Севером и Югом и последующими годами, когда появились разведывательные службы в военном и военно-морском министерствах).

Если внимательно присмотреться к тем изменениям, основой которых стал Закон о национальной безопасности, то ни одно из них, по крайней мере ни одно из тех, которые касаются вопросов организации американской разведки, не носит революционного характера. Закон не ликвидировал ведомственный принцип организации разведывательной системы США и практически не повлиял сколь либо заметным образом на общие принципы организации разведки. Можно с достаточной степенью уверенности утверждать, что в результате проведенной на основе Закона о национальной безопасности 1947 года реформы структура национальной разведки не была в достаточной степени упорядочена.

Очевидно, что послевоенная реорганизация разведки вновь была произведена на основе реформирования уже существующих разведывательных служб и вместо перестройки всей системы разведывательных служб были осуществлены лишь достаточно половинчатые меры: создано новое мощное разведывательное ведомство – Центральное разведывательное управление; законодательно учреждена должность директора центральной разведки, ответственного за координацию на государственном уровне национальной разведывательной деятельности⁶⁶³ и, в рамках учрежденного на базе независимых военного и военно-морского министерств единого министерства обороны, централизован процесс сбора разведывательной информации органами военной разведки.

Однако, в Законе о национальной безопасности 1947 важно не то, что было создано ЦРУ и не то, что директор центральной разведки в законодательном порядке был признан главой разведки США. Этот закон имел другое важное для развития разведывательной организации США значение – он определил новое приоритетное направление развития организационной структуры американской разведки. Если до 1947 года усиление разведки обычно предполагало расширение полномочий существующих разведывательных служб или создание новых разведывательных органов, то Закон 1947 года достаточно очевидно указал на то, что эффективность разведывательной деятельности Соединенных штатов напрямую связана в первую очередь со степенью централизации разведывательной организации США. То есть новым приоритетом развития системы разведывательных служб после 1947 года стал курс на создание единой разведывательной организации, включающей в себя не только отдельные разведывательные службы, но и общие органы управления, координации, взаимодействия и контроля.

Подобный подход к перспективе развития системы разведывательных служб США, заключающий в себе скорее концепцию дальнейшего эволюционного развития, нежели коренную революционную перестройку сложившейся разведывательной структуры, был обусловлен исторически. Несмотря на весьма широкие президентские полномочия, предусмотренные Конституцией США, ни один американский президент не был способен в одночасье сломать сложившиеся традиции и принципы построения разведывательной системы США. Подтверждением этому может служить хотя бы тот факт, что даже столь авторитетный и популярный лидер, как Франклин Д. Рузвельт в поисках путей централизации работы разведки вынужден был искать компромиссные решения, оставляя в неприкосновенности ведомственный принцип организации американской разведки.

⁶⁶³ Ibid.

Таким образом, основная заслуга Закона о национальной безопасности 1947 года состоит в том, что он очертил общие контуры будущей разведывательной системы США, при этом совершенно определенно указав на то, что это именно централизованная система, а не совокупность разрозненных разведывательных служб, и что во главе этой системы стоит подчиненный непосредственно президенту США директор центральной разведки. Дальнейшее развитие разведывательной системы США, вплоть до начала девяностых годов, полностью основаны на тех базовых принципах, которые были заложены в Законе 1947 года.

1.2. Создание разведывательного сообщества США

Официально считается, что разведывательное сообщество США было образовано в результате принятия в 1947 году Закона о национальной безопасности⁶⁶⁴. Однако это не совсем так. Действительно, в Законе о национальной безопасности довольно четко прослеживалась идея формирования единой разведывательной структуры, которая бы заменила прежнюю ведомственную разведывательную систему, не справлявшуюся с решением общегосударственных разведывательных задач. Тем не менее, в Законе о национальной безопасности в редакции 1947 года отсутствовало такое понятие как «разведывательное сообщество», а идея объединения разведывательных служб выражалась лишь в наделении директора центральной разведкой полномочиями главного координатора разведывательной деятельности США и в учреждении ЦРУ, непосредственно подчиненного директору центральной разведки.

В общем-то, и сама система разведывательных служб США, которые пытались объединить в 1947 году, наделив координирующими полномочиями директора центральной разведки, серьезно отличалась от современного разведывательного сообщества США. На тот момент реально действующими разведывательными службами располагали лишь военное и военноморское министерства. В процессе становления находились разведывательные службы вновь созданного военно-воздушного министерства и Государственного департамента. Большинство крупнейших разведывательных служб, составляющих фундамент современного разведывательного сообщества США, на тот момент еще даже не были созданы.

Сам термин «разведывательное сообщество» (Intelligence Community) был впервые упомянут лишь в мае 1955 года в представленном Конгрессу открытом варианте отчета **Рабочей группы по разведке**, действовавшей в рамках **Комиссии по организации исполнительной власти** (Commission on Organization of Executive Branch of Government), более известной под названием **2-ой Комиссии Гувера**⁶⁶⁵. Впрочем еще несколько десятилетий любая информация о структуре и полномочиях разведывательного сообщества США оставалась секретной.

Несмотря на то, что до 1992 года американское законодательство игнорировало факт существования в США мощной системы разведывательных служб, разведывательное сообщество все эти годы непрерывно эволюционировало⁶⁶⁶. Создавались новые разведывательные службы, развивалась организационная структура сообщества, сформировалось сообщество военно-разведывательных служб. На основе Закона о национальной безопасности было издано значительное число исполнительных приказов президента, президентских директив и директив СНБ, которые, развивая и дополняя положения закона, постепенно усиливали централизующий фактор в организации разведывательной системы США.

⁶⁶⁴ National Security Act of 1947, July 26, 1947, ch. 343, 61 Stat. 495.

⁶⁶⁵ U.S. Commission on Organization of Executive Branch of Government, GPO. 1955.

⁶⁶⁶ Следует уточнить, что в данном контексте имеются в виду изменения, касающиеся американской разведки. Поправки, связанные с министерством обороны США в Закон о национальной безопасности США вносились достаточно регулярно. См., например: Act of May 25, 1948, ch. 335, Sec. 1, 62 Stat. 266; Act of Aug. 10, 1949, ch. 412, Sec. 12(a), 63 Stat. 591; Act of Aug. 8, 1950, ch.645, Sec. 4, 64 Stat. 419; Act of June 3, 1954, ch. 254, 68 Stat. 170.

Впрочем, нормативное правовое регулирование вопросов организации и деятельности разведывательного сообщества почти полностью носило закрытый характер. В немногочисленных открытых нормативных документах, таких как изданный в 1976 году исполнительный приказ президента Форда⁶⁶⁷ или пришедший в 1978 году ему на смену исполнительный приказ президента Картера⁶⁶⁸ упоминали лишь сам факт существования разведывательного сообщества и даже не перечислялись разведывательные службы, его составлявшие.

Внешне изменения в системе разведывательных служб происходили привычным образом, то есть так же, как и до 1947 года. В том или ином федеральном министерстве (как правило в министерстве обороны) создавалась новая разведывательная служба, которая наделялась определенным кругом полномочий и подчинялась руководителю соответствующего министерства. Однако, на самом деле процесс развития разведывательной организации основывался уже на совершенно иных принципах. Все новые разведывательные службы, которые появились после 1947 года, создавались исходя не из нужд того или иного ведомства, а на основе общегосударственных потребностей в разведывательной продукции того или иного типа. Любые организационные изменения в разведывательном сообществе США происходили или по инициативе или с условием неопременного согласия директора центральной разведки. Каждое изменение в разведывательной организации в обязательном порядке оценивалось через призму того влияния, которое оно окажет на разведывательную систему США в целом.

Подобным образом были учреждены РУМО, АНБ, Национальное управление воздушно-космической разведки и все другие не столь давно возникшие разведывательные службы США. При этом уже в процессе учреждения новой службы определяется не только ее компетенция и система руководства новым ведомством, но и то, каким образом вновь созданная служба будет интегрирована в общенациональную разведывательную систему, как она будет осуществлять взаимодействие с другими разведывательными службами, через какие разведывательные программы будет осуществляться ее финансирование.

Ситуация изменилась после издания в 1981 году президентом Рейганом нового исполнительного приказа по разведке № 12333⁶⁶⁹. Новый исполнительный приказ впервые перечислил разведывательные службы, входящие в состав разведывательного сообщества. С тех пор общественности стало известно о десяти разведывательных службах, входящих в состав сообщества. Впрочем, уже в 1981 году эта информация не совсем соответствовала действительности. На тот момент в разведывательном сообществе было уже не 10, а **11 разведывательных служб**. Но степень секретности информации, имеющей отношение к деятельности разведки была в годы «холодной войны» столь высока, что США засекретили даже факт существования такой крупной разведывательной службы как Национальное управление воздушно-космической разведки. Поэтому разведывательная служба, имевшая на тот момент самый большой бюджет среди членов разведывательного сообщества, вообще не была упомянута в исполнительном приказе № 12333.

Сохраняя объективность, следует признать, что президент Рейган совсем не пытался дезинформировать общественность относительно структуры разведывательного сообщества США. Из формулировок данного правового акта отнюдь не следовало, что в состав разведывательного сообщества входят только те 10 разведывательных служб, которые были перечислены в президентском приказе⁶⁷⁰. Хотя, не утверждалось и обратное. Так или иначе, заблуждение о фактической структуре разведывательного сообщества было повсеместных, и не только периодические и публицистические издания, но и солидные научные труды до начала 90-х годов

⁶⁶⁷ Executive Order № 11905, Feb. 18, 1976, 41 F.R. 7703.

⁶⁶⁸ Executive Order № 12036, Jan. 24, 1978, 43 F.R. 3674.

⁶⁶⁹ См.: Executive Order № 12333, Dec. 4, 1981, 46 F.R. 59941.

⁶⁷⁰ Ibid., Part 1. Goals, Direction, Duties, and Responsibilities With Respect to the National Intelligence Effort, Sec.1.8 – 1.14.

XX века ограничивали состав разведывательного сообщества теми десятью службами, которые упоминались в первоначальной редакции исполнительного приказа № 12333.

1.3. Законодательное закрепление статуса разведывательного сообщества

В 1992 году произошло наверное самое значительное событие в истории разведывательного сообщества США. Не только факт его существования, но и его полная структура впервые стали публичной информацией. Более того, структуру разведывательного сообщества Конгресс закрепил в законодательно. Принятый специально для этой цели Закон об организации разведки 1992 года⁶⁷¹ (принят как часть Закона о полномочиях разведки на 1993 финансовый год⁶⁷²) внес соответствующие дополнения в Закон о национальной безопасности 1947 года⁶⁷³. Поэтому с 1992 года можно вполне обоснованно говорить о том, что организация разведывательного сообщества США действительно закреплена Законом о национальной безопасности 1947 года.

Закон об организации разведки 1992 года определил структуру разведывательного сообщества США следующим образом:

Служба директора центральной разведки, которая должна включать Службу заместителя директора центральной разведки, Национальный разведывательный совет и другие элементы, которые будут определены директором центральной разведки.

Центральное разведывательное управление.

Агентство национальной безопасности.

Разведывательное управление министерства обороны.

Головное ведомство фотографической разведки министерства обороны.

Национальное управление воздушно-космической разведки.

Другие службы в рамках министерства обороны, которые осуществляют добывание разведывательной информации в национальных интересах при помощи космических разведывательных систем.

Разведывательные элементы министерства сухопутных войск, военно-морского флота, военно-воздушных сил, корпуса морской пехоты США, ФБР, министерства финансов и министерства энергетики.

Служба разведки и исследований Государственного департамента.

Такие другие элементы любого другого министерства или ведомства, которые могут быть определены президентом США или совместно директором разведывательного сообщества и руководителем соответствующего министерства или ведомства⁶⁷⁴.

Несложная арифметика позволяет установить, что по состоянию на 1992 год в состав разведывательного сообщества США входило уже **13 разведывательных служб**.

Законодательно урегулировав структуру разведывательного сообщества, формально федеральный закон позволил и без законодательного оформления расширять число членов разведывательного сообщества (по решению президента или совместному решению директора центральной разведки и соответствующего руководителя федерального органа). Однако на практике подобная возможность изначально была крайне маловероятна.

Дело в том, что начиная с конца семидесятых годов Конгресс ежегодно принимает закон о полномочиях разведки, в котором перечислены разведывательные службы, которые в пред-

⁶⁷¹ См.: Intelligence Organization Act of 1992, Oct. 24, 1992, Pub. L. 102-496, title VII, Sec. 704, 106 Stat. 3189

⁶⁷² См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1993, Oct. 24, 1992, Pub. L. 102-496, 106 Stat. 3189

⁶⁷³ См.: National Security Act of 1947, July 26, ch. 343, 61 Stat. 495, as amended.

⁶⁷⁴ См.: Public Law 102-496, Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3180, Sec. 701.

стоящем финансовом году будут финансироваться из бюджета национальной разведки. Теоретически, за директором центральной разведки было закреплено право перераспределения части бюджетных фондов между отдельными членами разведывательного сообщества, но эта процедура применима лишь к тем службам, которые уже названы в законе, то есть на них выделены бюджетные средства в рамках одной из национальных разведывательных программ.

Следовательно, реально учредить новую разведывательную службу, которая бы сразу вошла в состав разведывательного сообщества, может только Конгресс. Обозначенное же в пункте 10 право президента и директора центральной разведки самостоятельно расширять рамки разведывательного сообщества относимо лишь к уже существующим в структуре того или иного федерального министерства разведывательным службам, которые финансируются из иного источника, нежели бюджет национальной разведки.

Например, без законодательного оформления, возможно расширение разведывательного сообщества за счет одной из уже существующих разведывательных служб министерства обороны, которая финансируется из оборонного бюджета. Если в течении финансового года министр обороны и руководитель разведывательного сообщества совместно придут к заключению, что необходимо срочно расширить разведывательное сообщество за счет одной из разведывательных служб министерства обороны, решение может быть принято и без участия Конгресса. Однако фактически, процедура подготовки и принятия подобного решения занимает достаточно длительное время, обычно от нескольких месяцев до года и более. Конгресс же ежегодно принимает законы о полномочиях разведки на следующий финансовый год и, что вполне естественно, любое планируемое изменение структуры разведывательного сообщества заранее будет закреплено в проекте будущего закона.

При такой процедуре новый член сообщества получает более высокий законодательно закрепленный статус и будут полностью исключены возможные проблемы с утверждением в Конгрессе ассигнований для нового члена разведывательного сообщества. Маловероятно, что в обозримом будущем изменение числа членов разведывательного сообщества будет осуществляться иначе, нежели на основании законодательного акта. Установленное в законе право президента и директора центральной разведки самостоятельно расширять число членов разведывательного сообщества лишь в малой степени является реальным механизмом для изменения структуры разведывательного сообщества. В большей мере это положение отражает признание со стороны Конгресса традиционного толкования разведывательной деятельности как прерогативы президентской власти и, следовательно, признание права президента формировать необходимую ему разведывательную структуру⁶⁷⁵.

После 1992 года продолжился процесс расширения разведывательного сообщества США. Первые изменения в законодательство, регламентирующее организацию американской разведки, были внесены уже в 1994 году. Они были вызваны созданием незадолго до этого на базе ряда крупных подразделений фотографической разведки министерства обороны Центральной службы фотографической разведки (Central Imagery Office). Законом о полномочиях разведки на 1995 финансовый год вместо достаточно расплывчатого и не совсем понятного положения, определявшего в качестве члена разведывательного сообщества "Головное ведомство фотографической разведки министерства обороны" (на 1992 год в министерстве обороны не существовало головного ведомства фотографической разведки) в качестве полноправного члена сообщества была определена вновь созданная Центральная служба фотографической разведки⁶⁷⁶. Однако, уже в 1996 году названная Центральная служба фотографической раз-

⁶⁷⁵ Право президента учреждать необходимые ему исполнительные органы и назначать должностных лиц, необходимых ему для реализации своих конституционных полномочий, неоднократно подтверждалось Верховным Судом США. См., например: *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 109-143 (1976).

⁶⁷⁶ См.: *Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1997*, Pub. L. 103-359, title V, Sec. 501(a)(1), Oct. 14, 1994, 108 Stat. 3428)

ведки была упразднена ввиду создания на ее основе Национального управления фотографической разведки и картографии, ставшего в том же году членом разведывательного сообщества⁶⁷⁷.

Национальное управление фотографической разведки и картографии изначально создавалось как ведомство, призванное сконцентрировать всю деятельность, в сфере сбора и обработки информации, получаемой при помощи космических разведывательных систем. Небольшие же службы космической разведки, оставшиеся в составе отдельных военных министерств и объединенных командований и не вошедшие в новое управление, не используются для решения национальных разведывательных задач и лишь обслуживают потребности своих головных ведомств.

После создания Национального управления фотографической разведки и картографии фактически утратившим свою силу можно было считать и положение Закона об организации разведки 1992 года, определяющее в качестве членов разведывательного сообщества "другие службы в рамках министерства обороны, которые осуществляют добывание разведывательной информации в национальных интересах при помощи космических разведывательных систем". Однако вплоть до настоящего времени это положение не исключено из текста закона. Вполне вероятно, что далеко не все военно-разведывательные службы, которые в национальных интересах осуществляют добывание разведывательной информации при помощи космических разведывательных систем, были упразднены или перепрофилированы в связи с созданием Национального управления фотографической разведки и картографии.

Под своим изначальным названием созданное в 1996 году Национальное управление фотографической разведки и картографии просуществовало недолго. В 2003 году на основании Закона о полномочиях национальной обороны на 2004 финансовый год оно было переименовано в Национальное управление космической разведки⁶⁷⁸. Соответственно, в Закон о национальной безопасности 1947 года были внесены поправки, установившие, что отныне Национальное управление космической разведки является полноправным членом разведывательного сообщества США⁶⁷⁹.

1.4. Разведывательное сообщество после событий 11 сентября 2001 года

В конце 2001 года в результате внесения очередных изменений в Закон о национальной безопасности, внесенных на основании Закона о полномочиях разведки на 2002 финансовый год,⁶⁸⁰ в состав разведывательного сообщества США была включена Береговая охрана США, входившая на тот момент в состав министерства транспорта. Подобное расширение рамок разведывательного сообщества за счет службы, непосредственно не решавшей задачи в сфере разведки (более того, состоящей в составе министерства, которое вряд ли можно отнести к числу ключевых органов в системе национальной безопасности США) выглядело достаточно нелогичным. Логика подобного решения проявилась лишь после того, как на основании Закона о внутренней безопасности 2002 года Береговая охрана была выведена из состава министерства транспорта и включена во вновь создаваемое министерство внутренней безопасности⁶⁸¹. Закон о внутренней безопасности 2002 года не только переподчинил Береговую охрану вновь созданному министерству внутренней безопасности, но и определил само вновь созданное министер-

⁶⁷⁷ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1997, Pub. L. 104-293, Oct. 11, 1996, 110 Stat. 3477

⁶⁷⁸ National Geospatial-Intelligence Agency.

⁶⁷⁹ См.: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004, Pub. L. 108-136, Sec. 921 of title XI, Nov. 24, 2003, 117 Stat. 1569.

⁶⁸⁰ См.: Pub. L. 107-108, title I, Sec. 105, Dec. 28, 2001, 115 Stat. 1397.

⁶⁸¹ См.: Homeland Security Act of 2002, Pub. L. 107-296, Nov. 25, 116 Stat. 2135.

ство, а точнее те его элементы, которые "имеют отношение к анализу информации внешней разведки"⁶⁸², в качестве полноправных членов разведывательного сообщества США. Таким образом, к 2002 году разведывательное сообщество насчитывало уже **15 полноправных членов**.

Достаточно неожиданную возможность для дальнейшего расширения рамок разведывательного сообщества США возникла в связи с законодательным расширением перечня структур, финансируемых из национального разведывательного бюджета. Как уже отмечалось выше, Закон об организации разведки 1992 года формально позволил президенту США, а также главе разведывательного сообщества совместно с руководителем соответствующего министерства или ведомства вводить в состав разведывательного сообщества "другие элементы любого другого министерства или ведомства"⁶⁸³.

Тем не менее, как также уже упоминалось, подобная норма фактически не могла быть применена на практике, поскольку введенная подобным образом в состав разведывательного сообщества новая служба осталась бы без бюджетного финансирования – все бюджетные ассигнования федеральным министерствам и ведомствам выделяются в США исключительно на основании закона. Допускаемое же законом перераспределение по решению директора центральной разведки средств, выделяемых на разведку, с точки зрения законодательства возможно лишь в отношении тех служб, которые изначально финансируются в рамках бюджета национальной разведки.

В перечне же федеральных органов, получающих бюджетные ассигнования в рамках национальных разведывательных программ, до конца 90-х годов XX века указывались именно те органы, чей статус членов разведывательного сообщества уже закреплён законодательно, а также министерство обороны США (в состав которого входят восемь полноправных членов разведсообщества), Государственный департамент, министерство финансов и министерство энергетики (разведывательные подразделения этих министерств с 1992 года законодательно обозначены в качестве членов разведывательного сообщества)⁶⁸⁴.

На протяжении 90-х годов XX века фактически лишь одно ведомство, на тот момент законодательно не включенное в состав разведывательного сообщества, могло финансироваться из бюджета национальной разведки – это Администрация по борьбе с наркотиками, входящая в состав министерства юстиции США. Однако с 1999 года почти целое десятилетие она не включалась в список министерств и ведомств, финансируемых в рамках национальных разведывательных программ. Теоретически же возможное расширение разведывательного сообщества за счет включения в него новых военно-разведывательных служб (об этом уже говорилось выше) было крайне маловероятным – большую часть членов разведывательного сообщества и без этого составляют военно-разведывательные службы.

Ситуация кардинальным образом изменилась после принятия в 2003 году Закона о полномочиях разведки на 2004 финансовый год⁶⁸⁵. В соответствии с новым законом помимо уже упомянутых выше федеральных органов, традиционно финансируемых в США из бюджета национальной разведки, из этого же бюджета стало возможным финансировать разведывательную (также связанную с разведывательной) деятельность министерства юстиции и незадолго до этого созданного министерства внутренней безопасности. Если же принять в расчет тот факт, что как в структуре министерства юстиции, так и в структуре министерства внутренней безопасности имеется достаточно большое число служб и подразделений, которые в той или иной мере занимаются разведывательной деятельностью, становится очевидным, что законодатель-

⁶⁸² См.: Pub. L. 107-296, title II, Sec. 201(h), Nov. 25, 116 Stat. 2150.

⁶⁸³ См.: Pub. L. 102-496, Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3180, Sec. 701.

⁶⁸⁴ См., например: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1997, Pub. L. 104-293, Oct. 11, 1996, 110 Stat. 3462.

⁶⁸⁵ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2004, Pub. L. 108-177, Dec. 13, 2003, 117 Stat. 2601.

ная норма, позволяющее расширять рамки разведывательного сообщества без непосредственного вмешательства американских законодателей, получила шанс стать реально работающей нормой.

По состоянию на начало 2004 года в число министерств и ведомств, чья разведывательная деятельность может финансироваться из бюджета национальной разведки, оказались включенными фактически все федеральные министерства и ведомства, в той или иной мере занимающиеся разведывательной деятельностью. А это означает, что на практике, без изменения законодательства, лишь на основании административных решений должностных лиц исполнительной ветви власти (президента или директора центральной разведки), практически любой элемент федерального правительства, даже косвенно вовлеченный в разведывательную деятельность, может стать полноправным членом разведывательного сообщества США.

В 2004 году неожиданно разведывательное сообщество увеличилось еще на одного полноправного члена⁶⁸⁶. Законом о разведывательной реформе и противодействии терроризму полноправным членом разведывательного сообщества была определена Служба директора национальной разведки. Подобный шаг американского законодателя в корне менял сложившуюся ранее традицию: до 2004 года в качестве членов разведывательного сообщества могли фигурировать лишь разведывательные службы, непосредственно, занимающиеся разведывательной деятельностью. Различные административные, управленческие, координационные и прочие структуры никогда не рассматривались в качестве полноправных членов разведывательного сообщества США. Так не считалась членом разведывательного сообщества предшественница Службы директора национальной разведки, Служба директора центральной разведки, хотя на и выполняла фактически те же самые функции, что и ее преемница.

По всей видимости, решение американских законодателей было не совсем ожидаемым и в самом разведывательном сообществе. Иначе, достаточно сложно объяснить тот курьезный факт, что на официальном электронном ресурсе разведывательного сообщества, вплоть до 2013 года, среди членов разведывательного сообщества не указывалась Служба директора национальной разведки, уже целое десятилетие являвшаяся его членом⁶⁸⁷. Еще большей нелепости этой ситуации добавляет тот факт, что за корректность информации о разведывательном сообществе, публикуемой на его официальном электронном ресурсе, отвечает как раз таки Служба директора национальной разведки.

Последнее увеличение числа членов разведывательного сообщества произошло в 2010 году, когда Законом о полномочиях разведки на 2010 финансовый год в состав разведывательного сообщества официально были включены разведывательные элементы Администрации по борьбе с наркотиками США⁶⁸⁸.

1.5. Современная структура разведывательного сообщества США

В настоящее время разведывательное сообщество США официально включает **17 членов сообщества**. Именно такая информация приводится на официальном электронном информационном ресурсе сообщества. Членами сообщества являются:

1. Служба директора национальной разведки
2. Разведка военно-воздушных сил

⁶⁸⁶ Pub. L. 108–458, title I, §1073, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3693.

⁶⁸⁷ Структура разведывательного сообщества США приведена на электронном ресурсе Службы директора национальной разведки. : [сайт]. URL: <http://www.dni.gov/index.php/intelligence-community/members-of-the-ic#usaf> (дата обращения: 15.07.2013)

⁶⁸⁸ Pub. L. 111–259, title IV, §441, Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2732.

3. Разведка сухопутных войск
4. Центральное разведывательное управление (ЦРУ)
5. Разведка береговой охраны
6. Разведывательное управление министерства обороны (РУМО)
7. Служба разведки и контрразведки министерства энергетики
8. Служба разведки и анализа министерства внутренней безопасности.
9. Бюро разведки и исследований Государственного департамента.
10. Служба разведки и анализа министерства финансов.
11. Администрация по борьбе с наркотиками.
12. ФБР в лице Департамента разведки
13. Разведка Корпуса морской пехоты.
14. Национальное управление космической разведки.
15. Национальное управление воздушно-космической разведки.
16. Агентство национальной безопасности совместно с Центральной службой безопасности (АНБ/ЦСБ).
17. Разведка военно-морского флота.

Не имея намерение ставить под сомнение официальную информацию самого разведывательного сообщества США, хотелось бы, тем не менее, обратить внимание на некоторые неточности в информации и несоответствия закону. Например, в качестве членов разведывательного сообщества в Законе о национальной безопасности обозначены «...другие службы министерства обороны, осуществляющие добывание разведывательной информации при помощи средств воздушно-космической разведки»⁶⁸⁹. Но в перечне членов разведывательного сообщества таких служб нет.

Вроде бы, еще в 1996 году при учреждении Национального управления фотографической разведки и картографии, впоследствии преобразованного в Национальное управление космической разведки, все небольшие военные службы воздушно-космической разведки вошли в его состав. Но тогда трудно объяснить, по какой причине утратившее свою силу положение не было удалено из текста закона. Такая «невнимательность» законодателей выглядит тем более странной, если учесть тот факт, что с 1996 года по меньшей мере восемь раз вносились поправки в Закон о национальной безопасности, корректирующие структуру разведывательного сообщества.

Более логичным выглядит другое объяснение: по какой-то причине официальные лица разведывательного сообщества не хотят раскрывать названия тех служб министерства обороны, которые осуществляют «...добывание разведывательной информации при помощи средств воздушно-космической разведки», даже несмотря на тот факт, что статус этих служб как членов разведывательного сообщества закреплен законодательно.

Не меньшие несуразности возникают и с общим количеством членов разведывательного сообщества. Официально считается, что их 17. Однако закон говорит, что членами разведывательного сообщества являются «...разведывательные элементы сухопутных войск, военно-морского флота, военно-воздушных сил, корпуса морской пехоты, Береговой охраны, Федерального бюро расследования, Администрации по борьбе с наркотиками, министерства энергетики». В каждом из указанных ведомств более одного «разведывательного элемента». А если говорить о сухопутных войсках и корпусе морской пехоты, то их «разведывательные элементы» исчисляются десятками.

Так сколько же на самом деле разведывательных служб входит в состав разведывательного сообщества США? Автор этих строк не может дать точного ответа на этот вопрос.

⁶⁸⁹ Pub. L. 102-496, title VII, §702, Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3188.

Глава 2. СЛУЖБА ДИРЕКТОРА НАЦИОНАЛЬНОЙ РАЗВЕДКИ

2.1. Структура Службы директора

Под своим нынешним названием **Служба директора национальной разведки** (Office of the Director of National Intelligence) существует с 2005 года, с того момента, когда на основании меморандума президента Дж. Буша (младшего)⁶⁹⁰ были реализованы положения разведывательной реформы 2004 года, осуществленной на основании Закона разведывательной реформе и противодействию терроризму 2004 года⁶⁹¹. Ранее Служба директора национальной разведки была известна под названием Службы директора центральной разведки (Office of the Director of Central Intelligence).

Предшественница Службы директора национальной разведки, Служба директора центральной разведки была создана в результате разведывательной реформы 1992 года. Она имела достаточно простую структуру. В Законе об организации разведки 1992 года, на основании которого она и была учреждена, упоминался лишь тот факт, что наряду с разведывательными службами-членами разведывательного сообщества его элементом является Служба директора центральной разведки. В состав службы согласно Закону об организации разведки 1992 года включались: Служба заместителя директора центральной разведки, Национальный разведывательный совет, а также иные элементы по усмотрению директора центральной разведки⁶⁹².

Разведывательная реформа 2004 года не только скорректировала название службы, но и существенно изменила ее статус, сделав Службу директора национальной разведки полноправным членом разведывательного сообщества США. Тем самым была нарушена негласная традиция, существовавшая с момента возникновения разведывательного сообщества США во второй половине 50-х годов XX века. Суть этой традиции состояла в том, что полноправными членами разведывательного сообщества всегда выступали лишь разведывательные службы, непосредственно принимающие участие в разведывательной деятельности, такие как ЦРУ, АНБ, ФБР. Все же иные структуры управляющие, координирующие, либо контролирующие деятельность членов разведывательного сообщества, либо всего сообщества в целом, могли являться его элементами, но никогда не выступали в качестве его самостоятельных и полноправных членов.

Причина такого решения американских законодателей с точки зрения логики вполне понятна: ранее руководитель разведывательного сообщества США (директор центральной разведки) одновременно являлся и главой ЦРУ – одной из крупнейших и влиятельнейших разведывательных служб США. В своей работе по координации деятельности разведывательного сообщества он всегда мог опереться на административный потенциал Центрального разведывательного управления и не особо нуждался в административном аппарате самого сообщества. После разделения полномочий главы разведывательного сообщества и руководителя ЦРУ между двумя самостоятельными должностными лицами (директор национальной разведки и директор ЦРУ) прежняя возможность задействовать потенциал ЦРУ для решения задач, связанных с управлением и координацией деятельности разведывательного сообщества исчезла. Директор национальной разведки мог рассчитывать на административную поддержку лишь подчиненной ему Службы директора национальной разведки, которая традиционно была

⁶⁹⁰ Memorandum of President of the United States, Apr. 21, 2005, 70 F.R. 23925

⁶⁹¹ См.: Pub. L. 108-458, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3656.

⁶⁹² См.: Pub. L. 102-496, Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3180, Sec. 701.

недостаточно развита. Существенно увеличившиеся полномочия директора национальной разведки могли натолкнуться на неподготовленность аппарата разведывательного сообщества к решению значительно разросшихся задач.

Принимая в расчет необходимость развития потенциала Службы директора национальной разведки, в процессе разведывательной реформы 2004 года было уделено немалое внимание усилению ее структуры и расширению штата ее сотрудников. Естественно, повышение статуса Службы до статуса самостоятельного члена разведывательного сообщества сразу поднимал Службу директора национальной разведки с уровня вспомогательного элемента в разведывательном сообществе на уровень самостоятельной разведывательной службы, что непосредственно выражалось в существенном увеличении ее финансирования и многократном росте числа штатных должностей.

Закон о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года не до конца решил проблему административного обеспечения деятельности директора национальной разведки. Внутренняя структура Службы директора национальной разведки требовала дальнейшего развития и приведения ее потенциала в соответствии с новыми задачами, поставленными перед руководителем разведывательного сообщества. Не случайно последующие поправки к законодательству планомерно усложняли структуру Службы директора национальной разведки, увеличив к настоящему времени число ее элементов в полтора раза по сравнению с 2004 годом.

В отличие от своей предшественницы, Службы директора центральной разведки, фактически функционировавшей за счет использования кадровых и финансовых ресурсов ЦРУ (директор центральной разведки одновременно являлся руководителем ЦРУ), Служба директора национальной разведки полностью автономна и организационно самостоятельна. Для формирования кадрового аппарата Службы за главой разведывательного сообщества официально закреплено право учреждать штатные должностные позиции и нанимать сотрудников, необходимых ему для реализации своих функциональных обязанностей. В Законе о реформе разведки и противодействии терроризму 2004 года также особо подчеркивается тот факт, что "...Служба директора национальной разведки не может быть дислоцирована совместно с каким-либо иным элементом разведывательного сообщества"⁶⁹³.

На настоящее время в состав Службы директора национальной разведки **входят следующие элементы с законодательно закрепленным статусом :**

Директор национальной разведки.

Первый заместитель директора национальной разведки (The Principal Deputy Director of National Intelligence).

Другие заместители директора.

Национальный разведывательный совет (The National Intelligence Council)

Генеральный советник (The General Counsel).

Уполномоченный по защите гражданских свобод (The Civil Liberties Protection Officer)

Директор по науке и технологиям (The Director of Science and Technology)

Директора Национального центра контрразведки и безопасности (The Director of the National Counterintelligence and Security Center).

Директор по информации разведывательного сообщества (The Chief Information Officer of the Intelligence Community).

Генеральный инспектор разведывательного сообщества (The Inspector General of the Intelligence Community).

⁶⁹³ См.: Pub. L. 108-458, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3656. В 2010 году эта норма была отменена, ныне закон содержит лишь общее требование о размещении штаб-квартиры Службы директора в Вашингтоне. Pub. L. 111-259, Sec. 403, Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2709.

Директор национального антитеррористического центра (The Director of the National Counterterrorism Center).

Директор национального центра по нераспространению (The Director of the National Counter Proliferation Center).

Финансовый директор разведывательного сообщества (The Chief Financial Officer of the Intelligence Community).

Закон также предусматривает, что иные структурные элементы и должностные лица могут быть включены в состав Службы директора на основании закона, либо по решению самого директора⁶⁹⁴.

2.2. Директор национальной разведки и его заместители

2.2.1. Директор национальной разведки (*Director of National Intelligence*).

Бесспорно, ключевым элементом в работе такого своеобразного члена разведывательного сообщества США как Служба директора национальной разведки, является сам директор национальной разведки. Именно с целью реализации его полномочий главы разведывательного сообщества создана и функционирует подчиненная ему Служба директора национальной разведки.

Директор национальной разведки назначается на свою должность президентом США с согласия двух третей сенаторов. В отличие от своего предшественника, директора центральной разведки, директору национальной разведки законодательно запрещено совмещать свою должность с должностью директора Центрального разведывательного управления. Директор национальной разведки и его первый заместитель могут быть назначены как из числа офицеров вооруженных сил, так и из числа гражданских лиц. Одновременно на любую их этих должностей может быть назначено только одно лицо из числа действующих военнослужащих (или сам директор, или один из его заместителей). При обычных обстоятельствах, по мнению Конгресса США, целесообразно, чтобы одно из двух указанных должностных лиц (первый заместителей директора, либо сам директор национальной разведки) было действующим военнослужащим вооруженных сил США или, по крайней мере, в силу своей профессиональной подготовки, либо профессионального опыта должен разбираться в особенностях деятельности и потребностях военной разведки.

В том случае, если обязанности главы разведывательного сообщества, либо его первого заместителя выполняет офицер вооруженных сил, он на период исполнения своих обязанностей не может состоять в подчинении или находится под контролем министра обороны или любого иного должностного лица вооруженных сил. Он также не должен осуществлять контрольные или руководящие функции, вытекающие из его статуса офицера вооруженных сил, во отношении какого бы то ни было военнослужащего или лица из числа гражданского персонала министерства обороны, за исключением случаев, специально оговоренных в законе.

Назначение на должность директора центральной разведки или его заместителя лица, являющегося офицером вооруженных сил, не должно каким бы то ни было образом отразиться на его статусе, должностном положении, звании, а также в какой-либо степени уменьшить его права, привилегии, выплаты, причитающиеся ему в соответствии с его статусом. В период исполнения обязанностей директора национальной разведки, либо его первого заместителя действующий офицер вооруженных сил продолжает получать денежное содержание и иные выплаты, полагающиеся ему в связи с его военной службой. При этом он не получает выплат, связанных с его руководящей должностью в разведывательном сообществе. Все указанные

⁶⁹⁴ Pub. L. 108-458, title I, §1011(a), Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3655.

выплаты должны компенсироваться из денежных фондов, подотчетных директору национальной разведки⁶⁹⁵.

В 2014 году на Директора национальной разведки была возложена обязанность один раз в 4 года (начиная с 2017 года) разрабатывать единую национальную разведывательную стратегию (National Intelligence Strategy), направленную на реализацию целей национальной безопасности на четырехлетний или более длительный период. Относительно каждой подготовленной в его ведомстве национальной разведывательной стратегии директор представлять в разведывательные комитеты Конгресса соответствующий отчет⁶⁹⁶.

На основании Закона о разведывательной реформе и противодействии терроризму директор национальной разведки был наделен широкими полномочиями, намного превосходящими полномочия его предшественника, директора центральной разведки, который был призван в основном лишь координировать деятельность разведывательного сообщества США. В частности, директор национальной разведки получил широкие права по управлению финансовыми ресурсами, выделяемыми Конгрессом в рамках Национальной разведывательной программы, были расширены его полномочия по временному перемещению кадровых ресурсов из одного разведывательного ведомства в другое. Директору законодательно был гарантирован неограниченный доступ к любой разведывательной информации, имеющейся в распоряжении любого члена разведывательного сообщества, он получил право унифицированные стандарты безопасности, действующие в рамках сообщества и обязательные для всех его членов. Аналогичным образом на директора национальной разведки возлагается обязанность разрабатывать единые для всего разведывательного сообщества стандарты защиты информации, обеспечивать защиту источников разведывательной информации и используемых разведкой приемов и методов работы.

Однако, несмотря на свое обширные и подробно регламентированные в законе полномочия, директор национальной разведки не является прямым административным начальником для руководителей разведывательных служб, входящих в состав разведывательного сообщества США. Все эти службы, как и 70 лет назад, когда только начиналась формироваться современная разведывательная система США, остаются ведомственными разведывательными службами. Интересы их головных министерств все также могут не совпадать с общегосударственными интересами. По-прежнему сохраняются элементы конкуренции между отдельными членами разведывательного сообщества. Обычным явлением является дублирование функций в различных разведывательных службах. Выбранная в США модель организации национальной разведывательной системы посредством создания мощного объединения разведывательных служб, разведывательного сообщества США, неидеальна с точки зрения эффективности ведения разведывательной деятельности и крайне неудачна с точки зрения затрат на национальную разведку.

2.2.2. Заместители директора национальной разведки (Deputy Directors of National Intelligence)

Должность заместителя главы разведывательного сообщества существует в США еще с 1947 года, то есть с того момента, когда Конгрессом был принят Закон о национальной безопасности 1947 года. До 1953 года заместитель директора имел в разведывательном сообществе достаточно номинальный статус. Он назначался на должность директором центральной разведки и по существу его функции сводились лишь к полномочиям заместителя руководителя ЦРУ (до 2004 года глава разведывательного сообщества одновременно по должности являлся руководителем ЦРУ).

⁶⁹⁵ National Security Act of 1947, sec. 102(3)(C).

⁶⁹⁶ Pub. L. 113–293, title III, §303(a), Dec. 19, 2014, 128 Stat. 3994.

В 1953 году по инициативе тогдашнего директора центральной разведки генерала Валтера Беделла Смита (Walter Bedell Smith) было принято решение о повышении статуса заместителя директора центральной разведки. Было в частности предложено, чтобы заместитель директора был вправе не только выполнять отдельные поручения директора центральной разведки, но и в порядке делегирования полномочий решать иные задачи, возложенные на директора. Кроме этого было предложено, чтобы заместитель директора в случае отсутствия директора, его недееспособности или вакантности места директора в полной мере наделялся всеми правами и обременялся всеми обязанностями, которые закреплены законом за директором центральной разведки.

В апреле того же года конгресс принял поправку к Закону о национальной безопасности 1947 года, в которой нашли законодательное закрепление предложенные инициативы. В дополнение к ним Конгресс изменил порядок назначения на должность заместителя директора центральной разведки. С 1953 года назначение на должность заместителя директора центральной разведки производится президентом по консультации и с согласия двух третей сенаторов. Этими же поправками было установлено, что бывшие или действующие военнослужащие вооруженных сил не могут в один и тот же момент времени занимать и должность директора центральной разведки, и должность его заместителя⁶⁹⁷. В 90-е годы прошлого века на фоне реализации ряда законодательных инициатив, приведших к существенному расширению полномочий директора центральной разведки, были учреждены должности помощников и еще одного заместителя директора центральной разведки по вопросам разведывательного сообщества.

Современная система заместителей главы разведывательного сообщества США сложилась после того в соответствии с Законом о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года⁶⁹⁸ была упразднена должность директора центральной разведки, а его полномочия были разделены между двумя новыми должностными лицами: директором национальной разведки и директором ЦРУ. В новой системе решили отказаться от помощников директора национальной разведки. Ненужной стала также должность заместителя директора по вопросам разведывательного сообщества, поскольку отныне глава разведывательного сообщества уже не должен был совмещать обязанности по руководству сообществом с обязанностями руководителя ЦРУ.

В соответствии с действующей ныне редакцией Закона о национальной безопасности 1947 года у директора национальной разведки может быть **не более пяти заместителей**. Среди заместителей директора национальной разведки закон особо выделяет фигуру **первого заместителя директора** (The Principal Deputy Director of National Intelligence). В отличие от прочих заместителей директора, Первый заместитель директора национальной разведки имеет в разведывательном сообществе практически такой же статус, как и сам директор. Он назначается на свою должность в порядке, в котором назначаются на должность высшие должностные лица в США – по решению президента и с согласия двух третей сенаторов. Только своему первому заместителю директор имеет право делегировать наиболее важные из своих законодательно закрепленных полномочий. Например, лишь первому у заместителю директор может делегировать свое право снимать гриф секретности с разведывательной информации, относящейся к источникам и методам ведения разведывательной деятельности. В случае отсутствия или неспособности директора национальной разведки исполнять свои полномочия, а также в случае вакантности должности директора, именно его первый заместитель должен исполнять все обязанности, возложенные законом на директора национальной разведки.

⁶⁹⁷ Act of Apr. 4, 1953, ch. 16, 67 Stat. 19.

⁶⁹⁸ Pub. L. 108-458, title I, §1011(a), Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3656.

Все прочие заместители директора национальной разведки, общее количество которых в соответствии с ныне действующим законодательством должно быть не более четырех, имеют существенно более низкий правовой статус в разведывательном сообществе. Они назначаются на должность самим директором национальной разведки и фактически их роль сводится лишь к выполнению отдельных поручений директора. При этом глава разведывательного сообщества не имеет права делегировать им свои ключевые полномочия, закрепленные в законе.

В настоящее время в структуре Службы директора национальной разведки имеются **следующие заместители директора**:

1. Заместитель директора по политике планированию и потребностям (Deputy Director for Policy, Plans and Requirements).
2. Заместитель директора по сбору и добыванию разведывательной информации (Deputy Director for Collection).
3. Заместитель директора по анализу (Deputy Director for Analysis).
4. Заместитель директора по перспективным возможностям (Deputy Director for Future Capabilities).

2.3. Элементы Службы директора с законодательно закрепленным статусом

2.3.1. Национальный разведывательный совет

Национальный разведывательный совет (National Intelligence Council) существует в разведывательном сообществе США с конца 70-х годов XX века. Его предшественником была так называемая **система офицеров национальной разведки** (National Intelligence Officer System), которая была учреждена в 1973 году директором центральной разведки Колби на основе рекомендаций парламентской Комиссия по организации правительства в сфере осуществления внешней политики, более известной (по имени своего председателя) как Комиссия Мерфи.

Первоначально директором центральной разведки были назначены 6 национальных офицеров разведки, в число которых вошли как сотрудники разведывательных служб, так и специалисты, работавшие в частном секторе или в академических учреждениях. В последующем аппарат офицеров национальной разведки увеличился до восьми человек, из их числа был выделен старший офицер национальной разведки. В конце семидесятых годов было принято решение трансформировать аппарат офицеров национальной разведки в **Национальный разведывательный совет**⁶⁹⁹.

Впервые статус и полномочия Национального разведывательного совета как самостоятельного элемента в службе директора были закреплены Законом об организации разведки 1992 года. На настоящее время роль и место Национального разведывательного совета закрепляет Закон о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года. В соответствии с законом Национальный разведывательный совет является самостоятельным структурным элементом Службы директора национальной разведки. Он должен формироваться из числа старших аналитиков разведывательного сообщества и независимых экспертов из числа представителей общественности и частного сектора. Члены совета назначаются на должность директором национальной разведки и исполняют свои обязанности до тех пор, пока глава разведывательного сообщества находит это необходимым. Закон особо оговаривает обязанность директора национальной разведки обеспечить соблюдение необходимых процедур безопасно-

⁶⁹⁹ См.: Johnson Loch K, Strategic Intelligence : Understanding the Hidden Side of Government Westport, Conn. : Praeger Security International, 2007. P. 229.

сти в отношении тех членов Национального разведывательного совета, которых глава разведывательного сообщества назначает из представителей частного сектора.

Во главе Национального разведывательного совета стоят назначаемые директором центральной разведки председатель и заместитель председателя. Председатель Национального разведывательного совета по должности является главой Комитета по продукции национальной разведки (National Intelligence Production Board).

Основной функциональной задачей Национального разведывательного совета является подготовка национальных разведывательных оценок в интересах федерального правительства Соединенных Штатов, включая альтернативные точки зрения, отражающие позицию какого-то члена разведывательного сообщества. Национальные разведывательные оценки представляют собой разведывательную продукцию, прошедшую высокую степень аналитической обработки. В их подготовке принимают участие практически все ведущие члены разведывательного сообщества. Окончательный вариант, основанный на предложениях и заключениях ведомственных аналитиков, готовят офицеры национальной разведки Национального разведывательного совета.

Национальные разведывательные оценки предназначаются президенту США, Совету национальной безопасности, руководителям ведущих федеральных министерств и иным должностным лицам, принимающим участие в формировании политики Соединенных Штатов. В основном в национальных разведывательных оценках акцентируется внимание на различных политических проблемах и наиболее вероятных путях развития тех или иных политических процессов. Обращается внимание и на возможные альтернативные варианты развития рассматриваемых политических событий. В дополнение к национальным разведывательным оценкам обычно издаются специальные аналитические приложения, в которых более детально исследуются те или иные, затронутые в оценках вопросы. Издаются национальные разведывательные оценки директором центральной разведки при поддержке и консультации со стороны Национального совета по внешней разведке⁷⁰⁰.

Персональная ответственность за работу по подготовке национальных разведывательных оценок возлагается на заместителя председателя Национального разведывательного совета. При выработке национальных разведывательных оценок особое внимание уделяется выявлению пробелов и недоработок в деятельности национальной разведки, на что обращается внимание руководителей разведывательных служб, ответственных за тот или иной участок разведывательной работы. Все рекомендации Национального разведывательного совета, направленные на устранение пробелов в работе национальной разведки, обязательны к исполнению руководителями соответствующих разведывательных служб.

Помимо разведывательных оценок, по поручению высших должностных лиц разведывательного сообщества Национальный разведывательный совет выпускает специальные меморандумы и иные документы по достаточно обширной тематике политических и связанных с политикой проблем. Меморандумы национального разведывательного совета издаются с целью обеспечения лиц, участвующих в формировании политики Соединенных Штатов, выводными аналитическими материалами, в которых исследуются текущие политические процессы, а также те политические события, которые могут произойти в ближайшем будущем. Меморандумы строятся на основе аналитических выводов, которые были предварительно согласованы с представителями различных подразделений федерального правительства. Отличие меморандумов от национальных разведывательных оценок состоит в первую очередь в том, что меморандумы обычно готовятся в значительно более сжатые сроки и в связи с какими-либо

⁷⁰⁰ Central Intelligence Agency, A Consumer's Guide to Intelligence, OPAI 93-00092, September 1993, P. 24.

стремительно развивающимися политическими событиями, требующими немедленного реагирования⁷⁰¹.

Обычно, подобные незапланированные заранее меморандумы издаются в том случае, если какие-либо политические события стремительно развиваются по непредусмотренному заранее плану. При этом перед офицерами национальной разведки ставится задача быстро и верно оценить последствия тех или иных событий для национальных интересов США, степень заинтересованности Соединенных Штатов в том или ином сценарии развития событий, а также наиболее оптимальный вариант действий политического руководства страны для достижения благоприятных для США результатов.

На Национальном разведывательном совете лежат обязанности и по совершенствованию аналитической работы в разведывательном сообществе в целом. Советом всячески поощряется разработка в рамках разведывательного сообщества новых, более совершенных методов и приемов аналитической обработки информации, приветствуется любая деятельность, направленная на получение разведывательного продукта с более высокой степенью аналитической обработки. Для подтверждения релевантности продукции разведывательного сообщества Национальный разведывательный совет, на постоянной основе, поддерживает контакты с представителями политического руководства страны, с соответствующими специалистами, работающими вне федерального правительства.

Работа Национального разведывательного совета строится как по территориальному принципу, так и по направлениям деятельности. Часть офицеров национальной разведки занимается вверенными им регионами земного шара (Европа, Ближний Восток и Южная Азия, Россия и Евразия, Дальний Восток, Африка, Латинская Америка). Остальные занимаются отдельными направлениями деятельности: экономика, наука и технология, национальные отношения, стратегические силы, вооруженные силы общего назначения и т.д.

Национальный разведывательный совет представляет директора центральной разведки и разведывательное сообщество в целом при выработке политической стратегии и тактики на различных уровнях федерального правительства и предлагает необходимую для выработки подобной политики разведывательную поддержку⁷⁰².

2.3.2. Генеральный советник

Должности генерального советника (The General Counsel) существуют во всех федеральных министерствах и большинстве федеральных ведомств США. Имеются генеральные советники и в крупнейших разведывательных службах США, таких как: ЦРУ, АНБ, Национальное управление космической разведки. Законом о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года аналогичная должность была учреждена в структуре директора национальной разведки. Учреждение такой должности в Службе директора подчеркивает ее статус как полноправного и самостоятельного члена разведывательного сообщества США.

Генеральный советник Службы директора национальной разведки по сути дела является главным юридическим консультантом в разведывательном сообществе США. Он назначается на должность президентом США с согласия двух третей сенаторов, то есть по процедуре своего назначения приравнивается к высшим должностным лицам в Соединенных Штатах. Однако, с точки зрения его полномочий, главный советник лишь отчасти является самостоятельной фигурой. Закон предписывает генеральному советнику выполнять те функции, которые будут возложены на него директором национальной разведки, не упоминая о каких-то иных, самостоятельных функциях генерального советника. Закон также запрещает должностным лицам, назначенным на должность генерального советника в разведывательном сообще-

⁷⁰¹ Central Intelligence Agency A Consumer's Guide to Intelligence, OPAI 93-00092, September 1993, P. 24.

⁷⁰² Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1993, Pub. L. 102-496, title VII, Sec. 705(a)(3), Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3190.

стве США совмещать выполнение этих своих функций с аналогичными функциями в каком-либо ином министерстве или ведомстве.

2.3.3. Уполномоченный по защите гражданских свобод

Учреждение в результате разведывательной реформы в Службе директора национальной разведки должности Уполномоченного по защите гражданских свобод (The Civil Liberties Protection Officer) было призвано нивелировать тот негативный эффект, который был вызван более чем существенным расширением полномочий спецслужб США после событий 11 сентября 2001 года.

На первый взгляд, Уполномоченный по защите гражданских свобод обладает важными и существенными полномочиями. Закон наделил его правом осуществлять мониторинг нормативных и доктринальных документов Службы директора национальной разведки и всего разведывательного сообщества на предмет соответствия их правовым стандартам в сфере защиты гражданских свобод и частной жизни. Уполномоченный по защите гражданских свобод отвечает также за соблюдение Службой директора национальной разведки требований Конституции США, американских законов и подзаконных нормативных актов, а также за реализацией в нормативных документах разведывательного сообщества требований законодательства о защите гражданских свобод и частной жизни. Помимо этого, в обязанности Уполномоченного входит рассмотрение жалоб и иной информации, связанной с возможными нарушениями гражданских свобод в процессе деятельности и реализации разведывательных программ директором национальной разведки и Службой директора, а также проведение расследований в связи выявленными нарушениями.

Особое внимание в законе уделено полномочиям Уполномоченного по защите гражданских свобод в отношении используемых в разведывательном сообществе новых технологий. Именно Уполномоченный отвечает за то, чтобы такие технологии не создавали угрозу частной жизни в связи с неправомерным сбором, использованием и обнародованием персональных данных американских граждан.

Однако значимость фигуры Уполномоченного по защите гражданских свобод носит скорее эфемерный, нежели реальный характер. Достаточно посмотреть на процедуру должности уполномоченного, чтобы понять, что он не подходит на роль разоблачителя злоупотреблений и нарушений, допускаемых разведывательными службами в отношении американских граждан. В отличие от всех других ключевых должностных лиц разведывательного сообщества, которые назначаются на должность президентом США с согласия двух третей сенаторов и в силу этого обладают определенной независимостью и самостоятельностью в принятии решений, Уполномоченный по защите гражданских свобод назначается на свою должность по решению директора национальной разведки. Ему же он подотчетен в отношении всей своей деятельности. Поэтому, наивно было бы предполагать, что нарушения гражданских прав американцев, допускаемые американскими разведывательными службами по причине крайне расширенной трактовки своих и без того немалых законодательно закрепленных полномочий, будут своевременно выявляться и пресекаться Уполномоченным по защите гражданских свобод. Его роль скорее может состоять в том, чтобы пресекать излишнее рвение отдельных должностных лиц, пытающихся за спиной директора национальной разведки предпринимать какие-то самостоятельные и не вполне законные шаги, грозящие разведке скандальными разоблачениями.

Уполномоченный по защите гражданских свобод возглавляет Службу защиты гражданских свобод (Civil Liberties Protection Office), входящую в состав аппарата директора национальной разведки.

2.3.4. Директор по науке и технологиям

Директора по науке и технологиям (The Director of Science and Technology) назначается на должность директором национальной разведки. Основной функциональной обязанностью Директора по науке и технологиям является исполнение обязанностей председателя Коми-

тета по науке и технологиям при директоре национальной разведки (The Director of National Intelligence Science and Technology Committee). Кроме этого, он оказывает помощь директору в разработки долговременной стратегии научных исследований, связанных с разведкой, оказывает ему помощь в планировании бюджета элементов Службы директора, связанных с научными разработками и технологиями, является главным представителем директора национальной разведки по вопросам науки и технологии.

Возглавляемый директором по науке и технологиям Комитет по науке и технологиям при директоре национальной разведки комплектуется из числа высших должностных лиц, занимающихся вопросами науки в разведывательном сообществе и финансируемых в рамках Национальной разведывательной программы. Основной функциональной задачей Комитета является координация научных исследований и разработок в областях, связанных с разведкой, а также исполнение других задач, которые будут возложены на Комитет директором по науке и технологиям.

2.3.5. Директор Национального центра контрразведки и безопасности

Под своим нынешним названием должность Директора Национального центра контрразведки и безопасности (The Director of the National Counterintelligence and Security Center) существует с 2017 года. Ранее, с 2002 года, указанное должностное лицо было известно под именем **Главы национальной контрразведки** (National Counterintelligence Executive). Директор Национального центра контрразведки и безопасности назначается на свою должность президентом США по совету и с согласия Сената, то есть, по процедуре своего назначения, относится к категории высших должностных лиц США.

Должность **Директора Национального центра контрразведки и безопасности** (Главы национальной контрразведки) была учреждена на основании Закона о совершенствовании контрразведывательной деятельности 2002 года⁷⁰³. Его основной должностной обязанностью стало председательство в Совете по национальной контрразведывательной политике (National Counterintelligence Policy Board), учрежденном еще в период предыдущей контрразведывательной реформы в США в 1994 году.

В 2002 году, одновременно с учреждением должности Главы национальной контрразведки был учрежден подчиненный ему административный аппарат: **Служба Главы национальной контрразведки**. Но в 2017 году Конгрессом США было принято решение создать на базе Службы Главы национальной контрразведки Национальный центр контрразведки и безопасности со значительно более широкими полномочиями в сфере планирования и координации контрразведывательной деятельности. Вполне естественно, что создание нового центра повлекло и переименование должности Главы национальной контрразведки, который, в соответствии со своими основными должностными обязанностями, стал называться Директором Национального центра контрразведки и безопасности.

Подчиненный директору **Национальный центр контрразведки и безопасности** занимается вопросами стратегического планирования в сфере контрразведки и определения потребностей Соединенных Штатов в контрразведывательной деятельности. Он также отвечает за разработку национальной стратегии в сфере контрразведки, которую он должен разрабатывать с учетом потребностей на основе консультаций с заинтересованными министерствами и ведомствами Соединенных Штатов, а также представителями частного сектора. Разрабатываемая центром Национальная контрразведывательная стратегия (National Counterintelligence Strategy) направляется президенту США и лишь после его одобрения она вступает в силу. В соответствии с законом национальная контрразведывательная стратегия должна подвергаться переработки не реже чем один раз в три года.

⁷⁰³ Counterintelligence Enhancement Act of 2002, Pub. L. 107–306, title IX, §902, Nov. 27, 2002, 116 Stat. 2432

Национальный центр контрразведки и безопасности также осуществляет координацию аналитической работы по вопросам контрразведки, координирует процесс разработки бюджетов контрразведывательных программ министерства обороны, ФБР и ЦРУ и других подразделений федерального правительства США, осуществляющих контрразведывательную деятельность, определяет приоритеты для проведения контрразведывательных расследований и операций, а также для сбора и добывания информации в интересах контрразведки. По результатам своей деятельности центр направляет периодические отчеты в Совет национальной безопасности США и в разведывательные комитеты обеих палат Конгресса⁷⁰⁴.

2.3.6. Директор по информации разведывательного сообщества.

Должность Директора по информации разведывательного сообщества (The Chief Information Officer of the Intelligence Community) была учреждена в процессе проведения в США разведывательной реформы 2004 года. Однако, она была учреждена не Законом о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года⁷⁰⁵ как практически вся современная система управления разведывательным сообществом США, а неделей позже, когда президентом был подписан Закон о полномочиях разведки на 2005 финансовый год⁷⁰⁶. **Директор по информации разведывательного сообщества** назначается на должность президентом США, что подчеркивает его достаточно высокий статус в системе исполнительной власти.

Первоначально, на момент своего учреждения, должность Директора по информации разведывательного сообщества называлась иначе: Директор по информации (The Chief Information Officer), что фактически ограничивало круг его функциональных обязанностей рамками Службы директора национальной разведки, элементом которой он являлся. В 2010 году Конгресс США принял решение изменить название должности на «Директора по информации разведывательного сообщества»⁷⁰⁷, подчеркнув тем самым, что функциональные обязанности этого должностного лица не ограничиваются лишь рамками Службы директора, а распространяются на всю разведывательное сообщество США.

В обязанности Директора по информации разведывательного сообщества входит: руководство всей деятельностью, относящейся к потребностям разведывательного сообщества в инфраструктуре и производственных мощностях, необходимых для развития информационных технологий; санкционирование всей закупочной деятельности всех членов разведывательного сообщества, связанной приобретением элементов информационных технологий; направление и менеджмент всей закупочной деятельности разведывательного сообщества, связанной с информационными технологиями.

2.3.7. Генеральный инспектор разведывательного сообщества

Должность Генерального инспектора разведывательного сообщества (The Inspector General of the Intelligence Community) появилась сравнительно недавно. Она была учреждена в 2010 году Законом о полномочиях разведки на 2010 финансовый год. Одновременно с учреждением должности генерального инспектора разведывательного сообщества Конгресс учредил подчиненную ему Службу генерального инспектора в составе Службы директора национальной разведки⁷⁰⁸.

Генеральный инспектор разведывательного сообщества США назначается президентом с согласия Сената – то есть тем же порядком, которым в США назначаются все высшие должностные лица. Смещен со своей должности генеральный инспектор разведывательного сообщ-

⁷⁰⁴ Pub. L. 115–31, div. N, title IV, §401(b)(1)–(5), May 5, 2017, 131 Stat. 817, 818.

⁷⁰⁵ Pub. L. 108–458, title I, §1011(a), Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3656.

⁷⁰⁶ Pub. L. 108–487, title III, §303(a)(1), Dec. 23, 2004, 118 Stat. 3944.

⁷⁰⁷ Pub. L. 111–259, title IV, §404, Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2709.

⁷⁰⁸ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010, Pub. L. 111–259, title IV, Sec. 405(a)(1), Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2709.

щества может быть также исключительно по решению президента. Генеральный инспектор сообщества непосредственно подчинен директору национальной разведки, однако, как и генеральные инспектора иных федеральных министерств и ведомств в исполнении своих должностных обязанностей (в основном закрепленных законодательно) он независим от руководителя разведывательного сообщества.

Хотя должность генерального инспектора разведывательного сообщества появилась лишь в 2010 году, сам **институт генеральных инспекторов** является традиционным явлением как для разведывательного сообщества, так и для всей системы федеральных органов исполнительной власти США. Должности генеральных инспекторов появились в организационно-штатной структуре крупнейших разведывательных служб США во второй половине семидесятых годов, XX века, одновременно с учреждением разведывательных комитетов в обеих палатах американского конгресса⁷⁰⁹. Как и создание разведывательных комитетов конгресса, учреждение должностей генеральных инспекторов явилось последствием докладов, представленных конгрессу комитетами Пайка и Черча, в которых были обозначены серьезные проблемы в системе осуществления контроля за разведывательной деятельностью.

Генеральные инспектора, хотя формально и входят в организационную структуру той или иной разведывательной службы, однако в законодательном порядке гарантированы от вмешательства в свою деятельность со стороны руководителей ведомств или иных административных чиновников. В отличие от большинства других органов и должностных лиц, генеральные инспектора специализируются на контрольной деятельности, а не осуществляют контрольные полномочия в дополнение к основной деятельности. Это, в частности, позволяет им оптимизировать структуру своего административного аппарата для нужд контрольной деятельности.

Порядок назначения генеральных инспекторов для ряда крупных разведывательных ведомств (либо для головных министерств, в структуре которых они находятся) определяется федеральными законами. К их числу относятся: ЦРУ, ФБР, министерство обороны, энергетики, юстиции, финансов. В тех ведомствах, где порядок назначения генерального инспектора устанавливается законом, назначение производится в соответствии с порядком, установленным при назначении высших должностных лиц США – кандидатура инспектора представляется президентом и утверждается Сенатом⁷¹⁰.

В других разведывательных органах, в частности в наиболее крупных разведывательных службах министерства обороны, таких как АНБ, РУМО, Национальное управление фотографической разведки и картографии, Национальное управление в воздушной космической разведке, должности генеральных инспекторов созданы на основании подзаконных нормативных актов. В этом случае назначение на должность генерального инспектора производит руководитель министерства.

Несмотря на то, что формально генеральные инспектора находятся в подчинении руководителей своих министерств и ведомств, а в некоторых разведывательных службах министерства обороны даже назначаются руководителями ведомств, практическое воздействие руководителей на деятельность генеральных инспекторов достаточно невелико. Например, даже законодательно закрепленное право директора национальной разведки приостанавливать и запрещать проведение расследований генеральным инспектором ЦРУ на основании "защиты жизненных интересов национальной безопасности", ограничивается обязанностью директора "... в течение семи дней предоставлять в разведывательные комитеты палат конгресса обоснование принятого решения"⁷¹¹.

⁷⁰⁹ См.: Inspector General Act of 1978, Pub. L 95-452, Oct. 12 1978, 92 Stat. 1101.

⁷¹⁰ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1995, Pub. L. 103-359, title VI, Sec. 402, Oct. 14, 1994, 108 Stat. 3423.

⁷¹¹ См.: Pub. L. 100-453, title V, Sec. 504, Sept. 29, 1988, 102 Stat. 1910.

В зависимости от специфики и характера деятельности того или иного разведывательного ведомства, полномочия состоящих в их организационной структуре генеральных инспекторов могут иметь некоторые отличия. Тем не менее, в целом круг обязанностей инспекторов достаточно типичен. К обязанностям генеральных инспекторов относится:

определение общих направлений, планирование, осуществление, контроль и координация расследований, инспекций, аудиторских проверок, проводимых в отношении ведомства и ведомственных программ с той целью, чтобы удостовериться, что вся осуществляемая ведомством деятельность соответствует положениям законов и подзаконных нормативных актов;

регулярное и своевременное информирование руководителя службы обо всех нарушениях законов и подзаконных нормативных актов, фактах мошенничества, злоупотреблениях и иных недостатках, которые будут обнаружены в деятельности ведомства, а также информирование его обо всех мероприятиях, направленных на устранение выявленных негативных фактов;

в целях обеспечения защиты источников разведывательной информации и методов разведывательной деятельности, угроза которым может возникнуть в ходе подготовки отчетов генерального инспектора реализация таких мер, которые окажутся необходимыми для предотвращения или сведения к минимуму фактов раскрытия указанных источников и указанных методов деятельности;

проведение криминальных расследований в отношении сотрудников ведомства, в том числе с правом производства обысков и арестов (без судебной санкции в тех случаях, когда преступление совершается в присутствии сотрудников службы генерального инспектора или если лицо совершило (либо совершает) особо тяжкое уголовное преступление)⁷¹².

Существенные изменения в статус генеральных инспекторов внес Закон о реформе института генерального инспектора 2008 года⁷¹³. Новый закон содержал целую группу поправок в Закон о генеральном инспекторе 1978 года, существенно повышающих степень независимости генеральных инспекторов от руководителей министерств, в первую очередь степень их финансовой независимости. Например, закон определил, что денежное содержание генерального инспектора министерства или ведомства должно соответствовать денежному содержанию высших должностных лиц соответствующего министерства или ведомства.

Закон о реформе института генерального инспектора учредил также на правах независимой структуры в составе исполнительной ветви власти Совет генеральных инспекторов по вопросам добросовестности и эффективности (Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency). Задачами вновь созданного Совета обозначены повышение эффективности и профессионализма исполнения генеральными инспекторами министерств и ведомств своих функциональных обязанностей. В состав Совета помимо самих генеральных инспекторов входят: директор Службы правительственной этики (The Director Office of Government Ethics), заместитель директора Службы управления персоналом (The Deputy Director of the Office of Personnel Management), заместитель директора по менеджменту Административно-бюджетного управления (Deputy Director for Management of the Office of Management and Budget), ряд других должностных лиц. Во главе Совета стоят председатель Совета, который избирается самим Советом из числа генеральных инспекторов сроком на 2 года (обеспечивает созыв Совета не менее 6 раз в год), и исполнительный председатель Совета, которым по должности является заместитель директора по менеджменту Административно-бюджетного управления (председательствует на заседаниях Совета).

Для координации работы генеральных инспекторов в ведомствах – членах разведывательного сообщества в 1994 году был создан Форум генеральных инспекторов разведыватель-

⁷¹² Office of Inspector General Law Enforcement Act of 1990.

⁷¹³ См.: Inspector General Reform Act of 2008, Pub. L. 103-359, Oct. 14 2008, 122 Stat. 4302.

ного сообщества (The Intelligence Community Inspector General Forum). В его состав вошли генеральные инспектора министерства обороны, ЦРУ, АНБ, РУМО, Национального управления воздушно-космической разведки, Национального управления фотографической разведки и картографии, ФБР, Государственного департамента, министерств финансов, юстиции и энергетики. Председательствуют на форуме совместно генеральные инспектора министерства обороны и Центрального разведывательного управления. Помимо непосредственно координации контрольной деятельности генеральных инспекторов, форум призван выработать общую стратегию деятельности, совершенствовать эффективность системы контроля, разрабатывать совместные методики контроля за межведомственными разведывательными программами сообщества.

Хотя в целом полномочия служб генеральных инспекторов, функционирующих в структуре разведывательных ведомств достаточно однородны, имеются в их компетенции и некоторые существенные различия. Эти различия в основном обусловлены характером специализации того или иного ведомства в разведывательном сообществе. Например, в ЦРУ генеральный инспектор повышенное внимание уделяет контролю за осуществлением тайных операций. В ФБР в первую очередь контролируются те направления деятельности ведомства, которые связаны с возможным нарушением прав и свобод американских граждан – производство оперативно-технических мероприятий, обысков, арестов. В министерстве обороны генеральному инспектору приходится иметь дело с несколькими разведывательными службами, специализирующимися на самых различных направлениях разведывательной деятельности, в том числе со всеми ведущими службами технической разведки.

Законом о полномочиях разведки на 2010 финансовый год были также предусмотрены должности помощников генерального инспектора. Так, в обязательном порядке генеральный инспектор должен назначить на должность помощников по аудиту (Assistant Inspector General for Audit), и помощника по расследованиям (Assistant Inspector General for Investigations). Кроме этого, закон наделяет генерального инспектора правом назначать иных помощников, которые будут необходимы ему для выполнения своих функциональных обязанностей.

Круг должностных обязанностей генерального инспектора разведывательного сообщества в целом совпадает с теми обязанностями, которые исполняют генеральные инспектора отдельных министерств и ведомств. Он осуществляет инспекции и аудит, проводит расследования в отношении той части деятельности разведывательного сообщества, которая относится к ведению директора национальной разведки. В интересах национальной безопасности директор национальной разведки вправе запретить генеральному инспектору сообщества проведение определенных инспекций или расследований, однако, в подобном случае директор обязан не позднее чем в течение семи дней предоставить разведывательным комитетам конгресса письменное обоснование наложенного им запрета. Генеральный инспектор вправе представить разведывательным комитетам конгресса свои комментарии относительно наложенного директором запрета на проведение расследования⁷¹⁴.

2.3.8. Директор национального антитеррористического центра

Как и большинство ключевых должностных лиц Службы директора национальной разведки Директор национального антитеррористического центра (The Director of the National Counterterrorism Center) назначается на свою должность президентом США. Ему законодательно запрещено совмещать свою должность с другими государственными должностями. Должность Директора национального антитеррористического центра, как и сам центр, была учреждена в ходе разведывательной реформы в 2004 году.

Основными должностными обязанностями Директора национального антитеррористического центра является: подготовка стратегических оперативных планов для проведения

⁷¹⁴ См.: Pub. L. 111-259, title IV, Sec. 405(a)(1), Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2709.

военных и гражданских антитеррористических мероприятий правительством США; проверка по указанию директора национальной разведки бюджетных запросов министерств и ведомств, осуществляющих разведывательную деятельность в интересах противодействия терроризму, на их соответствие приоритетам, установленным президентом США; предоставление разведывательной информацией, касающейся вопросов противодействия терроризму, президенту, вице-президенту, Государственному департаменту, министерству обороны, министерству внутренней безопасности, Генеральному атторнею, директору ЦРУ, другим должностным лицам исполнительной власти, а также разведывательным комитетам обеих палат Конгресса и т.д. Кроме этого, Директор национального антитеррористического центра является главным советником директора национальной разведки по вопросам, связанным с терроризмом.

Национальный антитеррористический центр является ведущей организацией на территории США, осуществляющей обобщение и аналитическую обработку всей разведывательной информации, относящейся к терроризму и противодействию терроризму, за исключением разведывательной информации, полностью относящейся к внутренним террористическим угрозам. Центр осуществляет стратегическое планирование в интересах антитеррористической деятельности, интегрируя в единые планы все доступные инструменты воздействия на террористическую угрозу: дипломатические, финансовые, военные, разведывательные, правоохранные и прочие. В задаче центра также входит обеспечение доступа всех заинтересованных федеральных ведомств к разведывательной информации, необходимой им для успешного выполнения возложенных на них функций. В рамках Национального антитеррористического центра также осуществляется интеграция информационных банков данных, содержащих сведения о лицах, подозреваемых в причастности к террористической деятельности, международных террористических группах, их целях, планах, потенциале, террористической сети, а также об их спонсорах и контактах⁷¹⁵.

Основными функциональными подразделениями Национального антитеррористического центра являются Разведывательный директорат (Directorate of Intelligence) и Директорат стратегического планирования (Directorate of Strategic Operational Planning). Разведывательный директорат отвечает за аналитическую обработку всей разведывательной информации (независимо от источника ее поступления) связанной с терроризмом и террористическими организациями. Директорат стратегического планирования отвечает за разработку стратегических оперативных планов по проведению правительством Соединенных Штатов антитеррористических операций. Разрабатываемые директоратом стратегические оперативные планы должны включать перечень целей, подлежащие реализации задачи, предполагаемые к осуществлению миссии, порядок решения вопросов межведомственной координации с указанием роли и ответственности всех участников.

2.3.9. Директор национального центра по нераспространению

Национальный центр по нераспространению (и, соответственно должность директора указанного центра (The Director of the National Counter Proliferation Center) появилась в США в начале 2005 года. Как и большинство других элементов в Службе директора национальной разведки, они были учреждены в результате разведывательной реформы 2004 года. Статус Директора национального центра по нераспространению, назначаемого на свою должность директором национальной разведки, очевидно несколько ниже статуса аналогичных должностных лиц в Службе директора национальной разведки, назначаемых на свои должности в порядке, предусмотренном для высших должностных лиц в США.

Основной функциональной задачей Национального центра по нераспространению является недопущение распространения в мире оружия массового поражения, а также средств доставки этого оружия, материалов и технологий, необходимых для его изготовления или

⁷¹⁵ Pub. L. 108–458, title I, §1021, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3672

доставки. Национальный центр по нераспространению призван осуществлять аналитическую обработку информации, добываемой входящими в состав разведывательного сообщества службами, выявляя и систематизируя сведения, относящиеся к проблеме распространения оружия массового поражения. Национальный центр по нераспространению отвечает также за то, чтобы все заинтересованные федеральные ведомства имели доступ к разведывательной информации по вопросам нераспространения оружия массового поражения, необходимой им для разработки планов и осуществления деятельности, направленной на недопущение распространения оружия массового поражения. Национальный центр по нераспространению осуществляет также накопление информационных баз, в которых отражаются сведения обо всей деятельности, предположительно связанной с возможным распространением оружия массового поражения.

Американский законодатель закрепил за президентом США право делать исключения из общих правил противодействия распространению оружия массового поражения в тех случаях, когда это требуют интересы национальной безопасности. Однако, в том случае если такое исключение будет сделано, о самом имевшем месте факте должен быть проинформирован Конгресс.

2.3.10. Финансовый директор разведывательного сообщества

Должность Финансового директора разведывательного сообщества (The Chief Financial Officer of the Intelligence Community) появилась в структуре Службы директора национальной разведки сравнительно недавно. Она была учреждена на основании Закона о полномочиях разведки на 2010 финансовый год⁷¹⁶. Финансовый директор назначается на должность директором национальной разведки. Он выступает в качестве главного советника директора национальной разведки и первого заместителя директора по вопросам управления бюджетными ресурсами сообщества и их распределения, принимает участие в процессе долгосрочного стратегического планирования в сфере управления ресурсами, координирует и одобряет послания, направляемые от имени разведывательного сообщества в Конгресс по вопросу бюджетных ресурсов Национальной разведывательной программы.

Законом о полномочиях разведки на 2014 финансовый год⁷¹⁷ директор национальной разведки был наделен правом учреждать в составе разведывательного сообщества должностные функциональных менеджеров (Functional Managers). Такие менеджеры должны выступать в качестве главных советников директора по различным аспектам разведывательной работы, а также осуществлять иные должностные обязанности, которые руководитель разведывательного сообщества сочтет необходимым на них возложить.

2.4. Иные элементы Службы директора национальной разведки

2.4.1. Аппарат директора национальной разведки

Аппарат директора национальной разведки (DNI Staff) в известной степени является правопреемником существовавшего с начала 90-х годов XX века аппарата управления сообщества (Community Management Staff) и функционировавшего до него аппарата разведывательного сообщества (Intelligence Community Staff)⁷¹⁸. Во главе аппарата стоит директор разведывательного аппарата (Director of the Intelligence Staff), подчиняющийся непосредственно директору национальной разведки. Он оказывает помощь директору центральной разведки в планировании и реализации его обязанностей в сфере управления разведывательным сообществом.

⁷¹⁶ Pub. L. 111–259, title IV, §406(a), Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2720.

⁷¹⁷ Pub. L. 113–126, title III, §305(a), July 7, 2014, 128 Stat. 1395.

⁷¹⁸ Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1993, Pub. L. 102-496, title VII, Sec. 705(a)(3), Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3190.

Аппарат управления сообществом несет ответственность за разработку координацию и реализацию политики директора национальной разведки в сфере управления разведывательными ресурсами и в сфере аналитической деятельности сообщества. Помимо этого, аппарат оказывает помощь директору по вопросам: подготовки разведывательного бюджета в рамках национальной разведывательной программы; оценки работы разведывательного сообщества; разработки долговременных планов работы сообщества; координации программ, реализуемых сообществом.

Основными функциональными элементами аппарата директора национальной разведки являются отдельные службы заместителей директора. Хотя они сами и не являются элементами Службы директора национальной разведки с законодательно закрепленным статусом, законодательно закрепленный статус имеют руководители этих служб. Кроме этого в состав аппарата входят небольшие вспомогательные службы, наличие которых в структуре федерального ведомства вытекает из обязательных требований американского законодательства.

1. Служба заместителя директора по политике планированию и потребностям (Office of the Deputy Director for Policy, Plans and Requirements). Служба разрабатывает планы реформирования разведывательной деятельности, разрабатывает предложения по совершенствованию системы безопасности в сообществе, развивает отношения с партнерами разведывательного сообщества.

2. Служба заместителя директора по сбору и добыванию разведывательной информации (Office of the Deputy Director for Collection). Служба отвечает за координацию процесса сбора и добывания разведывательной информации в рамках разведывательного сообщества США, обеспечивает реализацию приоритетов, сформулированных президентом и директором национальной разведки, в процессе деятельности, направленной на сбор и добывание разведывательной информации.

3. Служба заместителя директора по анализу (Office of the Deputy Director for Analysis). Служба отвечает за качество и своевременность подготовки аналитических материалов в разведывательном сообществе, а также за обеспечение разведывательной продукцией, прошедшей все стадии аналитической обработки, конечных пользователей.

4. Служба заместителя директора по перспективным возможностям (Office of the Deputy Director for Future Capabilities). Служба отвечает за внедрение технических инноваций в деятельность разведывательного сообщества, закупку наиболее современных технических средств. Служба также осуществляет анализ всей деятельности разведывательного сообщества, направленной на сбор и добывание разведывательной информации, с точки зрения повышения эффективности этой деятельности за счет использования инновационных технических средств и технологий.

Служба защиты гражданских свобод (Civil Liberties Protection Office). Служба отвечает за соблюдение конституционных прав сотрудников разведывательного сообщества и за реализацию требований американского законодательства, связанного с защитой прав и свобод американских граждан. Аналогичные службы имеются во всех федеральных министерствах и ведомствах США.

Служба равной занятости (Office of Equal Opportunity and Diversity). Служба отвечает за соблюдение требований американского законодательства в сфере обеспечения равной занятости для различных категорий граждан, причисляемых в США к меньшинствам. Точно такие же службы равной занятости в соответствии с законодательством, существуют во всех федеральных учреждениях Соединенных Штатов.

2.4.2. Специальный центр безопасности

Специальный центр безопасности (Special Security Center's) относится к числу элементов Службы директора национальной разведки, учрежденных не на основании закона, а в силу

полномочий директора учреждать иные структурные элементы в составе Службы директора⁷¹⁹. Центр оказывает помощь директору национальной разведки в вопросах защиты информации во всех структурных элементах, входящих в состав разведывательного сообщества США, анализирует случаи утечки информации и вырабатывает рекомендации по совершенствованию системы информационной защиты. Кроме этого в задачи центра входит обеспечение защищенного доступа к разведывательной информации со стороны ее потребителей на федеральном уровне и на уровне отдельных штатов. Через информационные системы центра определенную часть разведывательной информации могут получать также зарубежные партнеры США.

2.4.3. Национальный разведывательный университет

Национальный разведывательный университет (National Intelligence University) выполняет роль связующего элемента между различными учебными заведениями, центрами подготовки и переподготовки, функционирующими в составе ведомств, входящих в разведывательное сообщество США. Он разрабатывает единые программы подготовки специалистов в сообществе. Университет был создан на базе уже существовавших учебных заведений, занимающихся подготовкой специалистов в интересах разведывательного сообщества США.

2.4.4. Группа перспективных исследований в интересах разведки

Группа перспективных исследований в интересах разведки (Intelligence Advanced Research Projects Activity) осуществляет инвестиции в перспективные технологические проекты, которые в будущем могут способствовать существенному усилению конкурентных преимуществ американской разведки.

2.4.5. Центр оценок безопасности

Центр оценок безопасности (Center for Security Evaluation's) занимается вопросами разработки стандартов безопасности в отношении деятельности разведывательных служб, осуществляемой за пределами США.

2.4.6. Центр координации национальной разведки

Центр координации национальной разведки (National Intelligence Coordination Center) был создан в октябре 2007 года совместно Службой директора национальной разведки, и министерством обороны США, при участии ряда других федеральных министерств, с целью координации разведывательной деятельности в рамках государственных учреждений США.

⁷¹⁹ Pub. L. 108–458, title I, §1011(a), Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3655.

Глава 3. ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫЕ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ В СОСТАВЕ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ США

3.1. Разведывательное управление министерства обороны

Разведывательное управление министерства обороны было создано в 1961 году как основное военно-разведывательное ведомство в составе разведывательного сообщества. Основной задачей РУМО является сбор и добывание разведывательной информации в интересах вооруженных сил США. Помимо обеспечения разведывательных потребностей министерства обороны, РУМО осуществляет также разведывательную деятельность в интересах других федеральных министерств и ведомств в рамках разведывательных программ, совместно утвержденных директором центральной разведки и министром обороны.

Основными направлениями деятельности РУМО являются:

сбор и добывание сведений о зарубежных военных организациях, системах вооружений, стратегических и тактических планах потенциальных противников;

сбор данных о распространении ядерных и иных оборонных технологий в мире; предупреждение кризисных ситуаций; поддержка миротворческих операций ООН, США и их союзников.

Изначально Разведывательное управление министерства обороны создавалось как основное аналитическое подразделение оборонного министерства. Серьезным аналитическим потенциалом РУМО располагает и в настоящее время. РУМО обеспечивает аналитической информацией министра обороны, его аппарат, а также "объединенные командования" в различных частях земного шара. Разведывательное управление консолидирует прошедшую предварительную аналитическую обработку разведывательную информацию, добываемую разведывательными службами отдельных оборонных министерств, распределяет полученные результаты между заинтересованными подразделениями оборонного министерства, а также осуществляет координацию разведывательной деятельности в министерстве обороны.

Помимо этого, РУМО координирует работу по подготовке национальных разведывательных оценок в рамках министерства обороны, устанавливает общенациональные приоритеты по сбору разведывательных сведений, представляющих непосредственный интерес для министерства обороны, помогает проводить военным министерствам оценки военного потенциала зарубежного противника в целях совершенствования организации и систем подготовки личного состава военных министерств. В условиях чрезвычайного положения или участия США в военных действиях, когда министру обороны делегируется преимущественное право в разработке приоритетных направлений деятельности разведывательного сообщества, РУМО выступает в качестве основного ведомства ответственного за определение приоритетных задач разведки США в целом.

В рамках разведывательного сообщества США директор РУМО отвечает за подготовку объединенного бюджета военной разведки в рамках Национальной разведывательной программы, а также координирует ведение научно-технической разведки (Measurement and Signature Intelligence) в разведывательном сообществе, то есть разведки, которая предполагает сбор информации о различных физических явлениях и процессах, лежащих в основе или сопутствующих некоторым событиям, например ядерному взрыву.

После принятия Конгрессом США в 1986 году Закона Голдвотера-Николса⁷²⁰, наметилась тенденция расширения полномочий Разведывательного управления министерства обороны. На сегодняшний день РУМО также обеспечивает разведывательную поддержку многих функциональных задач, осуществляемых министром обороны и его аппаратом. Самым непосредственным образом предоставленная РУМО информация используется министром обороны при принятии решения об использовании вооруженных сил и при построении отношений с зарубежными структурами.

Состоящий в структуре РУМО Национальный центр по сбору военной разведывательной информации (National Military Collection Center) осуществляет оценку потребностей в разведывательной информации различных подразделений министерства обороны с целью проверки соответствия запрашиваемой разведывательной информации фактическим потребностям подразделения в разведывательной информации.

Наряду с функциями координации и аналитической обработки разведывательной информации Разведывательное управление министерства обороны занимается и непосредственным сбором разведывательной информации. Сбор и добывание первичной разведывательной информации РУМО традиционно осуществляет через систему военных атташе при американских посольствах в зарубежных государствах.

До 1995 года агентурная разведка министерства обороны ограничивалась разведкой, осуществляемой РУМО через систему военных атташе и поведившейся министерствами армии, флота и военно-воздушных сил разведкой территории возможных боевых действий непосредственно в преддверии вооруженного вторжения. В октябре 1995 года, для централизации и дальнейшего развития агентурной разведки министерства обороны, а также с целью сбора разведывательной информации из открытых источников, в составе Разведывательного управления министерства обороны была создана **Служба агентурной разведки министерства обороны** (Defense Human Intelligence Service). Новой службе были переданы все функции, связанные с ведением агентурной разведки, в том числе ведение разведки через военных атташе при иностранных представительствах США. Основной акцент в работе службы делается на сбор информации из открытых источников. Приблизительно 80% информации получается из общедоступных источников информации и только 20 % приходится на информацию, добываемую через агентурную сеть. В настоящее время служба вошла в состав Секретной военной службы РУМО.

Директор РУМО (трехзвездный генерал) назначается министром обороны и в своей деятельности подотчетен непосредственно ему. Кроме этого директор РУМО подчиняется председателю объединенного комитета начальников штабов и является его главным советником по разведывательным вопросам. Директор РУМО несет общую корпоративную ответственность за аналитическую работу в министерстве обороны, а также отвечает за общую координацию деятельности военной разведки, в частности в сфере сбора и добывания разведывательной информации. Директор РУМО выступает, также, в роли руководителя разведки генерального штаба.

Общий штат сотрудников РУМО превышает 17 тысяч человек. Комплектуется ведомство военными и гражданскими лицами из числа сотрудников министерства обороны. При этом практически три четверти сотрудников РУМО – гражданские лица. Территориально основные подразделения РУМО расположены в Федеральном округе Колумбия (в окрестностях Вашингтона РУМО располагает несколькими зданиями). Ряд подразделений РУМО расположены на военно-воздушной базе в Болинге (Boling Air Force Base). Помимо этого небольшие подразделения РУМО расположены при Национальном центре медицинской разведки в Виржинии,

⁷²⁰ Public Law 99-433. Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act.

при Центре ракетной и космической разведки в Алабаме, на базе морской пехоты в Квонтико, а также при зарубежных дипломатических представительствах США.

В организационную структуру РУМО входит 4 директората:

директорат операций.

директорат анализа;

директорат науки и технологий;

директорат поддержки;

1. Директорат операций (Directorate for Operations) отвечает за централизованное управление, в рамках министерства обороны, процессом сбора и добывания разведывательной информации из различных источников. Директорат уполномочен проводить оценку разведывательного потенциала министерства обороны, определять адекватность ресурсов военной разведки тем разведывательным задачам, которые ставятся перед военной разведкой как в рамках национальных разведывательных программ, так и в рамках разведывательных программ министерства обороны. Особое внимание директорат операций уделяет вопросам централизованного управления агентурной разведки министерства обороны, в частности, управлению системой военных атташе при посольствах и дипломатических представительствах США в зарубежных государствах. Крупнейшими подразделениями директората являются: **Секретная военная служба** (Defense Clandestine Service), отвечающая в рамках министерства обороны за ведение агентурной разведки во всех уголках земного шара; **Система военных атташе** (Defense Attache System), которая осуществляет открытую разведывательную деятельность с позиций американских военных атташе при посольствах США в зарубежных странах; **Тайная военная служба** (Defense Cover Office) отвечает за тайные разведывательные операции, к участию в которых привлекается министерство обороны США.

2. Директорат анализа (Directorate for Analysis) отвечает за производство всех видов разведывательной продукции, предназначенной для удовлетворения разведывательных потребностей вооруженных сил США, в том числе: 1) потребностей отдельных служб в составе министерства обороны и объединенных командований, 2) разведывательных потребностей руководства оборонного министерства, 3) потребностей в разведывательной продукции других федеральных ведомств. Директорат отвечает, также, за координацию в рамках министерства обороны всей деятельности, связанной: а) с определением потребностей министерства в разведывательном продукте, б) адекватным распределением разведывательных ресурсов в рамках министерства обороны, в) с производством конечной разведывательной продукции, г) проверкой степени соответствия разведывательных программ министерства обороны национальным разведывательным программам. В составе директората разведывательной продукции действует Кризисный центр оперативной разведки (Operational Intelligence Crisis Center) в обязанности которого входит управление всей военно-разведывательной деятельностью, связанной с кризисными ситуациями. Центр отвечает также за разведывательное изучение возможных театров боевых действий, на которых планируется применение американских вооруженных сил.

3. Директорат науки и технологий (Directorate for Science and Technology) осуществляет управление техническими системами и персоналом, осуществляет обработку разведывательной информации, получаемой при помощи средств радиоэлектронной разведки, различных технических измерительных систем, отвечает за разработку систем автоматизированной обработки разведывательной информации. В рамках всего разведывательного сообщества Директорат науки и технологий осуществляет также управление Объединенной глобальной системой разведывательной коммуникации (Joint Worldwide Intelligence Communications System), производит процессорную обработку информации, имеющей высшие степени секретности.

4. Директорат поддержки (Directorate for Mission Services) обеспечивает административную, техническую и иную поддержку операциям РУМО, проводимым как в глобальном, так

и в местном масштабах, а также поддержку аналитической работы РУМО. Кроме этого директорат поддержки отвечает за контрразведывательное обеспечение работы ведомства. В составе директората поддержки находится Группа контрразведки и безопасности (Counterintelligence and Security Activity), которая выступает в качестве ведущего контрразведывательного органа министерства обороны и осуществляет контрразведывательное обеспечение РУМО, Объединенного комитета начальников штабов, аппарата Председателя Объединенного комитета начальников штабов и некоторых других подразделений. Группа контрразведки и безопасности координирует всю деятельность по сбору информации в интересах военной контрразведки, анализирует материалы внешней разведывательной деятельности РУМО на предмет содержания в них контрразведывательных сведений, осуществляет координацию всех контрразведывательных программ контрразведывательных компонентов министерства обороны.

РУМО также управляет **Разведывательным директоратом** Объединенного штаба (Joint Staff), более известного как Дж-2 (J2). Разведывательный директорат выполняет функции органа разведывательной поддержки Объединенного комитета начальников штабов, министерства обороны США и объединенных командований в условиях кризисных ситуаций. Директорат отвечает также за координацию вопросов, связанных с реализацией разведывательной доктрины и структурной организацией военной разведки. В составе директората действует Центр по предупреждению Дж-2 (J2), который является элементом Национального объединенного центра военной разведки.

В состав РУМО входят также около полутора десятков вспомогательных служб. В их числе генеральный совет РУМО, служба генерального инспектора РУМО, информационная служба, служба международного сотрудничества, Объединенный колледж военной разведки и т.д. При РУМО функционирует Национальный разведывательный университет (National Intelligence University), который готовит специалистов по разведке в интересах всего разведывательного сообщества США.

РУМО осуществляет управление множеством разведывательных центров. Под управлением РУМО находятся:

4 региональных центра: Американский центр (Americas Center); Азиатский/тихоокеанский центр (Asia/Pacific Center); Европейский/евразийский центр (Europe/Eurasia Center); Ближневосточный/африканский центр (Middle East/Africa Center).

Столько же разведывательных центров разведывательного сообщества США, не входящих в структуру РУМО, но находящихся под его управлением: Национальный центр медицинской разведки (National Center for Medical Intelligence); Ракетно-космический разведывательный центр (Missile and Space Intelligence Center); Национальный использования средств массовой информации (National Media Exploitation Center); Центр анализа подземного оборудования (Underground Facilities Analysis Center).

Военный центр борьбы с терроризмом (Defense Combating Terrorism Center).

Большое количество объединенных разведывательных центров (Joint Intelligence Centers), учреждаемых при каждом объединенном военном командовании (Unified Combatant Commands).

3.2. Агентство национальной безопасности

Всерьез к вопросу поведения разведывательной деятельности на каналах передачи информации в США начали относиться еще в годы первой мировой войны. Именно тогда в составе разведывательного управления армии была создана криптографическая служба Ми-8, которую возглавил молодой лейтенант Герберт О. Ярдли. Подобные же подразделения были созданы в военно-морском министерстве и Государственном департаменте. Криптографическая служба военно-морского министерства вскоре вошла в состав Ми-8, а в 1921 году, когда

Ми-8 была передана Государственному департаменту и получила новое название "Черная палата" ("Black Chamber") с ней объединилась и криптографическая служба Госдепартамента. В 1921 году "Черная палата" была упразднена.

В преддверии Второй мировой войны в составе министерств сухопутных войск и военно-морского флота были воссозданы небольшие службы, осуществлявшие сбор разведывательных сведений на каналах связи. В министерстве сухопутных сил была создана **Служба разведки на каналах связи** (Signal Intelligence Service) в составе корпуса связи сухопутных сил (Army Signal Corps), а в военно-морском флоте, еще в 1924 году, был создан **"Исследовательский сектор"** ("Research Desk") в секции кодирования и связи OP-20-G (Code and Signal Section, OP-20-G) Службы военно-морских коммуникаций (Office of Naval Communications).

К концу второй мировой войны был создан специальный координационный орган для координации разведывательной деятельности на каналах связи военного и военно-морского министерств – Комитет разведки на линиях связи сухопутных сил и военно-морского флота (Army-Navy Communications Intelligence Board). После вхождения в состав комитета представителей Госдепартамента комитет был переименован в Комитет разведки на линиях связи госдепартамента, сухопутных сил и военно-морского флота (State-Army-Navy Communications Intelligence Board), а в 1946 году, когда в комитет вошло ФБР – в **Комитет разведки на линиях связи Соединенных Штатов** (United States Communications Intelligence Board). Состав комитета постепенно расширялся. В 1948 году в состав Комитета разведки на линиях связи вошло ЦРУ. После создания министерства военно-воздушных сил криптографические подразделения появились и в его структуре. Директивой СНБ №9 от 1 июля 1948 года Комитет был определен в качестве высшего государственного органа, отвечающего за сбор и добывание разведывательной информации на каналах связи⁷²¹.

В 1949 году в министерстве обороны была предпринята попытка реформирования разведывательной деятельности на каналах связи. По инициативе министра обороны Льюиса А. Джонсона 20 мая 1949 года была издана директива Объединенного комитета начальников штабов № 2010⁷²², в соответствии с которой учреждалось **Агентство безопасности вооруженных сил** (Armed Forces Security Agency). Агентство наделялось полномочиями осуществлять разведку на каналах связи и обеспечивать безопасность собственной связи всего министерства обороны и было подчинено Объединенному комитету начальников штабов. Директива, однако, не предусматривала упразднения уже существовавших подразделений разведки на каналах связи в отдельных военных министерствах – министерстве военно-морского флота, министерстве военно-воздушных сил и министерстве сухопутных войск, которые продолжали обеспечивать разведывательные потребности своих министерств.

Наряду с Агентством безопасности вооруженных сил на основании директивы № 2010, в рамках Агентства безопасности, был также создан Консультативный совет по вопросам разведки на каналах связи вооруженных сил (Armed Forces Communications Intelligence Advisory Council), позже переименованный в **Совет агентства безопасности вооруженных сил** (Armed Forces Security Agency Council). Помимо своих консультативных функций, совет выполнял роль своеобразного посреднического органа между Объединенным комитетом начальников штабов и Агентством безопасности вооруженных сил.

Вопрос о централизации разведывательной деятельности на каналах связи на национальном уровне в США впервые был поднят президентом Трумэнном в декабре 1951 года. По распоряжению Трумэна госсекретарем и министром обороны США был учрежден специальный комитет, который возглавил видный адвокат из Нью-Йорка Джордж Браунелл (George Brownell). Комитет Браунелла закончил свою работу к июню 1952 года и его рекомендации сво-

⁷²¹ NSC Intelligence Directive, No. 9, of July 1, 1948.

⁷²² Joint Chiefs of Staff Directive № 2010 of May 20, 1949.

дились к тому, что США необходима объединенная служба, которая бы осуществляла разведку на каналах связи в общенациональных интересах. По мнению Комитета Браунелла, подобная служба должна была быть подчинена министру обороны США.

На основании выводов, представленных Комитетом Браунелла, президент Трумэн издал секретную директиву, в соответствии с которой министр обороны США был определен в качестве высшего должностного лица, отвечающего в рамках федерального правительства за вопросы технической разведки и безопасность каналов правительственной связи. Директива также указывала на необходимость создания нового национального ведомства, осуществляющего разведку на каналах связи. В целях детализации положений президентской директивы в конце 1952 года были изданы директивы Совета национальной безопасности⁷²³, директора центральной разведки и министра обороны, которые уточняли статус цели и задачи, организационную структуру и порядок финансирования вновь создаваемой службы⁷²⁴.

Агентство национальной безопасности США (National Security Agency) было создано в декабре 1952 года взамен упраздненного Агентства безопасности вооруженных сил. В отличие от своего предшественника, АНБ получило статус национальной службы и было подчинено непосредственно министру обороны США. Наряду с вновь созданным агентством, разведывательные службы, ведущие разведку на каналах связи, остались и в составе отдельных военных министерств. Для большей централизации разведки на каналах связи за АНБ было закреплено право контролировать деятельность Агентства безопасности сухопутных сил (Army Security Agency), Командование группы безопасности военно-морских сил (Naval Security Group Command) и Служба безопасности военно-воздушных сил (Air Force Security Service). В 1971 году все три службы разведки на каналах связи отдельных военных министерств были объединены в составе **Центральной службы безопасности** (далее ЦСБ) (Central Security Service), главой которой, по должности, был назначен директор АНБ.

Современные функции АНБ и ЦСБ фактически идентичны. АНБ и ЦСБ совместно осуществляют централизованную координацию, управление и контроль за разведывательной деятельностью США на каналах связи и каналах передачи информации, а также за обеспечением безопасности собственных линий связи федерального правительства. Основное отличие состоит между двумя ведомствами состоит в том, что АНБ действует в интересах всего федерального правительства и решает общенациональные задачи в области технической разведки, помимо этого в АНБ ведутся научные исследования и разработка новых средств технической разведки. Задачи ЦСБ же несколько более узкие. Служба обеспечивает исключительно интересы отдельных военных министерств и не ведет собственных исследований и технических разработок, используя в этом плане потенциал и наработки АНБ. Фактически, принимая во внимание объединенное руководство АНБ и ЦСБ, можно говорить скорее не о двух самостоятельных ведомствах осуществляющих разведывательную деятельность на каналах связи и каналах передачи информации, а о единой службе, одна часть которой (АНБ) обеспечивает общенациональные потребности, а другая (ЦСБ) решает более узкие ведомственные задачи, удовлетворяя разведывательные потребности подразделений министерства обороны⁷²⁵.

В обязанности АНБ входит планирование, координация, руководство, а также непосредственное осуществление разведывательной деятельности на каналах связи и каналах передачи информации и обеспечение безопасности линий правительственной связи и информации.

В современной интерпретации термина "разведка на каналах связи и каналах передачи информации" в США понимается три самостоятельных направления деятельности техниче-

⁷²³ National Security Council Intelligence Directive 9, October 24, 1952.

⁷²⁴ US Senate Select Committee on Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Foreign and Military Intelligence. Book I, 94th Congress, 2nd Session, 26 April 1976, P. 325-355.

⁷²⁵ US Senate Select Committee on Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Foreign and Military Intelligence. Book I, 94th Congress, 2nd Session, 26 April 1976, P. 325-355.

ской разведки: 1) разведка на линиях коммуникаций (Communications Intelligence), предполагающая добывание и обработку разведывательных данных получаемых в результате тайного перехвата сообщений, отправленных по зарубежным линиям коммуникаций; 2) радиоэлектронная разведка (Electronics Intelligence), под которой подразумевается добывание разведывательной и иной информации, в результате перехвата различных видов электромагнитных излучений (не связанных с линиями коммуникации, а также с излучениями, возникающими в результате осуществления ядерных взрывов или излучения радиоактивных источников) и 3) телеметрическая разведка (Telemetry Intelligence), под которой подразумевается сбор и последующая обработка разведывательной информации в результате производства телеметрических (дистанционных) измерений различных физических процессов на территории иностранных государств

С 1984 года, директивой президента Рейгана на АНБ была возложена также ответственность за обеспечение безопасности федеральных компьютерных систем⁷²⁶. В сфере разведки на информационных каналах АНБ осуществляет перехват электромагнитных сигналов фактически во всем спектре излучений, передаваемых как по проводным каналам связи, так и непосредственно через пространство. Помимо коммуникационных сигналов, Агентство национальной безопасности перехватывает также излучение радаров, сигналы, ассоциируемые с ракетами, оружием, космическими аппаратами, другими источниками. Столь же серьезно решается и проблема декодирования перехваченных сигналов. При этом используются новейшие теоретические разработки в сфере прикладной математики, современные средства вычислительной техники.

В сфере защиты информации и каналов связи АНБ осуществляет защиту всей секретной информации, которая накапливается, либо передается через подразделения федерального правительства при помощи компьютерных систем, по телефонным линиям, при помощи любых других технических устройств передачи информации. Помимо непосредственно обеспечения безопасности информационных систем АНБ ведет разработку криптографических методов защиты информации.

АНБ является разведывательной службой общенационального значения и поэтому основная часть работы ведомства осуществляется в рамках Национальной разведывательной программы в интересах всех федеральных министерств и ведомств. Однако, традиционно одним из основных потребителей разведывательной продукции АНБ является министерство обороны и входящие в его состав министерства сухопутных войск, военно-воздушных сил и военно-морского флота. Принятый в 1988 году закон о реорганизации министерства обороны, более известный как Закон Голдвотера-Николса, законодательно закрепил за АНБ обязанность осуществлять разведывательную поддержку боевых операций армии США.

На АНБ также возложена обязанность осуществлять обучение сотрудников федеральных учреждений правилам хранения и пересылки секретной информации при помощи технических средств, а также дано право использовать помощь федеральных служащих в выявлении фактов шпионажа на информационных каналах.

В 90-е годы АНБ столкнулось с определенным сокращением финансирования, так как некоторые высшие должностные лица администрации президента Клинтона полагали, что после окончания «холодной войны» можно несколько уменьшить расходы на разведку. Соответственно, ресурсы на модернизацию компьютерных систем АНБ практически не выделялись. Ввиду устаревания оборудования 24 января 2000 года в результате критической перегрузки вышла из строя вся информационная система штаб-квартиры АНБ. Ее работа была восстановлена лишь через три дня. Инцидент обошелся агентству в несколько миллионов долларов.

⁷²⁶ House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence, "Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1992," 102d Congress, 1st Session, Report 102-65, Part 1, 15 May 1991, P. 6-7.

С приходом в Белый Дом Дж. Буша (младшего) подходы к финансированию деятельности АНБ кардинально изменились. Агентство не только получило дополнительные ресурсы на глобальную модернизацию своих компьютерных систем, но и стало основным бенефициаром законодательных инноваций последовавших за событиями 11 сентября 2001 года. Многочисленные изменения, внесенные Законом «о патриотизме» 2001 года в Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 года, а также последующие изменения американского законодательства позволили руководству США (на вполне законных основаниях) развернуть на базе мощностей АНБ тотальную систему слежки за всем мировым информационным пространством.

Все программы слежки, реализуемые в рамках АНБ (в некоторых программах также принимали участие ЦРУ и ФБР) осуществлялись тайно и информация о них длительное время была недоступна широкой общественности. Первый громкий скандал, связанный с реализацией АНБ программ электронного наблюдения, случился после обнародования в декабре 2005 года газетой *The New York Times* информации о массовом прослушивании АНБ без получения соответствующих судебных ордеров телефонных переговоров, в том числе с участием американских граждан. Аргументы президентской администрации относительно того, что принимая решения о прослушке телефонных переговоров без судебного ордера, что формально противоречит требованиям Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 года, президент действовал в силу своих конституционных полномочий Верховного главнокомандующего, выглядели малоубедительными.

Ситуация и в целом выглядела достаточно странной, поскольку специальный суд, учрежденный Законом о наблюдении за иностранными разведками 1978 года действует в режиме строгой секретности и редко отказывает федеральному правительству США в выдаче санкций на осуществление электронного наблюдения. Тем не менее, руководство США по какой-то причине решило не тратить время на процессуальные формальности и не получать судебную санкцию: через много лет, в 2013 году выяснилось, что еще в сентябре 2001 года, почти за месяц до того, как Конгрессом был принят Закон о патриотизме 2001 года, расширивший перечень оснований для осуществления электронного наблюдения, президент Дж. Буш издал секретную директиву, наделявшую АНБ правом вести сбор неперсонифицированной информации, передаваемой через интернет или по линиям телефонной связи⁷²⁷.

В итоге администрации президента пришлось все же отступить, и Генеральный атторней А. Гонсалес официально уведомил общественность о том, что федеральным правительством получена санкция специального суда, наделившая АНБ правом собирать информацию на международных линиях коммуникации на территории и за пределами США в тех случаях, когда одним из участников подобной коммуникации выступает «... член или агент "Аль-Каиды" или ассоциированных террористических организаций»⁷²⁸.

Этот скандал не только не привел к сокращению масштабов разведывательной деятельности АНБ в мировом информационном пространстве, но и подстегнул к ее еще большей активизации. Наиболее масштабные разведывательные программы АНБ, такие как реализуемая с 2007 года программа PRISM⁷²⁹, упомянутая в разоблачениях Э. Сноудэна, или еще более глобальная программа Upstream collection⁷³⁰ активно реализовывались уже после скандала 2005

⁷²⁷ DNI Announces the Declassification of the Existence of Collection Activities Authorized by President George W. Bush Shortly After the Attacks of September 11, 2001. [сайт]. URL: <http://icontherecord.tumblr.com/post/70683717031/dni-announces-the-declassification-of-the> (дата обращения: 13.07.2014).

⁷²⁸ См.: Letter from Attorney-General Alberto Gonzales to Senators Patrick Leahy and Arlen Specter. [сайт]. URL: http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/politics/20060117gonzales_Letter.pdf. (дата обращения: 25.09.2013).

⁷²⁹ См.: Gellman, Barton & Poitras, Laura "US Intelligence Mining Data from Nine U.S. Internet Companies in Broad Secret Program". *The Washington Post*. June 6, 2013.

⁷³⁰ См.: Privacy and Civil Liberties Oversight Board. Report on the Surveillance Program Operated Pursuant to Section 702 of the Foreign Intelligence Surveillance. [сайт]. URL: <http://www.pclomb.gov/All%20Documents/Report%20on%20the%20Section>

года. Тем не менее, соответствующие выводы политическим руководством США и руководством разведывательного сообщества были сделаны. Отныне любым масштабным инициативам, связанным с расширением программ тотальной слежки за мировым информационным пространством, предшествовало внесение соответствующих поправок в американское законодательство.

Сложный юридический язык таких поправок и их намеренно расплывчатые формулировки с трудом позволяют разглядеть истинный смысл законодательных инициатив. Поэтому, для широкой общественности прошли незамеченными законодательные нововведения, закрепленные такими законами, как например Закона о защите Америки 2007 года⁷³¹. Однако они неплохо защитили АНБ и другие разведывательные службы от потенциал последствий будущих скандалов. Так, специальные расследования, инициированные по факту обнародованных Э. Сноуденом материалов, не смогли установить никаких нарушений действующего американского законодательства в действиях АНБ. Единственно, на что комиссии обратили свое внимание, это на «неожиданно большие масштабы» осуществляемой АНБ деятельности.

АНБ была и остается одной из самых закрытых разведывательных служб США. Раскрытие сведений об организации и функциональных задачах АНБ (а также о должностных позициях, зарплатах, именах, численности сотрудников агентства) было запрещено законодательно еще в 1959 году, когда Конгрессом был принят Закон о предоставлении некоторых административных полномочий Агентству национальной безопасности⁷³². Все сведения об организации Агентства национальной безопасности США могут носить лишь приближенный характер и их источником в основном являются публикации бывших ответственных сотрудников АНБ в периодических и иных изданиях⁷³³, материалы слушаний Конгресса США и некоторые иные официальные и полуофициальные документы⁷³⁴.

В американском законодательстве можно найти лишь отдельные сведения о структурной организации АНБ. Во главе Агентства национальной безопасности США стоит директор. Директор АНБ одновременно, по должности, является начальником Центральной службы безопасности. Директор АНБ/ЦСБ назначается президентом по совету и с согласия Сената⁷³⁵. Законодательно закреплен также статус так называемого директора по соответствию (Director of Compliance), который назначается на должность директором АНБ и обеспечивает реализацию программ соответствия в деятельности АНБ. Директору АНБ подчинены также два заместителя – заместитель директора по АНБ (из числа гражданских лиц) и заместитель директора по ЦСБ (из числа военнослужащих). Заместитель директора по ЦСБ назначается министром обороны США.

Общие принципы организации Агентства национальной безопасности определены директивой министра обороны № 5100.20 от 23 декабря 1971 года⁷³⁶, которая устанавливает,

%20702%20Program/PCLOB-Section-702-Report-PRE-RELEASE.pdf (дата обращения: 13.07.2014).

⁷³¹ Protect America Act of 2007, Pub. L. 110-55, Aug. 5, 2007, 121 Stat. 552.

⁷³² An Act to provide certain administrative authorities for the National Security Agency, and for other purposes, Pub. L. 86-36, §6, May 29, 1959, 73 Stat. 64.

⁷³³ *Richelson Jeffrey* The U.S. Intelligence Community, Ballinger, Cambridge, 1989; *Banford James* The Puzzle Palace, Houghton Mifflin Company, New York, 1982; *Gertz Bill* Electronic Spying Reoriented at NSA, The Washington Times, 27 January 1992; More Changes at NSA, Federal Computer Week, 22 August 1994, P. 4.

⁷³⁴ House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence, "Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1992," 102d Congress, 1st Session, Report 102-65, Part 1, 15 May 1991; US Senate Select Committee on Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Foreign and Military Intelligence – Book I, 94th Congress, 2nd Session, 26 April 1976, P. 325-355; Final Report on the Verification Inspection of the National Security Agency Inspector General Department of Defense Report No. IR96-03 – February 13, 1996.

⁷³⁵ Pub. L. 111-259, title IV, §433, Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2732.

⁷³⁶ Department of Defense Directive № 5100.20, 23 December 1971, "The National Security Agency and the Central Security Service,"

что в организационную структуру АНБ входят: 1) директор, 2) центральный аппарат агентства и 3) иные организационные звенья, которые могут создаваться в рамках АНБ в соответствии с решениями министра обороны США. Однако более детальные сведения не только о своих разведывательных операциях, но и о своей организационной структуре АНБ никогда не обнародовало. Из анализа публикаций в американской прессе, посвященных Агентству национальной безопасности⁷³⁷, следует, что современная организационная структура АНБ включает чуть более дюжины директоратов, большинство из которых имеет буквенное обозначение. Директораты, в свою очередь, делятся на группы и отделы:

1) Директорат F или Специальная служба сбора информации (Special Collection Service). Служба реализует специальную программу тайной деятельности, направленной на извлечение через сеть интернет информации из персональных компьютеров и компьютерных систем, расположенных в различных уголках мира. Программа функционирует с 1978 года и является совместным проектом АНБ и ЦРУ.

2) Директорат G. Одно из подразделений директората, так называемое G112 обрабатывает электронную информацию, получаемую при помощи разведывательных самолетов U-2.

3) Директорат I. Директорат защиты информации (Information Assurance Directorate). Обеспечивает конфиденциальность, доступность, целостность информации по вопросам национальной безопасности и информации, циркулирующей в телекоммуникационных системах.

4) Директорат J. Занимается вопросами криптографической деятельности.

5) Директорат L. Директорат инженерного оборудования и логистики (Installation and Logistics).

6) Директорат M. Директорат кадровой работы (Human Resources).

7) Директорат Q. Директорат контрразведки и безопасности (Security and Counterintelligence).

8) Директорат R. Директорат научных исследований (Research Directorate). Отвечает за проведение научных исследований в области радиоэлектронной разведки и информационной безопасности в интересах федерального правительства Соединенных Штатов.

9) Директорат S. Директорат радиоэлектронной разведки (Signals Intelligence Directorate). Один из крупнейших директоратов АНБ, только в одном из отделов которого, так называемом Отделе операций специального доступа S32 (Tailored Access Operations) трудятся более тысячи специалистов в сфере компьютерных технологий. Директорат отвечает за добывание, аналитическую обработку и направление конечному потребителю разведывательной информации, полученной на каналах связи.

10) Директорат T. Технический директорат (Technical Directorate). Отвечает за техническое состояние компьютерных и иных систем АНБ.

11) Директорат образования и подготовки (Directorate for Education and Training). Отвечает за реализацию образовательных программ агентства.

12) Директорат закупок и заказов (Acquisitions and Procurement Directorate).

13) Директорат международного сотрудничества (Foreign Affairs Directorate). Отвечает за сотрудничество АНБ с зарубежными организациями.

В организационную структуру ЦСБ входят: начальник ЦСБ (он же директор АНБ); заместитель начальника; объединенных штаб из числа представителей технических разведок военно-морского флота, военно-воздушных сил, сухопутных войск и морской пехоты США; другие организационные элементы из числа органов технических разведок министерств военно-морского флота, военно-воздушных сил, сухопутных войск и корпуса морской пехоты США, как это будет определено министром обороны США.

⁷³⁷ More Changes at NSA, Federal Computer Week, 22 August 1994, TheWeek.com: The NSA's secret org chart, September 15, 2013.

В настоящее время в состав ЦСБ от военно-морского министерства входит Киберкомандование военно-морского флота (Fleet Cyber Command); от сухопутных сил Командование разведки и безопасности (Intelligence and Security Command), а также подразделения технического контроля и анализа 704-ой М1 бригады (704th MI Brigade), дислоцированной в Форт-Миде (Fort Meade); от военно-воздушных сил подчиненная 25-ой Воздушной армии (Twenty-Fifth Air Force) 694-я разведывательная группа (The 694th Intelligence Group); от Корпуса морской пехоты Батальон криптографической поддержки морской пехоты (Marine Cryptologic Support Battalion); от Береговой охраны разведка Береговой охраны (Coast Guard Intelligence).

3.3. Национальное управление воздушно-космической разведки

В течение длительного времени факт существования в Соединенных Штатах такого ведомства, как **Национальное управление воздушно-космической разведки** (National Reconnaissance Office) тщательно скрывался. Ни один правовой акт или открытый официальный документ не содержал каких-либо сведений о том, что в США существует ведомство, занимающееся космической разведкой. Даже изданный в 1981 году исполнительный приказ президента Рейгана № 12333, посвященный вопросам организации и полномочиям разведывательного сообщества и отдельных разведывательных служб Соединенных Штатов, обошел молчанием факт существования в США отдельного федерального ведомства, специализирующегося на разработках и запуске космических разведывательных аппаратов.

Факт существования Национального управления воздушно-космической разведки официально был признан лишь в 1992 году, когда по согласованию с директором центральной разведки 18 сентября 1992 заместитель министра обороны обнародовал информацию о существовании ведомства. В том же году в рамках Закона о полномочиях разведки на финансовый 1993⁷³⁸ год был принят Закон об организации разведки 1992 года⁷³⁹, законодательно закрепивший структуру разведывательного сообщества США. Среди тринадцати (на тот момент) членов разведывательного сообщества в федеральном законе впервые было упомянуто название Национального управления воздушно-космической разведки.

Между тем, к моменту обнародования факта существования Национального управления воздушно-космической разведки, ведомство существовало в США уже более трех десятилетий. История его появления была связана со следующими событиями. В начале июня 1960 года президент Эйзенхауэр поручил министру обороны США Гейтсу подготовить рекомендации относительно перспектив развития космической разведки США. Причиной столь пристального внимания американского президента к проблемам космической разведки стал небезызвестный инцидент с пилотом американского разведывательного самолета U-2, сбитого над территорией СССР 1 мая 1960 года. Во исполнение поручения президента министр обороны сформировал специальную группу, которую возглавил заместитель военно-воздушного министра Джозеф Чарик (Joseph Charyk). 25 августа 1960 года группа представила свои выводы Совету национальной безопасности, указав на необходимость создания специализированного ведомства, занимающегося вопросами космической разведки. В этот же день, 25 августа, СНБ принял решение об учреждении Национального управления воздушно-космической разведки.

Созданию нового разведывательного ведомства предшествовала достаточно напряженная закулисная борьба между представителями различных государственных структур, намеревавшихся принять участие в реализации космической разведывательной программы. Наиболее активно свои интересы в этом вопросе отстаивали ЦРУ, министерство военно-морского флота и министерство военно-воздушных сил. Не случайно, поэтому, при учреждении Нацио-

⁷³⁸ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1993, Oct. 24, 1992, Pub. L. 102-496, 106 Stat. 3189

⁷³⁹ См.: Intelligence Organization Act of 1992, Oct. 24, 1992, Pub. L. 102-496, 106 Stat. 3189.

нального управления воздушно-космической разведки СНБ особо акцентировал внимание на необходимости учитывать в работе вновь создаваемой разведывательной службы как интересы военных, так и интересы гражданских разведок⁷⁴⁰.

Национальное управление воздушно-космической разведки создавалось на базе подразделений ЦРУ и военно-воздушных сил США. Достаточно активно в создании космической разведки участвовало и военно-морское ведомство США. К 1961 году военные и ЦРУ достигли соглашения, согласно которому управление совместной космической разведывательной программой должно осуществляться специально учрежденной централизованной административной службой, руководитель которой должен быть подчинен министру обороны США. Функции ЦРУ и военно-воздушного министерства в совместном проекте были распределены следующим образом: ЦРУ отвечало за научные разработки, исследовательские работы, заключение контрактов с подрядчиками и обеспечение безопасности программы; военно-воздушное министерство обеспечивало решение вопросов, связанных непосредственно с выводением разведывательных систем на околоземную орбиту, подготовкой наземных стартовых комплексов, обеспечением контроля и управления уже выведенными на околоземную орбиту разведывательными аппаратами. Следует отметить, что занимаясь выводением на орбиту разведывательных спутников, само Национальное управление воздушно-космической разведки не имеет какого-либо отношения к добываемой этими спутниками информации. Первичными потребителями разведывательной информации, получаемой при помощи космических разведывательных систем, традиционно выступали другие службы, большинство которых находится в структуре министерства обороны.

Уже в самом начале совместной работы между ЦРУ и военными разведывательными службами возникли серьезные разногласия. ЦРУ настаивало на приоритетности вопросов национальной разведки в космической разведывательной программе. Военно-воздушное и военно-морское ведомства отстаивали свои интересы, желая использовать космические системы в интересах военно-тактической разведки. Для урегулирования этого и ряда других противоречий, а также для обеспечения баланса интересов министерства обороны и ЦРУ и централизации управления космической разведкой, в 1965 году был учрежден специальный исполнительный комитет (Executive Committee), в состав которого вошли директор центральной разведки, помощник министра обороны и советник президента США по науке⁷⁴¹.

Одновременно было заключено соглашение между министерством обороны и ЦРУ, в котором признавалось право директора центральной разведки, как главы разведывательного сообщества США, устанавливать приоритеты и определять потребности в разведывательной информации, получаемой при помощи систем космической разведки. За директором центральной разведки было также признано право направлять процесс аналитической обработки добываемой информации и руководить распределением конечного разведывательного продукта. Одновременно, была сохранена административная подчиненность вновь созданной службы космической разведки министру обороны США. В тех случаях, когда директор центральной разведки был не согласен с решениями, принимаемыми министром обороны, он мог апеллировать непосредственно к президенту США⁷⁴².

Несмотря на формальную централизацию управления вновь учрежденным Национальным управлением воздушно-космической разведки, собственный аппарат новой разведывательной службы был крайне малочисленным. Фактически, участвовавшие в создании управ-

⁷⁴⁰ Richelson Jeffrey, *The U.S. Intelligence Community*, Ballinger Publishing Company, Cambridge Massachusetts, 1989. P. 27-29.

⁷⁴¹ Richelson Jeffrey, *The U.S. Intelligence Community*, Ballinger Publishing Company, Cambridge Massachusetts, 1989. P. 29.

⁷⁴² US Senate Select Committee on Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, *Foreign and Military Intelligence – Book I*, 94th Congress, 2nd Session, 26 April 1976. P.117-119.

ления ведомства с самого начала действовали в рамках четырех достаточно обособленных программ космической разведки.

1. Программа «А» включала в себя космические разведывательные программы Военно-воздушных сил, которые направлялись Службой специальных проектов в составе Центра космических и ракетных систем военно-воздушных сил (Air Force Space and Missiles System Center), учрежденной специально с целью реализации программы 31 августа 1960 года при секретариате военно-воздушных сил США. Служба подчинена непосредственно министру военно-воздушных сил. Основные функциональные подразделения расположены в районе г. Лос-Анджелес⁷⁴³.

2. Программа «В» включала в себя космические разведывательные программы ЦРУ, координируемые заместителем руководителя Директората науки и технологии ЦРУ⁷⁴⁴. Фактически в Директорате науки и технологии программой космической разведки занимается Служба разработок и инженеринга (Office of Development and Engineering), которая является компонентом Национального управления воздушно-космической разведки от ЦРУ. Основные функциональные объекты Программы В расположены в районе г. Рестон, штат Виржиния.

3. Программа «С» аккумулировала космические разведывательные программы военно-морского министерства и координировалась Службой космических проектов военно-морского флота (Navy Space Project Office) и Командованием морских и космических военных систем (Space and Naval Warfare Systems Command) со штаб-квартирой в г. Кристал-Сити, штат Виржиния. Фактически, реализацией Программы С занималось одно из подразделений Командования морских и космических военных систем – Директорат космических технологий (Space Technology Directorate). В разработке разведывательных спутников также принимает участие Исследовательская лаборатория военно-морских сил (Naval Research Laboratory), на территории которой (Potomac River) располагаются объекты Директората космических технологий.

4. Программа «D» – программа полетов самолетов-разведчиков подобных U-2. Реализацией этой программы занимались ЦРУ и Стратегическое командование военно-воздушных сил (Air Force Strategic Air Command). В 1993 году, после создания Службы воздушной разведки министерства обороны (Defense Airborne Reconnaissance Office), Программа D была передана из Национального управления воздушно-космической разведки во вновь созданную разведывательную службу.

После 1989 года, в соответствии с рекомендациями Комитета по разведке Сената США⁷⁴⁵, была проведена реорганизация Национального управления воздушно-космической разведки. В результате реорганизации были предприняты попытки объединить разрозненные организационно и разделенные территориально функциональные подразделения, которые обслуживали потребности военно-воздушных сил, военно-морского флота и ЦРУ. В этот же период был учрежден Объединенный высший консультативный комитет (Joint Senior Advisory Board), в который вошли высокопоставленные руководители разведывательного сообщества⁷⁴⁶. В аппарате Национального управления воздушно-космической разведки были созданы под-

⁷⁴³ Richelson Jeffrey, *The U.S. Intelligence Community*, Ballinger Publishing Company, Cambridge Massachusetts, 1989. P. 27-29.

⁷⁴⁴ Cover letter from Defense Secretary Richard Cheney and Director of Central Intelligence William Webster, 26 February 1990, National Reconnaissance Office, "Report to the Secretary of Defense and Director of Central Intelligence Regarding NRO Restructure," 8 January 1990, declassified and released at the 10 August 1994. NRO Westfields Project Senate Intelligence Committee hearing.

⁷⁴⁵ Senate Supplement to Report No. 101-78, 1989, abstracted in: Director of Central Intelligence, "NRO Westfields Facility", released at the 10 August 1994 NRO Westfields Project Senate Intelligence Committee hearing.

⁷⁴⁶ Cover letter from Defense Secretary Richard Cheney and Director of Central Intelligence William Webster, 26 February 1990, National Reconnaissance Office, "Report to the Secretary of Defense and Director of Central Intelligence Regarding NRO Restructure," 8 January 1990, declassified and released at the 10 August 1994 NRO Westfields Project Senate Intelligence Committee hearing.

разделения планирования и аналитической работы. Была учреждена должность заместителя директора Национального управления воздушно-космической разведки по поддержке командования (Deputy Director for Command Support).

Тем не менее, реформы 1989 года носили достаточно половинчатый характер. Уже в начале 90-х годов министром обороны, директором центральной разведки и президентом США были поддержаны предложения о дальнейшем, более кардинальном реформировании Национального управления воздушно-космической разведки⁷⁴⁷. В 1992 году директор центральной разведки Роберт Гейтс официально объявил о грядущей реорганизации Управления⁷⁴⁸. Основной целью новой реорганизации было стремление создать достаточно автономное и централизованное ведомство с развитой административной структурой.

Первые шаги, направленные на расширение и укрупнение административных служб Национального управления воздушно-космической разведки, были сделаны в том же 1992 году. Директором центральной разведки, министром обороны и президентом США были одобрены предложения, направленные на создание в составе Управления нескольких функциональных директоратов. Вновь созданные функциональные единицы было решено укомплектовывать на паритетной основе персоналом ЦРУ и служб военной разведки⁷⁴⁹. Тогда же было решено сконцентрировать рассредоточенные по всей территории США подразделения воздушно-космической разведки на базе Национального управления воздушно-космической разведки в Вестфилде. Строительство комплекса из шести зданий на базе Управления в Вестфилде было начато в 1992 году. В 1995 году комплекс в Вестфилде был сдан в эксплуатацию и к 1996 году на новую базу было передислоцировано большинство ведущих функциональных подразделений Национального управления воздушно-космической разведки⁷⁵⁰. Общая стоимость передислокации подразделений воздушно-космической разведки за период с 1991 года обошлась американским налогоплательщикам более чем в 500 миллионов долларов⁷⁵¹.

В министерстве обороны США запусками космических аппаратов занимаются два ведомства. Это Космическое командование Соединенных Штатов (United States Space Command) (одно из 9 объединенных командований) и Национальное управление воздушно-космической разведки.

Космическое командование осуществляет запуск открытых спутников. Запускаемые космическим командованием спутники используются для обеспечения коммуникаций, навигации воздушных и морских судов, подготовки метеосводок. О таких запусках предоставляется официальная информация.

Национальное управление воздушно-космической разведки осуществляет разработку, производство и запуск секретных спутников, которые используются для ведения космической разведки. Никакой официальной информации о запусках разведывательных спутников Национальным управлением воздушно-космической разведки и министерством обороны не предоставляется.

На сегодняшний день основными задачами Национального управления воздушно-космической разведки является проведение научных изысканий, осуществление научно-техни-

⁷⁴⁷ *Faga Martin C.* Director, NRO, "Letter to David Boren, Chairman Senate Select Committee on Intelligence," 16 October 1992, abstracted in: Director of Central Intelligence, "NRO Westfields Facility", released at the 10 August 1994 NRO Westfields Project Senate Intelligence Committee hearing.

⁷⁴⁸ *Gates Robert*, Remarks to the Association of Former Intelligence Officers, Boston, MA, 14 November 1992.

⁷⁴⁹ *Kiernan Vincent*, NRO Streamlines to Cut Intelligence Bureaucracy, *Space News*, 7 December 1992, P. 1, 29.

⁷⁵⁰ National Reconnaissance Office, "Report to the Secretary of Defense and Director of Central Intelligence Regarding NRO Restructure," 8 January 1990. P. 42-45, released at the 10 August 1994 NRO Westfields Project Senate Intelligence Committee hearing.

⁷⁵¹ Senate Select Committee on Intelligence Question for the Record, Fiscal Year 1993, Question 4, 19 May 1992, abstracted in: Director of Central Intelligence, "NRO Westfields Facility, released at the 10 August 1994 NRO Westfields Project Senate Intelligence Committee hearing.

ческих разработок, закупка и эксплуатация средств космического базирования используемых для сбора разведывательной информации. Основной чертой, которая отличает Национальное управление воздушно-космической разведки от остальных членов разведывательного сообщества, является то, что имея самый большой в разведывательном сообществе бюджет, управление располагает минимальным количеством штатных сотрудников. Деятельность Национального управления воздушно-космической разведки основывается на заключении между частными подрядчиками и управлением контрактов на проведение научных исследований, научно-технических разработок, изготовление космических аппаратов, производство любых других исследований и работ, которые входят в компетенцию Национального управления воздушно-космической разведки.

Национальное управление воздушно-космической разведки организационно входит в состав министерства обороны и получает бюджетные ассигнования в рамках Национальной разведывательной программы, а точнее в рамках Национальной программы аэрокосмической разведки, которая является частью Национальной разведывательной программы и утверждается совместно министром обороны и директором центральной разведки.

Деятельность Национального управления воздушно-космической разведки осуществляется на основании инструкций и распоряжений министра обороны, который согласовывает свои действия по руководству управлением с директором центральной разведки, определяющим приоритетные направления сбора разведывательной информации.

Директор Национального управления воздушно-космической разведки назначается президентом США с одобрения двух третей Сената. Законом о полномочиях разведки на 2014 финансовый год такой порядок назначения главы управления был закреплен законодательно, соответствующая законодательная норма была инкорпорирована в Закон о национальной безопасности 1947 года⁷⁵². Директор управления является заместителем главы военно-воздушного министерства по космосу. Штат управления комплектуется сотрудниками ЦРУ, а также офицерами и гражданским персоналом министерства обороны. Директор Национального управления воздушно-космической разведки одновременно подчинен и директору национальной разведки, и министру обороны США.

Современная структура Национального управления воздушно-космической разведки включает в себя:

директора управления,

первого заместителя директора (Principal Deputy Director), выполняющего в отсутствие директора его обязанности

заместителя директора (Deputy Director), назначаемого из числа высших офицеров военно-воздушных сил США, отвечающего за вопросы сотрудничества с ВВС и представляющего в управлении ту часть его сотрудников, которая относится к военно-воздушным силам США;

заместителя директора по планированию бизнеса и операциям (Deputy Director for Business Plans and Operations), отвечающего за финансовые и бюджетные аспекты программ, реализуемых Национальным управлением воздушно-космической разведки, координирующего международное взаимодействие, а также взаимодействие с Конгрессом и средствами массовой информации.

корпоративный аппарат (Corporate Staff), который обеспечивает реализацию различных вспомогательных функций в сфере кадрового обеспечения, юридической поддержки, контрразведывательной безопасности, физической защиты объектов, организации взаимодействия со средствами массовой информации.

⁷⁵² Pub. L. 113–126, title IV, §411(a), July 7, 2014, 128 Stat. 1409.

Службу систем выведения на околоземную орбиту (Office of Space Launch), которая отвечает за все этапы подготовки и осуществления космических запусков, включая процесс доставки комплекса к месту старта, сервисную подготовку, обеспечение безопасности запуска. Служба также осуществляет взаимодействие с космической индустрией и НАСА.

Директорат по приобретению и эксплуатации систем разведки на каналах связи и каналах передачи информации (Signals Intelligence Systems Acquisition Directorate) – производит и выводит на околоземную орбиту системы радиоэлектронной разведки, которые собирают информацию на каналах связи и из различных излучающих источников.

Директорат по приобретению систем коммуникации (Communications Systems Acquisition Directorate), обеспечивает закупку и управление коммуникационными системами и сервисами, а также осуществляет обмен информацией с партнерами и потребителями информации.

Директорат по приобретению и эксплуатации систем фотографической разведки (Imagery Intelligence Systems Acquisition Directorate), отвечающий за приобретение самых современных и передовых систем фотографической разведки, способных обеспечить необходимой разведывательной информацией разведывательное сообщество США и министерство обороны.

Директорат перспективных систем и технологий (Advanced Systems and Technology Directorate), который отвечает за разработку и внедрение перспективных технологий.

Директорат наземной инфраструктуры (Ground Enterprise Directorate) – отвечает за согласованное функционирование наземных систем, предоставляющих информацию потребителям в различных уголках мира.

Директорат обеспечения функционирования (Mission Operations Directorate) – отвечает за поддержание в функциональном состоянии космических спутников, выведенных на орбиту управлением, а также наземных станций, задействованных в процессе обеспечения функционирования космических спутников.

Директорат поддержки миссий (Mission Support Directorate) – обеспечивает взаимодействие с потребителями разведывательной информации, добываемой при помощи космических разведывательных систем, помогает им в разрешении возникающих проблем.

Директорат инженерных систем (Systems Engineering Directorate) – обеспечивает полный цикл инженерной разработки систем Национального управления воздушно-космической разведки.

Точные сведения о бюджете Национального управления воздушно-космической разведки никогда не обнародовались. Известно лишь, что еще в 70-е годы прошлого столетия бюджет управления был существенно выше бюджета любой другой разведывательной службы США. По отдельным оценкам он превышал миллиард долларов. В 2010 году бюджет управления оценивался уже в 15 миллиардов долларов. Если сопоставить этот факт с информацией, приведенной директором управления генералом Брюсом Карлсоном (Bruce Carlson) на Национальном космическом симпозиуме (National Space Symposium) в апреле 2010 года, где было сказано, что в ближайший год управление собирается вывести не околоземную орбиту беспрецедентное количество космических спутников, можно предположить, и по сей день Национальное управление воздушно-космической разведки продолжает оставаться самой затратной для налогоплательщиков США разведывательной службой.

3.4. Национальное управление космической разведки

Национальное управление космической разведки (National Geospatial-Intelligence Agency) является одним из самых молодых разведывательных ведомств США. В качестве централизованной разведывательной структуры оно существует с 1996 года. Однако, за

непродолжительную историю своего существования, управление уже успело поменять свое название. В момент своего учреждения Национальное управление космической разведки называлось **Национальное управление фотографической разведки и картографии** (National Imagery and Mapping Agency). Однако в 2003 году было принято решение изменить название ведомства, что и было сделано в законодательном порядке на основании Закона о полномочиях министерства обороны на 2004 финансовый год⁷⁵³.

Несмотря на то, что централизованное ведомство космической разведки существует в США совсем недавно, вопросами космической и аэрокосмической разведки Соединенные Штаты занимаются уже достаточно долго. Историческим предшественником современной аэрокосмической разведки США можно считать даже Аэростатную службу, существовавшую в армии северян с 1861 по 1863 годы в начальный период Гражданской войны в США.

Накануне Второй мировой войны в США был создан Армейский инженерный корпус (Army Corps of Engineers), в рамках которого была централизована работа по изготовлению армейских карт, который 19 июня 1942 года на основании приказа военного министерства был реорганизован в Военно-топографическую службу (Army Map Service). В период участия американской армии в боевых действиях Второй мировой войны Военно-топографическая служба разрослась в крупную организационную структуру, обеспечивая картографической информацией подразделения действующей армии США. В сентябре 1968 года Военно-топографическая служба, объединившись с несколькими небольшими военно-разведывательными структурами, была реорганизована в Топографическое командование армии Соединенных Штатов (U.S. Army Topographic Command). В 1972 году Топографическое командование вошло в состав вновь созданной Службы военной картографии (Defense Mapping Agency).

Служба военной картографии была создана в структуре министерства обороны США 1 января 1972 года с целью объединения деятельности всех военных картографических ведомств США⁷⁵⁴. В состав службы военной картографии вошли различные картографические и геодезические подразделения РУМО, Топографическое командование, а также множество мелких структур, занимавшихся вопросами картографии в системе вооруженных сил США. При Службе военной картографии было создано несколько функциональных центров: Гидрографический центр (Hydrographic Center), был создан на основе топографических подразделений расформированной в 1972 году Военно-морской гидрографической службы; Топографический центр (Topographic Center), был сформирован в результате реорганизации Топографического командования, вошедшего в состав Службы военной картографии; Аэрокосмический центр (Aerospace Center).

Еще одно крупное ведомство аэрокосмической разведки, **Национальный центр фотографической интерпретации** (National Photographic Interpretation Center), был создан в начале 1961 года решением президента Д. Эйзенхауэра. Центр стал совместным проектом ЦРУ и министерства обороны США. Структурно Национальный центр фотографической интерпретации являлся подразделением Директората Науки и технологий ЦРУ (CIA's Directorate of Science and Technology). Его основная функциональная задача состояла в аналитической обработке фотографических изображений, поступающих с разведывательных систем незадолго до этого созданного Национального управления воздушно-космической разведки. Именно аналитиками центра первыми были обнаружены советские ракеты, которые были размещены на Кубе в 1962 году. По существу, именно информация, предоставленная президенту Кеннеди Национальным центром фотографической интерпретации инициировала один из самых опасных политических кризисов времен «холодной войны».

⁷⁵³ Pub. L. 108–136, div. A, title IX, §921(a), (g), Nov. 24, 2003, 117 Stat. 1568, 1570.

⁷⁵⁴ DoD Directive 5105.40

Наряд с перечисленными выше достаточно крупными картографическими ведомствами, до начала девяностых годов XX века вопросами аэрокосмической разведки и картографии в Соединенных Штатах занималось множество мелких военных и гражданских служб. Собственными подразделениями аэрокосмической разведки обладали все рода вооруженных сил, большинство объединенных командований, ЦРУ в лице Национального центра фотографической интерпретации (National Photographic Interpretation Center).

В 1990-1991 года, в ходе военных действий Соединенных Штатов в Персидском заливе предпринимались попытки усовершенствовать систему управления аэрокосмической разведкой, поскольку в существовавшей системе выявились серьезные недостатки. Одним из основных функциональных недостатков системы аэрокосмической разведки (на это, в частности, указывает итоговый отчет Комиссии Аспина-Брауна⁷⁵⁵) являлась достаточно растянутая во времени процедура распределения результатов разведки между заинтересованными в разведывательной продукции ведомствами, в первую очередь боевыми подразделениями американской армии. Другим существенным недостатком называлась нескоординированность действий различных ведомств, ведущих аэрокосмическую разведку. Определенные трудности возникали, также, из-за различия задач тактической разведки, осуществляемой подразделениями вооруженных сил и теми задачами, которые ставились перед аэрокосмической разведкой руководством разведывательного сообщества.

В 1992 году директор центральной разведки Роберт Гейтс выступил с предложением создать новое ведомство, которое бы осуществляло полное управление сбором информации аэрокосмической разведки, проводило бы централизованную аналитическую обработку и последующую рассылку разведывательного продукта заинтересованным ведомствам. Для выработки принципов организации нового ведомства были проведены консультации между директором центральной разведки и руководителем оборонного министерства. Директор центральной разведки и министр обороны, однако, не смогли прийти к согласию относительно полномочий и организационной структуры нового ведомства.

В качестве компромиссного решения в 1993 году в министерстве обороны был создан новый разведывательный орган – **Центральная служба фотографической разведки** (Central Imagery Office), которая комплектовалась сотрудниками Центрального разведывательного управления и министерства обороны. Создание Центральной службы фотографической разведки стало первой попыткой централизовать деятельность разведки по сбору и последующей обработке разведывательной информации, получаемой с космических и воздушных разведывательных аппаратов. Однако ведущие службы аэрокосмической разведки не вошли в состав службы, и полномочия новой службы оказались намного более узкими, чем предполагалось в первоначальном проекте. В значительной мере новое ведомство не оправдало возлагавшихся на него надежд. Основная работа в сфере сбора и обработке результатов аэрокосмической разведки по-прежнему концентрировалась в других разведывательных службах. В первую очередь – в ЦРУ (Национальный центр фотографической разведки), РУМО, разведывательных службах министерств сухопутных войск, военно-морского флота и военно-воздушных сил.

Сама Центральная служба фотографической разведки имела достаточно узкую компетенцию и фактически не оказывала никакого влияния на деятельность других подразделений аэрокосмической разведки. Функции службы ограничивались выработкой общих направлений и стандартов аналитической работы подразделений, занимающихся аэрокосмической разведкой, а также осуществлением общего контроля за распределением задач аэрокосмической разведки и доставкой выводного аналитического продукта разведки конечному пользователю.

⁷⁵⁵ Commission on the Roles and Capabilities of the U.S. Intelligence Community, Chapter 11. Space Reconnaissance and the Management of Technical Collection, Washington: Governmental Printing Office, 1996.

Реально учреждение Центральной службы фотографической разведки не привело к заметному улучшению работы космической разведки США. Управление ресурсами аэрокосмической разведки по-прежнему оставалось малоэффективным. Низкая эффективность систем управления аэрокосмической разведкой особенно остро ощущалась на стадии аналитической обработки информации и распределения ее между конечными потребителями. Поскольку аналитическая обработка данных аэрокосмической разведки осуществлялась весьма значительным числом аналитических подразделений, принадлежащих различным ведомствам, серьезные трудности вызывал процесс централизации и систематизации всей аналитической информации. В связи с этим к конечным пользователям часто поступала информация, не прошедшая полной аналитической обработки.

В середине девяностых годов вновь была возрождена идея централизации системы обработки данных, полученных при помощи космических разведывательных систем. В 1995 году министр обороны США, директор центральной разведки и председатель объединенного комитета начальников штабов совместно выступили с инициативой создать единую централизованную службу аэрокосмической разведки – **Национальное управление фотографической разведки и картографии**. Новое ведомство предложено было наделить полномочиями по управлению всеми вопросами, связанными с национальной аэрокосмической разведкой⁷⁵⁶.

Предложение о создании Национального управления фотографической разведки и картографии было поддержано Конгрессом. Новая служба была создана 1 октября 1996 года. В состав Управления вошли:

Центральная служба фотографической разведки;

Картографическое управление министерства обороны – ведомство осуществляющее разработку военных карт, один из основных потребителей получаемых аэрокосмической разведкой фотографических данных;

Национальный центр фотографической разведки ЦРУ;

Служба распределения разведывательного продукта министерства обороны;

Служба фотографического анализа РУМО⁷⁵⁷.

Небольшие аналитические подразделения министерств армии, флота, военно-воздушных сил, а также аналогичные подразделения объединенных командований не были включены в состав Национального управления фотографической разведки и картографии. Управление получило, однако, право устанавливать обязательные стандарты аналитической работы в указанных подразделениях и определять порядок распределения аналитического продукта между конечными потребителями.

Следует отметить, что Национальное управление фотографической разведки и картографии стало одним из немногих вновь создаваемых ведомств, чьи функции с самого начала были определены в законодательном порядке. В Законе об учреждении Национального управления фотографической разведки и картографии 1996 года указываются основные направления деятельности ведомства.

Решение задач в интересах национальной безопасности:

получение фотографических изображений земной поверхности;

фотографическая разведка;

Сбор информация по вопросам навигации. В рамках решения этой задачи Управлению предписывается совершенствовать средства навигации для судов военно-морского флота США и для американских гражданских судов путем производства точных и недорогих навигацион-

⁷⁵⁶ Commission on the Roles and Capabilities of the U.S. Intelligence Community, Space Reconnaissance and the Management of Technical Collection, Washington: Governmental Printing Office, 1996. P.387.

⁷⁵⁷ Pub. L. 104-201, Section 1111-1118 of title XI of div. A, Sept. 23, 1996, 110 Stat. 2678. Washington: Governmental Printing Office, 1997.

ных карт, навигационных книг, и сборников инструкций для их использования всеми судами Соединенных Штатов.

Картографическая деятельность. Это направление деятельности было унаследовано от Картографического управления министерства обороны, вошедшего в состав Национального управления фотографической разведки и картографии. В рамках картографической деятельности Управление подготавливает и распространяет карты, схемы атласы, другие картографические продукты

Разработка систем. Под этим направлением деятельности подразумевается разработка, конструирование, размещение, операционный контроль и поддержание работоспособности систем, обеспечивающих сбор и последующее распределение между заинтересованными федеральными ведомствами информации, получаемой при помощи космических разведывательных систем⁷⁵⁸.

В ноябре 2003 года Конгрессом было принято решение изменить название Национального управления фотографической разведки и картографии на **Национальное управление космической разведки** (National Geospatial-Intelligence Agency). Примечательно, что никаких изменений в полномочиях, решаемых управлением задачах, системе подчиненности не произошло. Возможно, причиной переименования стало законодательное закрепление термина «космическая разведка» (geospatial intelligence), которая в законе была определена как: использование и анализ фотографической и иной информации о земной поверхности для описания, оценки и визуального отображения физических особенностей и географически позиционированной активности на поверхности земли. Космическая разведка представляет собой совокупность трех направлений деятельности: 1) получение изображений земной поверхности; анализ полученных изображений в разведывательных целях; 3) получение иной информации о земной поверхности⁷⁵⁹.

Основой разведывательной деятельности Национального управления космической разведки являются фотографии различных участков земной поверхности и поверхности мирового океана, которые в последующем подвергаются многоуровневой аналитической обработке. Получение фотографических изображений осуществляется при помощи электронно-оптических, радарных или действующих в инфракрасном диапазоне излучения устройств высокой разрешающей способности, которые базируются на космических аппаратах, а также на пилотируемых и беспилотных воздушных судах.

Несмотря на то, что в обязанности Национального управления космической разведки входит решение и ряда "неразведывательных" задач, главной и основной обязанностью ведомства является осуществление разведывательной деятельности при помощи систем космической разведки. В процессе своей разведывательной деятельности Управление осуществляет две основные функции: осуществляет сбор разведывательной информации в интересах национальной разведки и выступает в роли службы разведывательной поддержки для войсковых и иных операций вооруженных сил США.

Помимо того, что Национальное управление космической разведки является ведущим органом, осуществляющим фотографическую разведку, Управление отвечает также за разработку стандартов и программ для всех разведывательных органов, осуществляющих фотографическую разведку. Под эгидой Управления в США действует Система фотографической разведки и информации об околоземном пространстве (United States Imagery and Geospatial Information Systems), которая объединяет все службы, получающие информацию о земной поверхности и околоземном пространстве при помощи космических систем и объединяет получаемую ими информацию в общем компьютерном банке данных.

⁷⁵⁸ Pub. L. 104-201, div. A, title XI, Sec. 1112(a)(2), Sept. 23, 1996, 110 Stat. 2678.

⁷⁵⁹ Pub. L. 108-136, div. A, title IX, §921(a), Nov. 24, 2003, 117 Stat. 1568.

По отношению к тем разведывательным органам, которые сохранили за собой право самостоятельно вести фотографическую разведку (в основном это небольшие подразделения в составе военно-морского флота, военно-воздушных сил и сухопутных войск США), Национальное управление космической разведки выступает в качестве координирующего органа. Координирующие функции Национального управления космической разведки включают в себя координацию сбора фотографических данных членами разведывательного сообщества, обработку и анализ собранной информации и последующее распределение разведывательных результатов между заинтересованными федеральными ведомствами.

Организационная структура Национального управления космической разведки включает в себя директора, заместителя директора, начальника штаба, специального помощника директора по связям с Национальным управлением воздушно-космической разведки, три директора и около двух десятков служб, три из которых (Служба генерального инспектора, Служба коммерции и Служба генерального совета⁷⁶⁰) подчинены непосредственно директору Национального управления фотографической разведки и картографии, а остальные входят в состав директоратов.

Оперативный директорат:

Служба фотографического анализа;

Служба поддержки потребителей;

Служба информации и подготовки кадров;

Центральная служба разработки заданий фотографической разведки;

Служба информации об околоземном пространстве⁷⁶¹.

Директорат систем и технологий:

Служба систем;

Служба структуры и потребностей;

Служба технологий⁷⁶².

Директорат корпоративных вопросов:

Служба приобретений контрактов;

Служба национальной стратегии фотографической разведки и исследования околоземного пространства;

Служба кадров;

Служба поддержки операций;

Служба сотрудничества с Конгрессом и общественностью;

Служба планов, программ и анализа.

Аппарат финансового директора⁷⁶³.

Глава Национального управления космической разведки (трехзвездный генерал) подчиняется непосредственно министру обороны и директору национальной разведки. Функции директора не исчерпываются лишь вопросами руководства своего ведомства. Он также является, в рамках разведывательного сообщества США, руководителем всей деятельности, связанной с обработкой фотографической информации, полученной с использованием космических разведывательных систем. Причем, в этой связи он наделен достаточно широкими полномочиями. Он не только координирует деятельность других подразделений фотографической разведки, но и оказывает непосредственное воздействие на выработку стратегии их деятельности,

⁷⁶⁰ Office of Inspector General, Commercial Office, Office of General Counsel.

⁷⁶¹ Operational Directorate (Imagery Analysis Office, Customer Support Office, Information Services & Training Office, Central Imagery Tasking Office, Geospatial Information & Services Office).

⁷⁶² Systems and Technology Directorate (Systems Office, Technology Office, Architecture & Requirements Office).

⁷⁶³ Corporate Affairs Directorate (Procurement & Contracts Office, National Imagery & Geospatial Policy Office, Human Resources Office, Mission Support Office, Congressional Affairs & Public Liaison Office, Plan, Programs & Analysis Office, Chief Financial Executive).

выбор приоритетных задач, формирование организационных структур. Директор Национального управления космической разведки вправе также давать официальную оценку деятельности служб фотографической разведки в рамках национальных разведывательных программ.

Поскольку Национальное управление космической разведки создавалось как служба поддержки деятельности боевых подразделений, по вопросам поддержки совместных боевых действий различных родов войск управление было подчинено председателю объединенного комитета начальников штабов.

Крупнейшее американское ведомство фотографической разведки призвано работать в тесном взаимодействии с ЦРУ. Закон об учреждении Национального управления космической разведки обязывает директора национальной разведки и Центральное разведывательное управления США оказывать всестороннюю помощь и поддержку вновь созданному ведомству. Объем и направления такой поддержки должны определяться совместным соглашением министра обороны и директора национальной разведки. Помимо содействия услугами административных и вспомогательных служб, особое внимание в законе уделено обязанности ЦРУ осуществлять контрразведывательное обеспечение подразделений Национального управления космической разведки.

Штаб-квартира Национального управления космической разведки находится в Спрингфилде, штат Виржиния. Основные подразделения дислоцированы в Северной Виржинии; на территории федерального округа Колумбия; в Бетесде, штат Мэриленд и в Сент-Луисе, штат Миссури. Подразделения поддержки и службы сотрудничества Национального управления космической разведки расположены во всех частях земного шара.

Глава 4. РАЗВЕДКА ОТДЕЛЬНЫХ ВОЕННЫХ МИНИСТЕРСТВ

4.1. Разведка военно-воздушных сил

Разведка министерства военно-воздушных сил США включает в себя одно крупное и большое количество средних и мелких разведывательных подразделений, которые принимают участие в решении задач национальной разведки и множество небольших разведывательных групп в составе отдельных авиационных частей, которые призваны решать исключительно задачи тактической разведки.

Первые подразделения военно-воздушной разведки появились в армии США еще до начала первой мировой войны. Однако, они были крайне немногочисленны и их функции лишь отчасти были разведывательными функциями. Реально становление разведывательной структуры военно-воздушных сил началось уже после окончания второй мировой войны. Вскоре после вступления в силу Закона о национальной безопасности 1947 года и создания отдельного министерства военно-воздушных сил, начала формироваться и система разведывательных органов нового министерства. Были созданы разведывательные отделения и эскадрильи при различных подразделениях военно-воздушных сил, дислоцированных как на территории США, так и за их пределами. 20 октября 1948 года при штабе военно-воздушных сил США в Вашингтоне в составе разведывательного директората военно-воздушного министерства была учреждена **Группа безопасности военно-воздушных сил** (Air Force Security Service), которая стала первым центральным органом разведки военно-воздушного министерства.

Основным направлением работы Группы стал сбор разведывательных данных на каналах связи. В 1949 году Группе безопасности было поручено также осуществлять защиту каналов связи военно-воздушного министерства и передаваемой по ним информации. К концу пятидесятых годов в состав Группы безопасности военно-воздушных сил входило уже несколько баз, дислоцированных в различных уголках земного шара⁷⁶⁴.

Начиная с середины пятидесятых годов разведка военно-воздушных сил активно участвовала в реализации совместной с ЦРУ программы разведывательных полетов самолетов-шпионов над территорией СССР и стран социалистического содружества.

Несмотря на то, что уже в пятидесятые годы разведка военно-воздушного министерства имела достаточно разветвленную структуру, единой организационной системы в военно-воздушной разведке в эти годы создано не было. Разрозненные разведывательные группы, разбросанные по всему миру, вели сбор разведывательной информации исходя в основном из потребностей тактической разведки в том регионе, где они были дислоцированы.

1 августа 1979 года Группа безопасности военно-воздушных сил была реорганизована в **Командование электронной безопасности** (Electronic Security Command). Новое название отразило расширившийся круг обязанностей вновь учрежденной службы. Наряду с традиционными функциями воздушной разведки ведомство стало отвечать за использование новых электронных технологий в военно-воздушных силах. С 1985 года на Командование электронной безопасности были также возложены обязанности компьютерной безопасности в военно-воздушных силах.

Новая реорганизация структуры военно-воздушной разведки произошла в начале девяностых годов прошлого века. В 1991 года в составе военно-воздушного министерства на

⁷⁶⁴ David Colley "Shadow Warriors": Intelligence Operatives Waged Clandestine Cold War, Veterans of Foreign Wars Magazine, September 1997, P.24.

основе бывшей Группы безопасности военно-воздушных сил было создано **Разведывательное командование военно-воздушных сил** (Air Force Intelligence Command). Его основные подразделения были дислоцированы на базе военно-воздушных сил в Келли, штат Техас. В рамках единой разведывательной структуры были объединены фактически все разведывательные ресурсы военно-воздушных сил США. Через два года, 1 октября 1993 года, реорганизация военно-воздушной разведки была продолжена. Разведывательное командование было упразднено и на его базе было сформировано **Управление воздушной разведки** (Air Intelligence Agency), подчиненное помощнику начальника штаба военно-воздушных сил по вопросам разведки (Air Force Assistant Chief of Staff for Intelligence). В феврале 2001 года Управление воздушной разведки было передано в состав воздушного боевого командования (Air Combat Command) для осуществления поддержки боевых операций американских вооруженных сил в Ираке и Афганистане.

В 1993 году было создано еще одно крупное разведывательное подразделение в составе военно-воздушных сил: **Центр информационной борьбы военно-воздушных сил** (Air Force Information Warfare Center). Центр был создан 10 сентября 1993 года на базе Центра радиоэлектронной борьбы военно-воздушных сил (Air Force Electronic Warfare Center) и отдельных элементов Центра криптологического обеспечения военно-воздушных сил (Air Force Cryptologic Support Center).

Центр отвечал за осуществление концептуальных разработок в сфере информационной поддержки боевых операций авиации. Его основными задачами были разработка и практическая реализация новейших информационных методик и приемов, предназначенных для совершенствования системы управления и контроля военно-воздушными силами, улучшения системы планирования операций. Центр обеспечивал проведение технических экспертиз в сфере обеспечения безопасности компьютерных систем, каналов связи и каналов передачи информации. В состав Центра информационной борьбы военно-воздушных сил функционировал Центр поддержки операций (Operations Support Center), который обеспечивал круглосуточную информационную поддержку и помощь подразделениям военно-воздушных сил, дислоцированным в различных уголках земного шара.

Управление воздушной разведки было вновь реорганизовано 8 июня 2007 года. Управление воздушной разведки было переименовано в **Управление разведки, электронного наблюдения и рекогносцировки военно-воздушных сил** (Air Force ISR (intelligence, surveillance and reconnaissance) Agency). Одновременно новое разведывательное ведомство было выведено из состава воздушного боевого командования и передано штабу военно-воздушных сил (Headquarters Air Force). Куратором деятельности Управления разведки, электронного наблюдения и рекогносцировки военно-воздушных сил был назначен заместитель начальника штаба военно-воздушных сил по вопросам разведки, электронного наблюдения и рекогносцировки (Air Force Deputy Chief of Staff for Intelligence, Surveillance and Reconnaissance). В том же 2007 году было принято решение о ликвидации Центра информационной борьбы военно-воздушных сил.

Последняя реорганизация основной разведывательной службы военно-воздушных сил США произошла 29 сентября 2014 года. Управление разведки, электронного наблюдения и рекогносцировки военно-воздушных сил было выведено из состава штаба военно-воздушных сил и возвращено под управление воздушного боевого командования. Одновременно ведомство было переименовано в **25-ая военно-воздушная армия** (25th Air Force)⁷⁶⁵.

⁷⁶⁵ McCullough, Amy, "ISR Agency Becomes 25th Air Force", Air Force Magazine: Journal of the Air Force Association, November 2014, Volume 97 No. 11, P. 22

Штат ведущей разведывательной службы военно-воздушных сил превышает 30 тысяч человек, которые дислоцированы в 65 пунктах дислокации, разбросанных по всему земному шару. Крупнейшими подразделениями в составе 25-ой воздушной армии являются:

9-ый разведывательный полк (9th Reconnaissance Wing). Дислоцирован в Калифорнии.

55-ый полк (55th Wing). Дислоцирован в Небраске.

70-ый полк разведки электронного наблюдения и рекогносцировки (70th Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Wing). Дислоцирован в Мэриленде.

363-ий полк разведки электронного наблюдения и рекогносцировки (363d Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Wing). Дислоцирован в Виржинии.

480-ый полк разведки электронного наблюдения и рекогносцировки (480th Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Wing). Дислоцирован в Виржинии.

Центр технической помощи (Air Force Technical Applications Center). Дислоцирован во Флориде.

Помимо специализирующейся на вопросах разведки 25-ой воздушной армии в составе военно-воздушных сил США действует большое количество небольших разведывательных подразделений. Наиболее известными из них являются:

497-я разведывательная группа (497th Intelligence Group) является ведущим подразделением министерств, специализирующимся на обеспечении разведывательной поддержки боевых подразделений военно-воздушных сил США во всех частях земного шара. Группа была создана на базе Управления разведывательной поддержки военно-воздушных сил 1 октября 1993 года (Air Force Intelligence Support Agency). Помимо чисто разведывательных функций, Группа отвечает также за обеспечение безопасности (в том числе физической) объектов и личного состава военно-воздушных сил, обеспечивает информационную поддержку при размещении оборонных заказов, подборе персонала. 497-я разведывательная группа выступает также в роли центра информационного планирования, обеспечения перевозок, поддержки компьютерных систем, каналов коммуникации и связи. Штаб-квартира группы расположена в Федеральном округе Колумбия на военно-воздушной базе Боллинг (Bolling Air Force Base).

544-я разведывательная группа (544th Intelligence Group) была создана 7 сентября 1993 года. Она направляет и координирует деятельность подразделений министерства военно-воздушных сил, осуществляющих сбор и добывание разведывательной информации. Группа тесно взаимодействует с Космическим командованием военно-воздушных сил (Air Force Space Command) и с Космическим командованием Соединенных Штатов (United States Space Command). В задачи 544-ой разведывательной группы входит также обеспечение взаимодействия между структурными подразделениями Управления воздушной разведки и теми разведывательными элементами военно-воздушных сил, которые непосредственно не входят в структуру Управления воздушной разведки. Базируется 544-я разведывательная группа на базе военно-воздушных сил Петерсон в штате Колорадо (Peterson Air Force Base).

67-е разведывательное крыло (67th Intelligence Wing). Основной задачей крыла является управление планированием разведывательной деятельностью военно-воздушных сил. Разведывательное крыло оказывает помощь другим подразделениям Управления воздушной разведки в выработке концепции использования военно-воздушных сил в "конфликтах низкой интенсивности", в акциях по противодействию деятельности наркотических синдикатов, при проведении различных специальных акций. 67-му разведывательному крылу подчинены пять разведывательных групп, дислоцированных на Гавайских островах, в Германии и в континентальной части Соединенных Штатов. Штаб-квартира 67-го разведывательного крыла расположена в Техасе на военно-воздушной базе Келли (Kelly Air Force Base).

Кроме названных выше разведывательных подразделений в военно-воздушных силах США действует более десятка разведывательных групп и несколько десятков разведывательных эскадрилий. Основной задачей разведки военно-воздушных сил США является обеспече-

ние военно-воздушных сил и других заинтересованных органов, главным образом различных подразделений министерства обороны США, разведывательной информацией, получаемой при помощи средств авиационной разведки. Разведка военно-воздушных сил работает в тесном контакте с другими подразделениями министерства обороны, а также взаимодействует, по линии разведывательного сообщества, с другими разведывательными службами Соединенных Штатов.

Главное направление использования разведывательной информации, получаемой разведкой военно-воздушных сил – обеспечение разведывательной поддержки боевых подразделений армии США на реальных и предполагаемых театрах военных действий. Представители военно-воздушной разведки имеются во всех авиационных подразделениях объединенных командований, вплоть до уровня отдельных полков и эскадрилий. Помимо разведывательной поддержки непосредственно боевых операций армии США, разведка военно-воздушных сил решает и ряд других задач. Специалисты разведки военно-воздушных сил США совместно с представителями объединенных командований на самых различных уровнях осуществляют подготовку операций по оказанию гуманитарной помощи и проведению спасательных операций как на территории США, так и за их пределами. Кроме этого разведка военно-воздушных сил активно используется для борьбы с терроризмом и распространением наркотиков.

Разведывательные подразделения военно-воздушных сил располагают стационарными и мобильными техническими разведывательными системами. Стационарные разведывательные пункты военно-воздушных сил оборудованы новейшими высокоточными радарными системами. Они дислоцированы как непосредственно на территории Соединенных Штатов, так и на территории других государств, являющихся союзниками США по блоку НАТО, другим военно-политическим союзам, а также на территории тех государств, руководители которых по финансовым, политическим или иным соображениям не возражают против размещения стационарных разведывательных систем США на своих территориях. Система стационарных пунктов разведки военно-воздушных сил образует своеобразный пояс вокруг земного шара и позволяет контролировать значительную часть воздушного пространства Земли. Управление стационарными разведывательными пунктами в рамках министерства военно-воздушных сил США осуществляет Управление воздушной разведки. Основной задачей, которую выполняют расположенные в различных частях земного шара стационарные пункты военно-воздушной разведки является сбор разведывательной информации имеющей значение для интересов национальной обороны в целом.

К наиболее важным мобильным разведывательным системам относятся разведывательные системы авиационного базирования, устанавливаемые на самолетах U-2 и RC-135. Руководство этими системами также осуществляет Управление воздушной разведки министерства военно-воздушных сил США. Как и информация, получаемая при помощи стационарных систем разведки военно-воздушных сил, разведывательные данные, получаемые при помощи U-2 и RC-135 используются для решения задач представляющих существенный интерес для национальной обороны США. Однако, помимо задач общенационального характера, мобильные разведывательные системы не менее активно используются для решения локальных тактических задач на различных театрах военных действий. На основе данных получаемых военно-воздушной разведкой, разрабатываются планы войсковых операций, выбираются приоритетные цели для бомбовых и ракетных ударов, отслеживается эффективность осуществления огневых ударов. Так, разведка министерства военно-воздушных сил активно участвовала в сборе разведывательной информации о противнике во время всех военных конфликтов, в которых участвовали США в последние десятилетия.

Полученная разведкой военно-воздушных сил разведывательная информация после первичной аналитической обработки направляется конечным потребителям, основными из которых являются подразделения министерства военно-воздушных сил и авиация объединенных

командований. Окончательная аналитическая обработка разведывательных данных, получаемых разведкой военно-воздушных сил, осуществляется аналитическими подразделениями РУМО.

Немаловажная роль отводится разведывательным подразделениям военно-воздушных сил в разведывательном обеспечении вооруженных сил США в военных конфликтах следующего столетия. Все более активное использование высокоточного оружия в военных конфликтах ведет к росту потребностей армейских подразделений в разведывательной информации, получаемой при помощи космических разведывательных спутников и средств авиационной разведки. При этом наиважнейшим критерием, помимо достоверности получаемых данных, выступает оперативность доставки разведывательной информации к конечному потребителю, которым, как предполагается, в будущем будет выступать уже не только определенное боевое подразделение, но и экипаж конкретного танка, самолета, артиллеристского расчета. Предполагается, что для наиболее эффективного использования высокоточных средств вооружения необходимо, чтобы весь процесс прохождения информации от разведывательного спутника или самолета-разведчика до конечного потребителя занимал не более нескольких секунд. Достижение подобной оперативности возможно только за счет широчайшего применения новейших технологических разработок в сфере компьютерной техники, средств коммуникации и обработки информации.

4.2. Разведка сухопутных войск

Постоянная разведывательная служба в сухопутных войсках США впервые была учреждена в 1885 году. Это был так называемый **Отдел военной информации** (Military Information Division) в составе Управления военного бронирования. С 1903 года отдел стал называться **Отделом военной разведки** (Military Intelligence Division).

В марте 1942 года Отдел военной разведки был реорганизован в **Службу военной разведки** (Military Intelligence Service) в штате которой числилось всего 26 человек. За время Второй мировой войны штата службы вырос почти до полутора тысяч человек. Несколько ранее, в сухопутных войсках появилась отдельная контрразведывательная служба. Она была создана 1 января 1942 года в результате реорганизации Армейского корпуса уголовной полиции (Army Corps of Intelligence Police) и создания на его базе **Армейского контрразведывательного корпуса**.

После того, как в 1947 году был принят Закон о национальной безопасности, сухопутные войска получили статус самостоятельного министерства в составе Национального военного учреждения (National Military Establishment), с 1949 года - министерства обороны США. Однако, в связи с сокращениями, имевшими место после окончания Второй мировой войны, разведывательные структуры вновь учрежденного министерства потеряли значительную часть личного состава.

Очередная серьезная реорганизация разведывательных структур министерства сухопутных войск случилась в самый разгар «холодной войны». 1 июля 1962 года в составе министерства сухопутных войск было учреждено **Управление разведки и безопасности** (Army Intelligence and Security Branch), которое стали рассматривать как ведущее подразделение по сути дела самостоятельного рода войск в составе сухопутных сил США. К середине 1967 года под эгидой Управления разведки и безопасности была сформирована мощная система военно-разведывательных ведомств, объединенных единым руководством и решающих общий круг задач. В 1977 году на базе военно-разведывательных подразделений сухопутных войск было создано **Командование по вопросам разведки и безопасности сухопутных войск** (Army Intelligence and Security Command). 1 января 1978 года при штаб-квартире командования был учрежден Центр разведки и анализа угроз (Intelligence and Threat Analysis Center).

В состав вновь созданного Командования по вопросам разведки и безопасности также вошли: Служба безопасности сухопутных войск (U.S. Army Security Agency); небольшие службы радиоэлектронной разведки и информационной безопасности; Служба разведки сухопутных войск; небольшие службы, специализирующиеся на агентурной разведке и контрразведке; несколько служб, осуществлявших аналитическую обработку разведывательной информации в интересах сухопутных войск. В последующем под начало Командования по вопросам разведки и безопасности были переданы три военно-разведывательные группы, дислоцированные за пределами Соединенных Штатов: 66-я военно-разведывательная группа в Германии (66th Military Intelligence Group in Germany), 470-я военно-разведывательная группа в Панаме (470th Military Intelligence Group in Panama) и 500-я военно-разведывательная группа в Японии (500th Military Intelligence Group in Japan).

Вскоре все эти разведывательные группы были доукомплектованы и реорганизованы в разведывательные бригады. В дополнение к ним была создана еще одна разведывательная бригада на территории Южной Кореи: 501-я военно-разведывательная бригада (501st Military Intelligence Brigade in South Korea). В настоящее время в составе Командования по вопросам разведки и безопасности действует уже 10 военно-разведывательных бригад, дислоцированных как на территории США, так и за ее пределами.

Развивая тенденцию к поэтапной централизации разведывательных сил в рамках сухопутных войск США, 1 июля 1987 года в структуре сухопутных войск был учрежден **Корпус военной разведки** (Military Intelligence Corps). Все военнослужащие (более 28 тысяч) и вольнонаемные сотрудники (порядка 3800 человек) сухопутных войск, занимающиеся вопросами разведки, организационно были причислены к Корпусу военной разведки. При этом Корпус военной разведки нельзя рассматривать в качестве единой разведывательной структуры. Он скорее выступает в качестве объединяющей общности для огромного количества военно-разведывательных служб, центров, подразделений, ведущих разведывательную работу на потенциальных театрах военных действий.

В целом структура разведывательных органов сухопутных войск США построена таким образом, чтобы наилучшим образом обеспечить необходимой разведывательной информацией боевые действия армии США на уровне отдельных воинских частей и соединений, в рамках определенных географических регионов, а также в глобальном стратегическом масштабе. Разведывательная поддержка со стороны разведывательных подразделений сухопутных войск призвана способствовать улучшению систем координации и взаимодействия между отдельными боевыми подразделениями, повышению эффективности применения систем высокоточного оружия, скорейшему достижению целей и задач, стоящих перед сухопутными войсками.

Основным управляющим элементом в составе разведки сухопутных войск является заместитель начальника штаба сухопутных войск по вопросам разведки (Deputy Chief of Staff for Intelligence), именуемый также в силу исторической традиции Дж-2 (G-2). В подчинении у него находится Служба заместителя начальника штаба сухопутных войск по вопросам разведки. Заместитель начальника штаба по вопросам разведки отвечает за выработку разведывательной политики для разведывательных служб сухопутных войск, планирование их деятельности, выделение им бюджетных ассигнований, направляет и контролирует их деятельность.

Ведущим разведывательным подразделением сухопутных сил выступает Командование по вопросам разведки и безопасности. Командование осуществляет разведывательную поддержку сухопутных войск при проведении крупных военных операций в различных уголках земного шара. Помимо этого, Командование по вопросам разведки и безопасности осуществляет контрразведывательное обеспечение сухопутных войск. Помимо Командования по вопросам разведки и безопасности, в составе сухопутных войск действует еще одно командование, которое призвано решать разведывательные задачи. Это так называемое Командо-

вание по вопросам военно-разведывательной готовности (Army Military Intelligence Readiness Command), которое занимается разведывательными вопросами в системе армейских резервов.

Кроме двух разведывательных командований, в составе министерства сухопутных войск имеется ряд подразделений, осуществляющих разведывательную поддержку на тактическом уровне. На уровне отдельных корпусов разведывательное обеспечение осуществляют старшие офицеры по вопросам разведки командования, так называемые **Дж-2** и **Бригада военной разведки** (Military Intelligence Brigade). Помимо разведывательной поддержки на тактическом уровне бригада военной разведки отвечает за контрразведывательное обеспечение подразделений сухопутных войск.

На уровне дивизий функции тактических разведывательных подразделений выполняют батальоны военной разведки. Батальоны военной разведки осуществляют сбор и добывание разведывательной информации непосредственно на участке предстоящих боевых действий дивизии и соответственно обеспечивают разведывательной информацией, в том числе прошедшей первичную аналитическую обработку, командующего и штаб дивизии.

Структура разведывательных подразделений на уровне полков и батальонов отличается предельной простотой. Разведывательные функции в полках и батальонах выполняют небольшие разведывательные группы, которые обеспечивают командиров подразделений разведывательной информацией, получаемой в результате проведения разведки боем на участке фронта, за который отвечает батальон или полк.

Основной задачей разведки сухопутных сил США является сбор разведывательной информации различного характера о вооруженных силах потенциальных противников США и вооруженных силах других государств, которые, по своему потенциалу, могут представлять угрозу для США. В последние годы все большее значение приобретает другая ведущая задача разведки сухопутных войск – получение от национальных разведывательных служб США информации о предстоящем театре боевых действий, силах противника, дислокации подразделений противника и последующее распределение информации между заинтересованными в ней подразделениями сухопутных войск.

Первичную аналитическую обработку добываемой разведывательной информации осуществляют небольшие аналитические группы, которые имеются при наиболее крупных разведывательных подразделениях сухопутных войск. Основными потребителями разведывательной информации, добываемой разведкой сухопутных войск, выступают командующие частями и соединениями армии США, а также командиры полков и батальонов.

С начала 90-х годов министерство сухопутных войск США предприняло серьезные шаги по совершенствованию организационной структуры и методов деятельности разведывательных подразделений сухопутных войск. В частности, отражая все возрастающую потребность вооруженных сил в разведывательной информации в условиях ведения современного боя, разведывательные подразделения были окончательно интегрированы в структуру армейских подразделений на всех организационных уровнях. В значительной мере была усовершенствована система сотрудничества разведки сухопутных войск и национальных разведывательных служб в интересах проведения боевых операций. Это позволило, в частности во время войны в Персидском заливе, использовать разведывательный потенциал национальных разведывательных служб не только в масштабе военной кампании в целом, но и применительно к задачам локального характера, которые решались тактическими соединениями и даже отдельными подразделениями сухопутных сил. Серьезное внимание в разведке сухопутных войск уделяют и использованию новейших систем коммуникации, что позволяет во много раз ускорить процесс прохождения информации от разведывательной службы к конкретному потребителю, а следовательно – более эффективно использовать новейшие системы высокоточного оружия.

4.3. Разведка морской пехоты США

Разведка морской пехоты США является одним из самых молодых разведывательных образований в системе разведывательных служб США. В качестве члена разведывательного сообщества США разведка морской пехоты упоминается лишь с начала 80-х годов. Хотя, уже в годы Первой мировой войны при штабе морской пехоты существовали подразделения, выполняющие на постоянной основе разведывательные функции. Например еще 19 декабря 1918 года командующий (Commandant) Корпусом морской пехоты США учредил при Службе командующего (Office of the Commandant) так называемый Отдел планирования (Planning Section), который помимо планирования, занимался вопросами подготовки, обеспечения и разведки. В результате реорганизации 1 декабря 1920 года Отдел планирования был преобразован в Управление операций и подготовки личного состава (Division of Operations and Training), одним из отделов которого стал Разведывательный отдел⁷⁶⁶.

21 апреля 1939 года Управление операций и подготовки личного состава было реорганизовано в Управление планов и политики (Division of Plans and Policies). Разведывательный отдел сохранил свой статус и стал вторым отделом (M-2) нового управления. В годы Второй мировой войны самостоятельный разведывательный отдел появился также в Управлении авиации (Division of Aviation) Корпуса морской пехоты. В годы «холодной войны» самостоятельные разведывательные подразделения появились в составе практически всех крупных подразделений Корпуса морской пехоты США.

Разведывательные подразделения морской пехоты можно условно разделить на две большие группы:

центральные подразделения, обслуживающие разведывательные потребности морской пехоты США в целом;

региональные разведывательные подразделения, обслуживающие части морской пехоты, дислоцированные в различных частях земного шара.

Основным разведывательным органом морской пехоты США, является **Разведывательная группа морской пехоты** (Marine Corps Intelligence Activity), созданная в 1987 году. Основной задачей Разведывательной группы является обеспечение разведывательной информацией подразделений морской пехоты и разведывательного сообщества США. Действуя как военно-разведывательный орган, Разведывательная группа морской пехоты подчиняется РУМО, обеспечивая общенациональные разведывательные потребности, она подчиняется указаниям директора национальной разведки.

Главной задачей разведывательной группы является сбор разведывательной информации о районах предполагаемой высадки сил морской пехоты и разведывательная деятельность в районах, где складывается кризисная ситуация. Группа осуществляет как непосредственный сбор и добывание разведывательной информации, так и координирует разведывательную деятельность периферийных разведывательных подразделений.

Организационная структура Разведывательной группы морской пехоты включает 3 управления.

1. Управление поддержки системы планирования разведывательных потребностей (Concept Based Requirements System Support Division) – проводит разведывательную работу по трем основным направлениям деятельности: общевоинской разведке, научно-технической разведке и региональной разведке. Основная задача управления – обеспечение разведыватель-

⁷⁶⁶ A Brief History of Headquarters Marine Corps Staff Organization. Historical Division Headquarters, U. S. Marine Corps, Washington D.C. 1970. P.11,12.

ной поддержки руководящих органов Корпуса морской пехоты США. В распоряжении управления имеется достаточно мощная аналитическая служба.

2. Управление ресурсов (Resources Division) – решает ряд вспомогательных задач, в частности, отвечает за укомплектование личного состава Разведывательной группы, за обеспечение ее линиями связи и компьютерной техникой, за разработку планов и программ работы, за административные вопросы. Находящаяся в составе Управления Служба картографических и геодезических потребностей морской пехоты (Marine Corps Mapping, Charting & Geodesy Requirements Office) обеспечивает Разведывательную группу необходимой картографической и геодезической информацией, а также выполняет работу в интересах Национального управления фотоаэрографической разведки и картографии.

3. Управление поддержки экспедиционных сил (Expeditionary Warfare Support Division) – ведет сбор разведывательной информации о территориях предполагаемой высадки сил морской пехоты, участвует в разработке планов предстоящих операций сил морской пехоты на различных театрах военных действий.

Группа имеет два основных пункта дислокации. Часть сил группы разведки дислоцирована при Национальном центре военно-морской разведки в Сьютланде, штат Мэриленд. Здесь разведка морской пехоты выступает в роли полноправного партнера военно-морской разведки и разведки сил береговой охраны, что выражается не только в совместной дислокации указанных подразделений, но и в совместном осуществлении ими разведывательных функций. Другая часть сил Разведывательной группы морской пехоты расположена на базе морской пехоты в Квонтико. С 1 января 1993 года Разведывательная группа морской пехоты стала функциональным элементом Разведывательного центра морской пехоты.

Центр разведки морской пехоты (Marine Corps Intelligence Center) был создан в ноябре того же 1987 года на базе морской пехоты в Квонтико (штат Виржиния). Он стал головным органом, координирующим деятельность многочисленных разведывательных подразделений морской пехоты. Разведывательный центр занимается вопросами планирования разведывательной деятельности, ведет централизованную аналитическую обработку добываемой разведывательной информации, обеспечивает взаимодействие разведки морской пехоты с членами разведывательного сообщества США и с другими разведывательными элементами министерства обороны (в первую очередь с РУМО). В состав Центра входят три управления.

Управление оценки рисков экспедиционных сил (Expeditionary Threat Analysis Division) – отвечает за выработку долговременных и среднесрочных прогнозов развития ситуации в местах действия экспедиционных сил.

Управление поддержки экспедиционных сил (Expeditionary Support Division) – обеспечивает разведывательную поддержку экспедиционных сил морской пехоты США, действующих в различных точках земного шара.

Оперативное управление (Operations Division) – отвечает за разведывательное обеспечение операций сил морской пехоты, осуществляет аналитическую обработку разведывательной информации, производит общую оценку потребностей сил морской пехоты в различных видах разведывательной информации.

Другим крупным разведывательным подразделением сил морской пехоты США является **Батальон поддержки морской пехоты** (The Marine Support Battalion). Батальон поддержки осуществляет разведывательную деятельность на каналах связи и каналах передачи информации. Основная часть решаемых им задач направлена на удовлетворения национальных разведывательных потребностей Соединенных Штатов. Батальон работает в тесном контакте с Агентством национальной безопасности США и является составным элементом Национальной криптографической системы США (United States Cryptologic System). Помимо обеспечения собственных потребностей сил морской пехоты и решения национальных разведывательных задач, Батальон поддержки используется в интересах военно-морского флота США. Финанси-

рование Батальона поддержки осуществляется в основном за счет фондов Национальной программы внешней разведки. Подразделения Батальона расположены в самых различных уголках земного шара.

В начале 90-х годов прошлого века большинство разведывательных подразделений сил морской пехоты были включены в состав **Департамента контроля, коммуникаций, компьютерных систем, разведки и функционального взаимодействия** (Command, Control, Communications, Computers, Intelligence and Interoperability Department).

Через несколько лет, в результате новой реорганизации, проведенной 27 апреля 2000 года командующим Корпусом морской пехоты генералом Дж. Джонсом, был сформирован самостоятельный **Разведывательный департамент** (Intelligence Department) морской пехоты. Разведывательный департамент является функциональным элементом штаба Корпуса морской пехоты США. Он отвечает за выработку политики, подготовку планов, программ, бюджета разведывательных элементов морской пехоты, обеспечивает разведывательную поддержку ее подразделений. Он также выступает в качестве надзорного органа по отношению к Разведывательной группе морской пехоты и другим разведывательным элементам. Разведывательный департамент также выполняет функции координатора контрразведывательной деятельности в Корпусе морской пехоты США. Глава Разведывательного департамента одновременно является руководителем всей разведки морской пехоты США.

Основной задачей разведки морской пехоты США является обеспечение подразделений морской пехоты необходимой тактической разведывательной информацией о предполагаемом театре боевых действий. В ходе реализации стоящих перед ней задач, разведка морской пехоты тесно сотрудничает с другими разведывательными службами министерства обороны, а также с объединенными разведывательными центрами объединенных командований и объединенного комитета начальников штабов.

Разведка морской пехоты обеспечивает разведывательной информацией командующего морской пехотой США, который является членом объединенного комитета начальников штабов, аппарат генерального штаба морской пехоты, подразделения морской пехоты. Помимо непосредственно разведывательных функций, разведка морской пехоты осуществляет информационную поддержку системы распределения заказов на военную продукцию среди частных фирм, а также оказывает содействие при планировании бюджета морской пехоты и распределении бюджета между отдельными программами. В случае необходимости и при наличии возможностей разведка морской пехоты может быть использована и для решения национальных разведывательных задач⁷⁶⁷.

4.4. Военно-морская разведка

На сегодняшний день система органов военно-морской разведки включает в себя одну крупную разведывательную службу, действующую в рамках всего министерства военно-морского флота и достаточно значительное количество небольших разведывательных подразделений при Атлантическом и Тихоокеанском флотах США, а также при военно-морских силах США в Европе.

Военно-морская разведка США гордится своей долгой историей. Первая постоянно действующая разведывательная служба в военно-морском министерстве США была учреждена еще в 1882 году. Этой службой стала **Служба военно-морской разведки** (Office of Naval

⁷⁶⁷ Tactical intelligence and related activities: Report from the director of intelligence MajGen Harry W. Jenkins, Jr. Assistant Chief of Staff for Command and Control, Communications, Computer, and Intelligence. P.3.

Intelligence) при Навигационном бюро военно-морского министерства⁷⁶⁸. Ввиду столь древней истории своей разведывательной службы военно-морская разведка считает себя старейшей разведывательной службой в США. Однако формально это не совсем так, поскольку еще в 1865 году, то есть почти за два десятилетия до военно-морской разведки, при министерстве финансов была создана Секретная служба США. Тот факт, что с 2007 года, после передачи Секретной службы в состав министерства внутренней безопасности, Законом об имплементации рекомендаций Комиссии 9/11⁷⁶⁹ Секретная служба США лишена статуса разведывательной службы, отнюдь не означает, что она не являлась таковой на протяжении большей части истории своего существования.

Уже через несколько лет после своего учреждения, в 1898 году, Служба военно-морской разведки достаточно успешно действовала в период американо-испанского военного конфликта, снабжая разведывательной информацией военно-морские силы США. Разведывательная служба военно-морского министерства успешно развивалась и в последующие годы. В период президентства Теодора Рузвельта, некогда выполнявшего обязанности помощника военно-морского министра США, на развитие военно-морского потенциала США выделялись солидные бюджетные ассигнования. Заметная часть из них доставалась и разведывательному ведомству военно-морских сил.

Весьма существенно разведка военно-морского министерства нарастила свой потенциал в годы Первой мировой войны. Дополнительные военные ассигнования, выделенные Конгрессом после официального вступления США в войну в 1917 году, позволили в несколько раз увеличить штат сотрудников Службы военно-морской разведки. Однако вскоре после войны отделу пришлось сократить свои штаты практически до довоенного уровня.

Накануне и в годы Второй мировой войны основным объектом военно-морской разведки стала Япония, которая быстро наращивала свой военно-морской потенциал и стремилась вытеснить военно-морской флот США. Несмотря на активность американской военно-морской разведки в этот период нужно признать, что разведывательная деятельность на тихоокеанском направлении была не всегда достаточно эффективной. Внезапное нападение японцев на Перл-Харбор обнажило проблемы низкой эффективности работы американских разведывательных служб, в том числе и Службы военно-морской разведки.

После японской атаки на Перл-Харбор были предприняты срочные шаги, направленные на повышение эффективности работы военно-морской разведки. Срочно были выделены дополнительные бюджетные ассигнования, в несколько раз был расширен штат сотрудников Службы военно-морской разведки, были учреждены две школы подготовки сотрудников военно-морской разведки. В военно-морской разведке стали активнее использовать новейшие научные технологии, большее внимание стали уделять аналитической обработке добываемой разведывательной информации.

После окончания Второй мировой войны значительная часть личного состава Отдела военно-морской разведки подверглась сокращению. Однако спад интенсивности разведывательной работы ведомству отчасти удалось компенсировать за счет расширения полномочий Службы военно-морской разведки. Наряду с разведывательными функциями, отдел был наделен правом вести уголовные и контрразведывательные расследования в военно-морских силах США. В 1957 году в составе военно-морского министерства была создана еще одна разведывательная служба, **Служба полевой оперативной разведки** (Navy Field Operational Intelligence Office), задачей которой стало осуществление радиоэлектронной разведки и сбор оперативной информации о намерениях вражеских сил.

⁷⁶⁸ General Order № 292// General Orders and Circulars Issued by the Navy Department From 1863 to 1887. Washington, DC: Government Printing Office, 1887. P. 208.

⁷⁶⁹ Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007, Pub. L. 110–53, title V, §502(a)(9), Aug. 3, 2007, 121 Stat. 310.

После учреждения на основании поправок 1949 года к Закону о национальной безопасности единого министерства обороны США ряд функций, прежде выполнявшихся отдельными военными министерствами, перешел к министерству обороны. Значительную часть полномочий в сфере разведывательной деятельности также предполагалось постепенно передать в головное министерство. С этой целью при министерстве обороны учреждались новые разведывательные службы. Как правило, по мере учреждения таких разведывательных служб как в структуре министерства обороны, так и на общенациональном уровне, полномочия Службы военно-морской разведки постепенно урезались. Так, в результате учреждения в 1961 году РУМО во вновь созданное ведомство из Службы военно-морской разведки были переданы подразделения воздушной разведки. В 1964 году в РУМО была передана система военно-морских атташе, которая создавалась и развивалась под эгидой Службы военно-морской разведки. В 1979 году из Службы военно-морской разведки была выделена в самостоятельное подразделение Следственная служба военно-морского флота (Naval Investigative Service), которой были переданы полномочия по обеспечению безопасности военно-морских сил. При этом директор Следственной службы сохранил, за собой пост заместителя директора Службы военно-морской разведки по вопросам безопасности.

Несмотря на утрату части своих полномочий, Служба военно-морской разведки остается мощным, многофункциональным разведывательным органом, наделенным достаточно широкой компетенцией как в сфере обеспечения разведывательных потребностей военно-морского флота, так и в сфере решения национальных разведывательных задач. Работая совместно с другими разведывательными подразделениями военно-морского министерства, она успешно решает разведывательные задачи на потенциальном театре военных действий военно-морских сил США.

Подобно разведывательным службам других оборонных министерств, разведка министерства военно-морского флота выступает в качестве элемента единой системы военно-разведывательных ведомств. Основным направлением работы военно-морской разведки является тактическая разведывательная деятельность в интересах оперативных сил военно-морского министерства. В то же время военно-морская разведка является членом разведывательного сообщества США и активно проводит разведывательную работу на национальном уровне. В частности военно-морская разведка обеспечивает потребности национальных разведывательных служб в разведывательной информации о различных частях мирового океана и океанского дна.

Помимо сбора и аналитической обработки информации о потенциальном противнике, военно-морская разведка анализирует военно-морской потенциал Соединенных Штатов на текущий момент, на ближайшую и отдаленную перспективу; выявляет тенденции развития военно-морских сил США; сопоставляет адекватность потенциала военно-морского флота характеру и величине потенциальных угроз со стороны враждебных Соединенным Штатам государств.

Наряду с задачами, которые военно-морская разведка решает в интересах военно-морского флота и министерства обороны, она активно участвует в решении национальных разведывательных задач. На этом направлении деятельности Служба военно-морской разведки и другие разведывательные элементы военно-морского флота действуют в рамках программ и задач, которые совместно разрабатываются директором национальной разведки и министром обороны США. В сфере вопросов национальной разведки военно-морская разведка тесно координирует свою работу с другими членами разведывательного сообщества. Одним из вопросов, решаемых военно-морской разведкой в интересах разведывательного сообщества и национальной разведывательной программы является сбор сведений в системах вооружений потенциального противника, базируемых на морских судах и стационарных платформах.

Достаточно значимую часть деятельности Службы военно-морской разведки составляют вопросы, непосредственно не связанные с разведывательной деятельностью. В частности, военно-морская разведка выступает в роли ведущего источника информации по глобальным вопросам мировой торговли. Широко используется потенциал военно-морской разведки на таких направлениях деятельности, как борьба с незаконным рыбным промыслом, транспортировкой наркотиков, сбросом ядовитых веществ в мировой океан.

Служба военно-морской разведки выступает в роли центра по проведению экспертиз в отношении вопросов судоходства, мореплавания, кораблестроения и иных проблем, связанных с морской тематикой. Аналитические подразделения Службы военно-морской разведки изучают конструктивные особенности надводных и подводных кораблей иностранных государств, стационарных платформ, в том числе военного назначения, обрабатывают акустическую информацию, полученную при помощи сенсорных систем. Сфера интересов Службы военно-морской разведки чрезвычайно широка. Разведка собирает и обрабатывает разведывательную информацию не только на поверхности мирового океана, но и в морских глубинах, на океанском дне, в воздушном пространстве над океаном.

Организационная структура Службы военно-морской разведки включает непосредственно саму Службу военно-морской разведки и небольшой аппарат обеспечения разведывательных потребностей руководства военно-морского флота. Во главе Службы военно-морской разведки стоит директор (Commander). В 2009 году структура Службы военно-морской разведки подверглась серьезному реформированию. Сама служба была реорганизована в командование, а ее восемь функциональных директоратов были реорганизованы в четыре субкомандования по следующим направлениям деятельности: 1) научной и технической разведки (scientific and technical intelligence); 2) оперативной разведки (operational intelligence); 3) информационных сервисов и технологий (information services and technology); 4) поддержки экспедиционных сил и сил специальных операций (expeditionary and special warfare support).

Штаб-квартира Службы военно-морской разведки с 1988 года располагается на базе Национального центра морской разведки (National Maritime Intelligence Center), расположенного на землях Федерального центра в Сьютланде (Suitland Federal Center), штат Мериленд. На этой же базе расположены разведывательные подразделения Береговой охраны США и Корпуса морской пехоты.

В составе Службы военно-морской разведки (в качестве ее субкомандований) функционируют так называемые Центры мастерства (Centers of Excellence).

1. Центр оперативной разведки имени Нимица (Nimitz Operational Intelligence Center). Назван в честь адмирала Честера В. Нимица (Chester W. Nimitz). Отвечает за сбор информации на морских акваториях, а также за интеграцию всей разведывательной информации, получаемой военно-морской разведкой. Основная задача центра – обеспечивать и поддерживать превосходство американских военно-морских сил, предоставляя точную и своевременную информацию о потенциале и местонахождении враждебных военно-морских сил.

2. Центр технического анализа имени Фаррагута (Farragut Technical Analysis Center). Назван в честь адмирала Дэвида Фаррагута. Отвечает за осуществление научных разработок и проведение технического анализа разведывательной информации, касающейся иностранных технологий, оружия, систем вооружений, кибер-технологий. Кроме этого отвечает в пределах полномочий военно-морской разведки за аналитическую обработку информации, добываемой при помощи радиоэлектронной разведки, а также за работу морской акустической лаборатории.

3. Центр нестандартных методов ведения войны имени Кеннеди (Kennedy Irregular Warfare Center). Назван в честь президента Джона Кеннеди. Обеспечивает разведывательную поддержку сил специальных операций и боевого командования морских экспедиционных

сил (Navy Expeditionary Combat Command). Предоставляет разведывательную информацию о потенциальных угрозах, связанных с использованием нестандартных методов ведения войны.

4. Центр информационных сервисов имени Хоппера (Hopper Information Services Center). Назван в честь контр-адмирала Грейса Хоппера. Отвечает за организацию информационных сервисов, предназначенных для глобальной информационной поддержки морских и разведывательных операций. Кроме этого оказывает помощь в вопросах тестирования, размещения, интегрирования и применения новых технологических решений.

Служба военно-морской разведки не является единственной разведывательной службой в составе военно-морского министерства. Наряду с ней в составе военно-морских сил США действует большое количество сравнительно малых разведывательных органов, дислоцированных в различных уголках земного шара. Поэтому, для военно-морского министерства всегда остро стояла проблема координации деятельности всех разведывательных служб министерства. С целью интеграции работы разведывательных служб военно-морского флота была создана **Национальная служба интеграции морской разведки**. (National Maritime Intelligence-Integration Office).

Местом дислокации новой службы, также как и Службы военно-морской разведки, является база Национального центра морской разведки в Сьютланде. Национальная служба интеграции морской разведки не только тесно взаимодействует со Службой военно-морской разведки, но и возглавляется один и тем же должностным лицом: руководитель Службы военно-морской разведки одновременно по должности является директором Национальная служба интеграции морской разведки.

Глава 5. РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ МИНИСТЕРСТВ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЮСТИЦИИ

5.1. Министерство внутренней безопасности США

Министерство внутренней безопасности США (Department of Homeland Security) является самым молодым министерством в Соединенных Штатах. Оно было создано на основании **Закона о внутренней безопасности 2002 года**, принятого Конгрессом 19 ноября и подписанного президентом США 25 ноября 2002 года⁷⁷⁰.

Создание нового министерства для США само по себе является незаурядным событием: на настоящий момент в США существует всего 15 федеральных министерств. Однако создание именно министерства внутренней безопасности является для США поистине эпохальным и знаковым событием для всей истории развития системы обеспечения безопасности американского государства. Со времен окончания Второй мировой войны система обеспечения безопасности США, пожалуй, никогда не подвергалась столь кардинальной и всеобъемлющей реформе.

В силу различных исторических особенностей, до 2002 года в США фактически отсутствовала система органов, призванных выполнять защитные функции и обеспечивать безопасность не через отстаивание американских национальных интересов в различных частях земного шара, с чем достаточно успешно справлялась американская система национальной безопасности, а через обеспечение системы мер, направленных на нейтрализацию угроз на территории самого американского государства.

Закон о внутренней безопасности 2002 года фактически ликвидировал эту однобокость системы обеспечения безопасности США и инициировал создание системы органов, обеспечивающих безопасность США на их собственной территории. Важнейшей реорганизационной инициативой нового закона стало учреждение нового федерального министерства США – министерства внутренней безопасности, аккумулировавшего в своей структуре значительную часть органов и подразделений федерального правительства, ответственных за обеспечение внутренней безопасности США.

В соответствии с Законом о внутренней безопасности 2002 года вновь созданное министерство включало следующие структурные элементы. В первую очередь это четыре директората: Директорат анализа информации и защиты инфраструктуры (Directorate for Information Analysis and Infrastructure Protection)⁷⁷¹; Директорат безопасности границ и транспорта (Directorate of Border and Transportation Security); Директорат чрезвычайной готовности и реагирования (Directorate of Emergency Preparedness and Response); Директорат науки и технологии (Directorate of Science and Technology). Помимо этого, несколько крупных службы вновь созданного министерства не вошли в структуру директоратов, а стали частью Аппарата министра внутренних дел (Office of the Secretary), это: Служба координации с правительствами штатов и местными органами власти (Office for State and Local Government Coordination);

⁷⁷⁰ Pub. L. 107-296, Sec. 307 (c)(2), Nov. 25, 116 Stat. 2168.

⁷⁷¹ В настоящее время упразднен. Вместо него созданы две самостоятельные службы: Служба разведки и анализа министерства внутренней безопасности (The Office of Intelligence and Analysis of the Department of Homeland Security) и Служба защиты инфраструктуры (Office Of Infrastructure Protection) Pub. L. 110-53, title V, §§501(a)(2)(A), (b), 531(a), title X, §1002(a), Aug. 3, 2007, 121 Stat. 309, 332, 374.

Служба международных связей (Office of International Affairs); Служба координации в Национальном столичном регионе (Office for National Capital Region Coordination).

Нельзя не упомянуть и такое вновь учрежденное подразделение МВБ, как Служба перспективных разработок в сфере внутренней безопасности (Homeland Security Advanced Research Projects Agency), структурно входящее в Директорат науки и технологии. Основное направление деятельности Службы – организация научных изысканий и финансирование новейших разработок в интересах обеспечения внутренней безопасности. Для этих целей директор Службы (назначаемый министром внутренних дел) располагает специальным денежным фондом (Acceleration Fund for Research and Development of Homeland Security Technologies), бюджет которого только на первый год существования службы (2003 финансовый год) составил полмиллиарда долларов⁷⁷².

Частью новых подразделений вновь созданного министерства внутренних дел стали переведенные в состав МВБ подразделения других федеральных министерств. Так, из министерства финансов в министерство внутренних дел, с сохранением статуса самостоятельной службы при министре внутренних дел, была переведена Секретная Служба Соединенных Штатов (Secret Service) – одна из старейших спецслужб США, традиционно осуществляющая охраны высших лиц государства; из министерства транспорта, также с сохранением статуса самостоятельной службы, в МВБ была переведена служба Береговой охраны США (Coast Guard), с декабря 2001 года являющаяся членом разведывательного сообщества США. Менее повезло другой достаточно крупной и заметной службе – Службе иммиграции и натурализации министерства юстиции (Immigration and Naturalization Service of the Department of Justice). Сама служба была упразднена, а ее функции были разделены между двумя вновь учрежденными подразделениями Директората безопасности границ и транспорта – Бюро безопасности границ (Bureau of Border Security) и Бюро по вопросам гражданства и иммиграционных служб (Bureau of Citizenship and Immigration Services). Также в состав вновь созданного МВБ были переданы: таможенная служба министерства финансов (United States Customs Service of the Department of the Treasury) (получила статус самостоятельной службы в составе Директората безопасности границ и транспорта МВБ); Администрация по безопасности на транспорте министерства транспорта (Transportation Security Administration of the Department of Transportation) (получила статус самостоятельной службы в составе Директората безопасности границ и транспорта МВБ); Федеральная служба защиты Администрации общих служб (Federal Protective Service of the General Services Administration); Федеральный центр подготовки правоохранительных органов министерства финансов (Federal Law Enforcement Training Center of the Department of the Treasury); Служба внутренней готовности Службы правовых программ министерства юстиции (Office for Domestic Preparedness of the Office of Justice Programs) (получила статус самостоятельной службы в составе Директората безопасности границ и транспорта МВБ).

Структурные изменения в системе органов, обеспечивающих безопасность США, осуществленные на основании Закона о внутренней безопасности 2002 года не ограничились лишь созданием нового федерального министерства внутренней безопасности и переподчинением ему части уже существующих подразделений других федеральных министерств. На основании данного закона заметные изменения произошли и в структуре ряда других федеральных министерств. Вместо упраздненного Бюро по вопросам алкоголя, табачной продукции и оружия (Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms) министерства финансов были созданы два новых ведомства – Бюро по вопросам алкоголя, табачной продукции, оружия и взрывчатых веществ (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives) министерства юстиции, аккумулировавшее большую часть полномочий упраздненного ведомства, и в Бюро по тарифам и торговле (Tax and Trade Bureau) министерства финансов. При Национальном институте правосудия

⁷⁷² Pub. L. 107-296, Sec. 307 (c)(2), Nov. 25, 116 Stat. 2168.

министерства юстиции (National Institute of Justice) была учреждена Служба науки и технологии (Office of Science and Technology). В министерстве обороны появился Национальный центр анализа по вопросам защиты от биологического оружия (National Bio-Weapons Defense Analysis Center).

Помимо учреждения нового федерального министерства и целой группы новых федеральных служб, Закон о внутренней безопасности 2002 года устранил некоторые, весьма очевидные противоречия в статусе и полномочиях уже созданных органов внутренней безопасности. Важнейшей инновацией, например, стало законодательное закрепление статуса созданного за год до этого Совета внутренней безопасности. Будучи учрежденным вскоре после событий 11 сентября 2001 года на основании исполнительного приказа президента Буша № 13228⁷⁷³, Совет внутренней безопасности в течение года оставался органом с достаточно неопределенным статусом и спорными полномочиями.

В настоящее время, после учреждения министерства внутренней безопасности США и законодательного закрепления статуса Совета внутренней безопасности уже можно с достаточной степенью определенности делать выводы о том, каким путем в ближайшие десятилетия пойдет развитие системы национальной безопасности США. Устранив несоразмерную диспропорцию между наступательными элементами системы национальной безопасности, призванными укреплять и расширять американское влияние в мире, и элементами защитного характера, призванными обеспечивать безопасность границ США, американского конституционного строя, образа жизни, традиций, экономического уклада, Соединенные Штаты только сейчас, в начале XXI века начали строительство системы органов, которых с полным основанием можно назвать органами, обеспечивающими безопасность США как государства.

Эта вновь создаваемая система условно может быть разделена на две группы органов. Первая из двух групп – это те органы, которые стали частью системы национальной безопасности еще в самом начале "холодной войны" и которые традиционно специализируются на проведении агрессивной, наступательной политики, направленной на наиболее полное обеспечение национальных интересов США в различных частях мира. Эти органы (Госдепартамент, министерство обороны, разведывательное сообщество и т.д.) и сегодня, после окончания "холодной войны" фактически не изменили (а если разбираться по существу – то и не могли изменить) своего предназначения и по-прежнему будут решать в интересах Соединенных Штатов задачи наступательного характера, оказывая политическими, экономическими, а подчас и военными средствами выгодное США влияние на страны и регионы планеты, позволяя, Соединенным Штатам укреплять и расширять свое доминирующее положение в мировой политике и экономике. Общая координация деятельности этих органов, определение стратегии их деятельности как и прежде будет осуществляться через Совет национальной безопасности США.

Другая группа органов будет заниматься реализацией мер защитного характера, направленных непосредственно на обеспечение безопасности самих Соединенных Штатов. Эта группа органов (наряду со вновь созданным МВБ, в состав этой группы можно включить большую часть федеральных министерств и ведомств США) не будет заниматься реализацией экспансионистских амбиций США, а будет решать утилитарные и злободневные задачи в сфере борьбы с терроризмом, экстремизмом, наркобизнесом, техногенными катастрофами, иными угрозами, существенными для безопасности Соединенных Штатов. Бесспорно, крупнейшим и влиятельнейшим органом в этой группе будет вновь созданное министерство внутренней безопасности, которое сконцентрирует в своих руках львиную долю всех полномочий в сфере защиты Соединенных Штатов. Высшем координирующим органом для этой части системы будет выступать Совет внутренней безопасности США.

⁷⁷³ См.: Executive Order № 13228, Oct. 9, 2001.

Несмотря на то, что по своей природе решаемые двумя обозначенными группами органов задачи весьма различны, было бы ошибочным проводить четкую разграничительную черту между теми органами, которые обеспечивают безопасность США и теми, которые отстаивают интересы США в мире. Говоря двух группах органов с присущей им спецификой деятельности, все же правильнее будет подразумевать не две самостоятельные системы, а одну единую систему национальной безопасности США. Несмотря на кардинальное различие в используемых методах деятельности, обе группы органов в глобальном плане обеспечивают достижение одной цели – создание таких условий, в которых американское государство, общество, американский капитал и американская экономика могли бы развиваться наиболее быстро и поступательно, в том числе за счет ущемления интересов и суверенитета других народов и государств.

5.2. Служба разведки и анализа министерства внутренней безопасности

Министерство внутренней безопасности изначально задумывалось как орган, который будет самым непосредственным образом участвовать в общенациональной разведывательной деятельности. Однако, на момент учреждения в 2002 году нового министерства, крупных разведывательных служб в его структуре создано не было. Предполагалось, что разведывательную работу в министерстве внутренней безопасности будут выполнять небольшие разведывательные подразделения, которые были учреждены практически во всех крупных структурных единицах министерства. Даже в составе разведывательного сообщества США в качестве члена сообщества до 2012 года называлась не конкретная разведывательная служба, а «... элементы министерства внутренней безопасности, связанные с анализом разведывательной информации»⁷⁷⁴.

Именно в таком варианте (как система разведывательных элементов) разведка министерства внутренней безопасности была включена в состав разведывательного сообщества США. Руководителей системы разведывательных элементов министерства внутренней безопасности стал заместитель министра внутренней безопасности по вопросам разведки (The Under Secretary for Intelligence and Analysis), который выполнял функции главного должностного лица по вопросам разведки в министерстве внутренней безопасности. На свою должность он назначался президентом США по совету и с согласия Сената.

Отсутствие собственной крупной разведывательной службы в составе министерства внутренней безопасности, по всей видимости, негативно сказывалось на разведывательном потенциале министерства. Кроме этого возникали определенные недоразумения в отношении статуса переданных в 2002 году в состав министерства Секретной службы (до 2002 года была в составе министерства финансов) и Береговой охраны США (до 2002 года входила в состав министерства транспорта). С точки зрения закона, было не совсем понятно, следует ли их рассматривать в качестве разведывательных элементов министерства внутренней безопасности.

Формально закон сохранил статус самостоятельных служб и за Секретной службой, и за Береговой охраной США. Однако организационно они стали частью министерства внутренней безопасности. Поскольку же каждая из указанных служб решала в пределах своих полномочий разведывательные задачи, вполне логично было рассматривать их как разведывательные компоненты министерства. Но тогда получалось, что Береговая охрана США дважды являлась членом разведывательного сообщества: как самостоятельный его член (с декабря 2001 года) и как разведывательный компонент министерства внутренней безопасности.

Устранить подобные противоречия в структуре разведывательных компонентов министерства внутренней безопасности был призван Закон об имплементации рекомендаций

⁷⁷⁴ Pub. L. 107–296, title II, §201(h), Nov. 25, 2002, 116 Stat. 2149

Комиссии 9/11 2007 года (Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007), принятый по результатам выводов, сделанных так называемой Комиссией 9/11, расследовавшей просчеты и упущения в работе американских спецслужб по результатам событий 11 сентября 2001 года. Закон определил в качестве разведывательных компонентов министерства внутренней безопасности «любые элементы или структурные единицы министерства, которые осуществляют добывание, сбор, аналитическую обработку или распространение разведывательной информации в системе обмена разведывательной информацией, включая информацию по вопросам внутренней безопасности, терроризму, оружию массового поражения или национальной разведке... за исключением Секретной службы Соединенных Штатов и Береговой охраны в тот период, когда она функционирует под прямым руководством министра обороны или министра военно-морских сил...»⁷⁷⁵. Таким образом, в настоящее время, Секретная служба и Береговая охрана являются частью министерства внутренней безопасности, решают разведывательные задачи, но не являются разведывательными компонентами министерства внутренней безопасности.

Этим же законом была создана новая разведывательная служба в составе министерства внутренней безопасности: **Служба разведки и анализа** министерства внутренней безопасности (The Office of Intelligence and Analysis of the Department of Homeland Security)⁷⁷⁶, которая стала крупнейшим разведывательным компонентом министерства, и с 2012 года, именно эта служба (наряду с Береговой охраной США, имеющей самостоятельный статус в составе сообщества) представляет министерство внутренней безопасности в разведывательном сообществе США⁷⁷⁷. Руководителем Службы разведки и анализа (по должности) стал заместитель министра по вопросам разведки и анализа.

По своим функциональным обязанностям Служба разведки и анализа в первую очередь является аналитическим подразделением, которое на основе информации, добываемой другими разведывательными элементами министерства, а также информации, поступающей по каналам обмена информации разведывательного сообщества, осуществляет подготовку прошедшего аналитическую обработку разведывательного продукта. Нужно отметить, что аналитической деятельности Службы разведки и анализа министерства внутренней безопасности явно придается общенациональное значение: все обязанности, связанные осуществлением разведывательной деятельности и ее координацией в рамках министерства, аналитической обработкой разведывательной информации закон возложил непосредственно на министра внутренней безопасности.

Закон предписывает министру комплектовать штат службы аналитиками, имеющими соответствующую квалификацию и опыт в сфере аналитической работы в разведке. Помимо привлечения аналитиков из числа лиц, находящихся на государственной службе, министру разрешено привлекать к работе аналитиков из частного сектора при условии, что последние прошли соответствующую проверку со стороны служб безопасности.

Вопросу укомплектования Службы разведки и анализа министерства внутренней безопасности штатом профессиональных аналитиков Конгресс уделяет столь серьезное значение, что позволяет, на постоянной или временной основе, привлекать к аналитической работе в Службе разведки и анализа аналитиков из других крупнейших разведывательных служб США: ЦРУ, РУМО, ФБР, АНБ, Национальной службы космической разведки, Государственного Департамента, а также из других ведомств федерального правительства (если президент США сочтет это необходимым).

⁷⁷⁵ Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007, Pub. L. 110–53, title V, §502(a)(9), Aug. 3, 2007, 121 Stat. 310.

⁷⁷⁶ Pub. L. 110–53, title V, §§501(a)(2)(A), (b), 531(a), title X, §1002(a), Aug. 3, 2007, 121 Stat. 309, 332, 374.

⁷⁷⁷ Pub. L. 112–87, §431. Pub. L. 112–87, title IV, §431, Jan. 3, 2012, 125 Stat. 1894.

При создании Службы разведки и анализа в ней были аккумулированы полномочия, кадровые и материальные ресурсы целой группы ведомств и подразделений, находившихся до этого в структуре самых различных федеральных министерств и ведомств. Это: Национальный центр защиты инфраструктуры ФБР (National Infrastructure Protection Center); Национальная система коммуникаций министерства обороны (National Communications System of the Department of Defense); Служба страхования критической инфраструктуры министерства торговли (Critical Infrastructure Assurance Office); Национальный центр анализа и моделирования инфраструктуры министерства энергетики (National Infrastructure Simulation and Analysis Center); Федеральный центр противодействия компьютерным нарушениям Администрации общих служб (Federal Computer Incident Response Center) of the General Services Administration).

Для финансирования деятельности Службы разведки и анализа в рамках министерства внутренней безопасности на основании Закона о полномочиях разведки на 2013 финансовый год была учреждена самостоятельная Программа разведки в сфере внутренней безопасности (Homeland Security Intelligence Program)⁷⁷⁸, которая преимущественно направлена на удовлетворение разведывательных потребностей самого министерства внутренней безопасности. Эта программа имеет самостоятельный статус, не рассматривается в качестве части общенациональных разведывательных программ, а следовательно не является частью официально декларируемых в США расходов на разведку.

5.3. Разведка Береговой охраны США

Береговая охрана США (United States Coast Guard) лишь относительно недавно вошла в состав разведывательного сообщества. Юридическим основанием для ее включения в состав сообщества стали поправки, внесенные в Закон о национальной безопасности 1947 года на основании Закона о полномочиях разведки на 2002 финансовый год⁷⁷⁹. Примечательно, что на момент своего вхождения в состав разведывательного сообщества США Береговая охрана США являлась подразделением министерства транспорта. Подобное расширение рамок разведывательного сообщества за счет службы, непосредственно не решавшей общенациональные задачи в сфере разведки (более того, состоящей в составе министерства, которое вряд ли можно отнести к числу ключевых органов в системе национальной безопасности США) выглядело достаточно нелогичным. Логика подобного решения проявилась лишь после того, как на основании Закона о внутренней безопасности 2002 года Береговая охрана была выведена из состава министерства транспорта и включена во вновь создаваемое министерство внутренней безопасности⁷⁸⁰. Закон о внутренней безопасности 2002 года не только переподчинил Береговую охрану вновь созданному министерству внутренней безопасности, но и обозначил само вновь созданное министерство, а точнее те его элементы, которые "имеют отношение к анализу информации внешней разведки"⁷⁸¹, в качестве полноправных членов разведывательного сообщества США.

Береговая охрана США была создана в январе 1915 года в результате объединения Службы спасения на водах (Life-Saving Service) и Службы таможенных катеров (Revenue Cutter Service). Формально, Береговая охрана стала первой разведывательной службой, созданной в США на основании федерального закона⁷⁸². Впрочем, в те времена Береговую охрану США

⁷⁷⁸ Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2013, Pub. L. 112-277, title V, §501, Jan. 14, 2013, 126 Stat. 2476.

⁷⁷⁹ См.: Pub. L. 107-108, title I, Sec. 105, Dec. 28, 2001, 115 Stat. 1397.

⁷⁸⁰ См.: Homeland Security Act of 2002, Pub. L. 107-296, Nov. 25, 116 Stat. 2135.

⁷⁸¹ См.: Pub. L. 107-296, title II, Sec. 201(h), Nov. 25, 116 Stat. 2150.

⁷⁸² An Act to create the Coast Guard by combining therein the existing Life-Saving Service and Revenue-Cutter Service, Jan. 28, 1915, 38 Stat. 800.

лишь с очень большой долей условности можно было отнести к разряду разведывательных служб. На момент создания новой службы, в 1915 году, в составе Береговой охраны имелся лишь один сотрудник, отвечавший за вопросы разведки⁷⁸³. Официальный статус члена разведывательного сообщества Береговая охрана США получила значительно позже, лишь в 2002 году.

Береговая охрана была создана как военное ведомство. Тем не менее, вновь созданная служба была подчинена не военно-морскому министерству, а министерству финансов. При этом, однако, в законе устанавливалось, что в военное время, а также в тех случаях, когда президент США сочтет это необходимым, Береговая охрана будет функционировать как подразделение военно-морского министерства и подчиняться распоряжениям военно-морского министра. Естественно, что в случае переподчинения военно-морскому министерству все финансовые расходы на функционирование Береговой охраны должны были покрываться из бюджета военно-морского министерства.

Первоначальные полномочия Береговой охраны, в сущности, ничем не отличались от полномочий служб, на базе которых было создано новое ведомство. Законом об учреждении новой службы даже специально оговаривалось, что положения предшествующих законов, в частности положения Закона о регулировании порядка приема на военную службу и применения наказаний в Службе таможенных катеров Соединенных Штатов⁷⁸⁴ в полной мере остаются в силе и для вновь учрежденной Береговой охраны.

В составе Береговой охраны было два самостоятельных управления, одно из которых занималось спасением на водах, а второе занималось таможенными вопросами. Руководителей управлений, как и руководителя всей службы, назначал на должность министр финансов (в случае переподчинения военно-морскому министерству – военно-морской министр). На момент учреждения новой службы годовой оклад руководителя каждого из управлений составлял три тысячи долларов.

Кадровый состав Береговой охраны полностью был укомплектован сотрудниками Службы спасения на водах и Службы таможенных катеров с сохранением их общей численности, должностных позиций и должностных окладов. Поскольку Береговая охрана была обозначена в законе как военное ведомство, для ее сотрудников были введены специальные военные звания. Должность главы службы именовалась капитан-командант (captain commandant). В настоящее время должность начальника Береговой охраны имеет наименование «Commandant». Закон об учреждении Береговой охраны обязал руководителя вновь созданной службы представлять министру финансов для дальнейшего направления в Конгресс ежегодный отчет о проведенных его ведомством в течение года операциях и о расходовании выделенных бюджетных средств.

Впервые штат сотрудников, занимающихся разведывательными вопросами, появился в составе Береговой охраны лишь ближе к окончанию действия «сухого закона». Начиная с середины 20-х годов прошлого века, в различных территориальных подразделениях Береговой охраны начали учреждать специальные разведывательные группы. Первая такая группа была учреждена в нью-йоркском отделении Береговой охраны. Основной задачей таких разведывательных групп было отслеживание радио-переговоров между перевозившими контрабандное спиртное транспортными судами и их пособниками на берегу. Для большей эффективности перехвата радио-переговоров сотрудники Береговой охраны тайно размещали станции радио-перехвата на побережье. Однако контрабандисты быстро адаптировались к новым условиям и начали шифровать радио-переговоры. Разведывательным группам Береговой охраны пришлось в ускоренном порядке осваивать навыки дешифровки. Фактически, степень успешно-

⁷⁸³ Ottenberg, Miriam. The Federal Investigators. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1962. P. 138.

⁷⁸⁴ An Act to regulate enlistments and punishments in the United States Revenue-Cutter Service, May 26, 1906, 38 Stat. 201.

сти борьбы с контрабандистами сводилась к тому, насколько быстро разведчикам Береговой охраны удавалось расшифровать переговоры контрабандистов. Быстрая и успешная дешифровка позволяла своевременно перехватывать их скоростные транспортные суда.

Огромные масштабы контрабанды спиртного, с которой приходилось сталкиваться как на тихоокеанском, так и на атлантическом побережье США, а также почти повсеместное использование контрабандистами секретных кодов для коммуникации, подтолкнуло руководство Береговой охраны к идее централизовать работу по взлому кодов и привлечь к работе профессиональных дешифровщиков. В качестве штатного дешифровщика на работу была нанята супруга Уильяма Фридмана (William F. Friedman), руководителя проекта военного министерства по дешифровке японской автоматической системы кодирования.

Миссис Элизабет Смит Фридман (Elizabeth Smith Friedman) возможно и не обладала такими же математическими способностями как ее супруг, но и системы кодирования, применявшиеся контрабандистами, были куда проще и примитивнее алгоритмов кодирования, используемой японскими вооруженными силами. Поэтому результаты не заставили себя ждать. В течение двух месяцев миссис Фридман удалось расшифровать практически все системы кодирования, используемые контрабандистами спиртным. Успехи миссис Фридман убедили руководство Береговой охраны в необходимости расширения штата дешифровальщиков. В тридцатые годы XX века в составе разведывательных подразделений Береговой охраны насчитывалось до 40 штатных единиц следователей и дешифровальщиков. А в 1936 году при штаб-квартире береговой охраны было учреждено отдельное разведывательное управление⁷⁸⁵.

В том же 1936 году, в период, когда президент Ф. Рузвельт предпринял серьезные шаги, направленные на усиление полномочий американских спецслужб, Береговая охрана впервые была наделена правоохранительными полномочиями. С этой целью в июне 1936 года Конгрессом был принят специальный закон, который наделил должностных лиц Береговой охраны правом проводить инспекции, расследования, обыски, задержания и аресты⁷⁸⁶. В частности, офицеры Береговой охраны были наделены правом подниматься на борт водных судов, осматривать суда, осуществлять проверку судовой документации и бумаг, обыскивать суда и использовать в случае неповиновения силу. В тех случаях, когда офицерами Береговой охраны обнаруживались факты нарушения федерального законодательства, они получили право производить аресты и осуществлять задержания судов. Причем, в тех случаях, когда нарушители пытаются скрыться на берегу, сотрудники Береговой охраны получили право осуществлять их преследование и последующий арест за пределами водной акватории.

Поскольку закон об учреждении Береговой охраны предусматривал, что в случае войны она должна быть переподчинена Военно-морскому министерству, в 1941 году, на основании исполнительного приказа президента Ф.Рузвельта № 8929 Береговая охрана была передана под начало военно-морского министра. В годы войны разведка Береговой охраны противодействовала саботажу и осуществляла контрразведывательное обеспечение на вверенной ей водной акватории. Кроме этого, ее сотрудники осуществляли проверку экипажей торговых судов и портовых рабочих на предмет их связей с германской или японской разведками. Одновременно с этим разведка Береговой охраны выполняла функции подразделения внутренней безопасности применительно к сотрудникам самой Береговой охраны. Новые полномочия весьма удачно способствовали расширению штата сотрудников разведывательного управления Береговой охраны. К концу войны их число выросло до 370 человек, в том числе 160 детективов⁷⁸⁷.

⁷⁸⁵ Ottenberg Miriam. The Federal Investigators. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1962. P.136-137.

⁷⁸⁶ An act to define the jurisdiction of the Coast Guard, June 22, 1936, 49 Stat. 1865.

⁷⁸⁷ Supplementary Reports on Intelligence Activities. Book VI. Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Apr. 23, 1976. U.S. Government Printing Office, Washington: 1976. P. 227.

Сложно говорить о том, насколько эффективно работала разведка Береговой охраны в годы Второй мировой войны, поскольку никаких громких событий, связанных с разоблачением ее сотрудниками немецкой или японских шпионов и диверсантов за годы войны не случилось. Тем не менее, подобный результат скорее говорит в пользу Береговой охраны и ее разведывательного подразделения. Ведь в аналогичной ситуации в годы Первой мировой войны ни Береговая охрана, ни другие спецслужбы Соединенных штатов не смогли предотвратить диверсию в бухте Нью-Йорка, в результате которой 30 июля 1916 года на острове Черного Тома немецкими диверсантами были взорваны две тонны динамита.

После окончания войны, 1 января 1946 года на основании исполнительного приказа президента Трумэна № 9666 Береговая охрана была вновь возвращена в структуру министерства финансов. Одновременно с возвращением под контроль министерства финансов произошло существенное сокращение штата разведывательного управления Береговой охраны. В частности из 160 должностей детективов, работавших на разведку Береговой охраны в военное время, в штатной численности мирного времени осталось лишь 70 должностей. Несмотря на возвращение в структуру гражданского министерства, Береговая охрана сохранила статус военной службы, поскольку еще в 1941 году Конгресс законодательно изменил статус Береговой охраны, определив, что она должна выступать в качестве «ветви наземных и морских вооруженных сил Соединенных Штатов на все времена»⁷⁸⁸.

В 1966 году было принято решение передать Береговую охрану из подчинения министерства финансов в ведение вновь учрежденного министерства транспорта⁷⁸⁹. При этом, однако, остался неизменным закрепленный еще в 1915 году порядок переподчинения Береговой охраны военно-морским силам в условиях военного времени или чрезвычайного положения. В начале XXI столетия, на основании Закона о внутренней безопасности 2002 года Береговая охрана была передана вновь созданному министерству внутренней безопасности, сохранив все особенности своего правового статуса в структуре нового министерства⁷⁹⁰. Поскольку служба в Береговой охране США является военной службой, в ведомстве действует система военно-морских рангов и званий. В соответствии с законом военнослужащим Береговой охраны могут присваиваться звания: адмиралов (не более двух на ведомство)⁷⁹¹, вице-адмиралов, контр-адмиралов, капитанов различных рангов и т.д.

Функциональные обязанности Береговой охраны со времен Второй мировой войны существенно расширились, но не претерпели принципиальных изменений. На береговую охрану США возложены такие обязанности как: реализация и оказание помощи в реализации федеральных законов США в территориальных водах и за их пределами; контроль воздушного пространства над водными акваториями; обеспечение безопасности жизни и сохранности собственности в территориальных водах и за их пределами; осуществление деятельности, направленной на обеспечение потребностей национальной обороны, оказание помощи в осуществлении морской навигации в целях обеспечения безопасности в море, а также над и под его поверхностью; разработка, в соответствии с международными договоренностями производство и поддержание в рабочем состоянии ледокольного флота; осуществление океанографических исследований в границах территориальных вод США и за их пределами; поддержание состояния постоянной готовности для возможного функционирования в качестве специализированной службы в составе военно-морских сил в случае войны.

Одним из важных инструментов сбора и добывания разведывательной информации Береговой охраной является программа зарубежных атташе Береговой охраны (Coast Guard

⁷⁸⁸ An act to amend and clarify certain Acts pertaining to the Coast Guard, and for other purposes, July 11, 1941, 55 Stat. 585.

⁷⁸⁹ Department of Transportation Act, Pub. L. 89-670, §6(b)(1), Oct. 15, 1966, 80 Stat. 938.

⁷⁹⁰ Pub. L. 107-295, title III, §301, Nov. 25, 2002, 116 Stat. 2102

⁷⁹¹ Вторая адмиральская должность была введена в Береговой охране сравнительно недавно. См.: Pub. L. 114-120, title II, §201(a), Feb. 8, 2016, 130 Stat. 33.

Attaché Program), которые по согласованию с Государственным секретарем США назначаются при американских дипломатических представительствах. В первую очередь атташе Береговой охраны (из числа действующих офицеров) назначаются при зарубежных представительствах США в тех странах, с которыми США ведут активную морскую торговлю. Финансирование программы зарубежных атташе в соответствии с законом осуществляется непосредственно из фондов курируемой директором национальной разведки Национальной разведывательной программы (National Intelligence Program)⁷⁹².

Значимым направлением разведывательной деятельности Береговой охраны США является арктическая зона. В соответствии с законом Начальник Береговой охраны отвечает не только за сбор разведывательной информации об арктической зоне, но и за координацию межведомственного обмена разведывательной информацией по вопросам Арктики.

Как член разведывательного сообщества США Береговая охрана выполняет в основном вспомогательные функции, призванные обеспечить эффективность разведывательной деятельности, осуществляемой членами разведывательного сообщества США на территории водных акваторий. Являясь с 2002 года подразделением Министерства внутренней безопасности, Береговая охрана в первую очередь концентрирует свою разведывательную деятельность на проблемах, связанных с обеспечением внутренней безопасности США на их морских границах. В рамках решения этой задачи Береговая охрана противодействует международному терроризму, организует борьбу (в том числе с использованием разведывательных методов) с контрабандой наркотиков, противодействует незаконной миграции.

После передачи Береговой охраны под юрисдикцию министерства внутренней безопасности предпринимались попытки централизовать разведывательную работу в рамках единой структурной единицы. Бала даже создана Служба разведки Береговой охраны (Office of Intelligence of the Coast Guard) которая официально представляла Береговую охрану в разведывательном сообществе США. Однако вскоре от идеи централизованной разведки в структуре Береговой охраны решено было отказаться. Разведывательная служба была упразднена, а ее полномочия были распределены между несколькими относительно крупными и множеством мелких структурных подразделений Береговой охраны. Одновременно с этим соответствующие изменения были внесены и в американское законодательство. Законом о полномочиях разведки на 2010 финансовый год в качестве органа, представляющего Береговую охрану в разведывательном сообществе США, вместо Службы разведки были названы «разведывательные элементы» Береговой охраны⁷⁹³.

На сегодняшний день вопрос о том, какие структурные подразделения Береговой охраны следует рассматривать в качестве ее «разведывательных элементов», достаточно дискусионен. Сотрудники, осуществляющие разведывательные функции имеются на всех структурных уровнях службы, начиная от центрального аппарата и заканчивая территориальными представительствами береговой охраны.

На уровне центрального аппарата Береговой охраны вопросами разведки занимаются такие службы как: Служба расследований Береговой охраны (Coast Guard Investigative Service); Контрразведывательная служба Береговой охраны (Coast Guard Counterintelligence Service); Криптографическая группа Береговой охраны (Coast Guard Cryptologic Group); Группа реагирования на компьютерные инциденты Береговой охраны (Coast Guard Computer Incident Response Team); Центр разведывательной координации (Intelligence Coordination Center).

На уровне периферийных подразделений Береговой охраны вопросами разведки занимаются региональные разведывательные группы (Area Intelligence Staffs) и территориальные разведывательные группы (Field Intelligence Staffs). В их задачи входит осуществление раз-

⁷⁹² Pub. L. 113–126, title III, §312, July 7, 2014, 128 Stat. 1399.

⁷⁹³ Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010, Pub. L. 111–259, title IV, §441, Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2732.

ведывательной поддержки мероприятий и координация вопросов обмена разведывательной информацией как между структурными единицами самой Береговой охраны, так и с другими федеральными ведомствами.

Кроме это, в системе территориальных разведывательных органов Береговой охраны функционируют два разведывательных интеграционных центра: Тихоокеанский морской разведывательный интеграционный центр (Pacific Maritime Intelligence Fusion Center) и Атлантический морской разведывательный интеграционный центр (Atlantic Maritime Intelligence Fusion Center). В их задачу входит аналитическая обработка разведывательной информации в интересах региональных подразделений Береговой охраны, а также обеспечение разведывательной информацией заинтересованных потребителей в своем регионе.

Руководство разведывательной деятельностью в Береговой охране осуществляет Помощник начальника по вопросам разведки и криминальных расследований (Assistant Commandant for Intelligence and Criminal Investigations). Однако большинство функциональных обязанностей в сфере разведывательной деятельности, в первую очередь те из них, которые Береговая охрана осуществляет как член разведывательного сообщества США, возложены на Начальника (Commandant) Береговой охраны.

5.4. Федеральное бюро расследований США

Федеральное бюро расследований является функциональным подразделением министерства юстиции США и подчинено непосредственно генеральному атторнею США. Тем не менее круг задач, решаемых ФБР, столь велик и исторически ФБР оказывало столь серьезное влияние на различные вопросы общественной и политической жизни Соединенных Штатов, что уже на протяжении многих десятилетий фактический статус Федерального бюро расследований совсем не ограничивается статусом рядового подразделения министерства юстиции.

Фактически, особое положение ФБР было закреплено еще до начала Второй мировой войны. После переименования в 1935 году Бюро расследований министерства юстиции в ФБР, указывающего на федеральный статус реорганизованного ведомства, роль ФБР в государственном механизме США постепенно расширялась. Наиболее полно особое положение ФБР отражается в принимаемом ежегодно Конгрессом Законе о выделении министерству юстиции финансовых ассигнований. Бюджет ФБР в этом законе фигурирует самостоятельной статьей, не связанной с бюджетом остальных подразделений министерства.

В отличие от других членов разведывательного сообщества, подавляющая часть деятельности Федерального бюро расследований не связана с разведкой. Спектр полномочий ФБР необычайно широк. ФБР занимается борьбой с организованной преступностью, терроризмом, наркобизнесом, наиболее опасными общеуголовными преступлениями, вопросами соблюдения прав человека, контрразведкой, защитой конституционного строя. В общей сложности в юрисдикции ФБР находится более 200 категорий федеральных преступлений.

ФБР было образовано в 1908 году по инициативе генерального атторнея Бонапарте как небольшая детективная служба министерства юстиции. В 1909 году ФБР получило свое первое название – Бюро расследований министерства юстиции. В годы первой мировой войны и первые послевоенные годы Бюро расследований занималось вопросами политического сыска и оказывало помощь министерству обороны в контрразведывательном обеспечении безопасности США. Однако всерьез вопросами контрразведки ФБР начало заниматься после того, как президентом Соединенных Штатов был избран Франклин Д. Рузвельт.

В преддверии Второй мировой войны окончательно определяется роль ФБР как ведущего контрразведывательного органа Соединенных Штатов. Своего апогея полномочия ФБР в сфере контрразведки и политического сыска достигли в годы "холодной войны". Однако ряд злоупотреблений в 50-е и 60-е годы привел к тому, что в середине семидесятых годов полно-

мочия ФБР были серьезно урезаны, а контрольные функции генерального атторнея по отношению к ФБР – расширены.

В девяностые годы значительно расширились полномочия ФБР по координации контрразведывательной деятельности на территории США. На слушаниях в Комитете по разведке Сената в 1993 году была подтверждена роль ФБР как координатора контрразведывательной деятельности и указано на необходимость более активного вмешательства ФБР в процесс проведения контрразведывательных расследований другими федеральными органами, в частности ЦРУ. Функции контроля за выполнением этого положения были возложены непосредственно на директора ФБР: «...Директор ФБР должен убедиться, что соответствующие силы задействованы в контрразведывательных делах, связанных с деятельностью сотрудников ЦРУ и других федеральных ведомств и что ФБР обеспечена всеми необходимыми средствами для проведения интенсивного контрразведывательного расследования»⁷⁹⁴. В Законе о полномочиях разведки на 1995 год было включено требование об обязательном уведомлении ФБР по всем случаям получения информации относительно компрометирующих контактов «разведывательных источников» с представителями иностранных государств, вне зависимости от того, считает ЦРУ или нет, что полученная информация может стать основанием для проведения ФБР уголовного или контрразведывательного расследования в отношении одного лица или группы лиц⁷⁹⁵.

В середине 90-х годов XX века заметно усилились полномочия ФБР в сфере координации контрразведывательной деятельности за пределами Соединенных Штатов. С начала 80-х годов прошлого столетия, как это закрепил исполнительный приказ президента Рейгана № 12333, координатором контрразведывательной деятельности за пределами США выступает ЦРУ. Однако в Законе о полномочиях разведки на 1990 год ФБР было предоставлено право «...осуществлять надзор за расследованиями, связанными с нарушением законов о шпионаже лицами, направленными или назначенными в миссии США за границей». Несмотря на внешнее несоответствие положений двух нормативных актов, противоречия между ними нет. Юридически территория миссии США за границей является американской территорией, следовательно полномочия закона не отменяют и не вносят изменений в исполнительный приказ № 12333.

До создания в 2002 году министерства внутренней безопасности ФБР также выполняло роль ведущего федерального органа в сфере противодействия терроризму. В современной системе противодействия терроризму ФБР уже не играет доминирующей роли. Однако, нынешний круг полномочий бюро по противодействию террористической угрозе не только не сократился, но и в определенной мере увеличился.

После событий 11 сентября 2001 года Конгресс США внес изменение в Закон о национальной безопасности, определив термин «контрразведка» как «информацию добываемую и деятельность осуществляемую в целях защиты от шпионажа, другой разведывательной деятельности, саботажа или покушений, осуществляемых от имени или по поручению иностранных правительств или их элементов, иностранными организациями или иностранцами, либо в целях защиты от международной террористической деятельности».

Таким образом, одной из целей контрразведывательной деятельности стала защита от международного терроризма. Поскольку ФБР является ведущим контрразведывательным органом США, противодействие международному терроризму стало составной частью контрразведывательной деятельности ведомства. Кроме этого Законом «о патриотизме» 2001 года к борьбе с террористической угрозой было привлечено все разведывательное сообщество США,

⁷⁹⁴ An Assessment of the Aldrich H. Ames Espionage Case and its Implications for US Intelligence, Hearings Before the Selective Committee on Intelligence of the U.S. Senate, 100th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office 1994. -P.66.

⁷⁹⁵ Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1995, sec. 811.

членом которого ФБР традиционно является. Поэтому, борьбу с терроризмом ФБР осуществляет в рамках антитеррористических, контрразведывательных и разведывательных программ, в которых, наряду с ФБР, принимает участие ряд других правоохранительных и специальных служб США, в том числе практически все члены разведывательного сообщества.

Еще одним направлением работы ФБР является проведение широкого спектра криминологических исследований в интересах различных федеральных и местных правоприменительных органов, а также в интересах ведомств, входящих в состав разведывательного сообщества США. В общенациональном масштабе используются, также информационные ресурсы ФБР, которые включают в себя накопленные 90 лет существования ФБР дактилоскопические материалы, иные сведения о гражданах, организациях, раскрытых и нераскрытых преступлениях, различных публикациях и периодических изданиях.

Организационная структура Федерального бюро расследований включает директора, назначаемого на должность президентом США по совету и с согласия Сената, заместителя директора (Deputy Director), ассоциированного заместителя директора (Associate Deputy Director), главу аппарата (Chief of Staff), службу директора ФБР (Office of the Director) и шесть функциональных департаментов (Branch):

1. Департамент национальной безопасности (National Security Branch).
2. Департамент разведки (FBI Intelligence Branch).
3. Департамент криминальных расследований, киберпреступлений, реагирования и вспомогательных служб (Criminal, Cyber, Response, and Services Branch).
4. Департамент науки и технологий (Science and Technology Branch)
5. Департамент информации и технологий (Information and Technology Branch)
6. Департамент кадровых ресурсов (Human Resources Branch)

В состав службы директора ФБР входит: 1) Управление финансов и оборудования (Finance and Facilities Division); 2) Инспекторское управление (Inspection Division); 3) Служба главного офицера по информации (Office of the Chief Information Officer); 4) Служба по связям с Конгрессом (Office of Congressional Affairs); 5) Служба главного юрисконсульта (Office of the General Counsel); 6) Служба сотрудничества и соответствия (Office of Integrity and Compliance); 7) Служба омбудсмена (Office of the Ombudsman); 8) Служба по связям с общественностью (Office of Public Affairs); 9) Управление архивов (Records Management Division); 10) Служба ресурсного планирования (Resource Planning Office).

В соответствии с Законом о национальной безопасности разведывательном сообществе США представлены «разведывательные элементы» Федерального бюро расследований. Однако, вопрос о том, какие подразделения ФБР нужно рассматривать в качестве его разведывательных элементов, требует более внимательного рассмотрения.

Традиционно ФБР выступало в роли ведущего контрразведывательного органа США. Именно контрразведывательные задачи обычно решало ФБР и в разведывательном сообществе США. Присутствие контрразведывательного органа в составе разведывательного сообщества было вполне логичным, поскольку с точки зрения американской традиции и американского законодательства контрразведывательная деятельность является составной частью разведывательной деятельности⁷⁹⁶. При этом в соответствии с исполнительным приказом № 12333, регламентирующим полномочия членов разведывательного сообщества, директор ФБР отвечает не только за координацию контрразведывательной деятельности на территории США, но и за сбор и добывание внешней разведывательной информации на территории США при помощи средств агентурной разведки⁷⁹⁷.

⁷⁹⁶ Под разведкой в законе понимается внешняя разведка и контрразведка. См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1993, Oct. 24, 1992, Pub. L. 102-496, 106 Stat. 3189.

⁷⁹⁷ Executive Order № 12333, sec. 1.3 (20)(A), Dec. 4, 1981, 46 F.R. 59941.

При этом если внимательно проанализировать уже приводившееся выше определение контрразведывательной деятельности, в котором под контрразведкой понимается не только противодействие разведывательной деятельности иностранных спецслужб и организаций, но и противодействие международному терроризму, можно сделать вывод о том, что разведывательными элементами ФБР являются его подразделения, осуществляющие:

- внешнюю разведывательную деятельность
- контрразведывательную деятельность
- противодействующие международному терроризму.

Вопросами контрразведывательной деятельности и противодействием международному терроризму в ФБР занимается департамент национальной безопасности. Разведывательной деятельностью – департамент разведки. Таким образом, к числу разведывательных элементов ФБР следует отнести подразделения двух его функциональных департаментов: национальной безопасности и разведки.

Департамент национальной безопасности включает:

Управление контрразведки (Counterintelligence Division)

Управление противодействия терроризму (Counterterrorism Division)

Группа допроса задержанных, представляющих особую ценность (High-Value Detainee Interrogation Group).

Центр скрининга террористической активности (Terrorist Screening Center)

Директорат по вопросам оружия массового поражения (Weapons of Mass Destruction Directorate).

Департамент разведки включает следующие структурные единицы:

Управление разведки (Directorate of Intelligence).

Служба взаимодействия с партнерами (Office of Partner Engagement).

Служба частного сектора (Office of Private Sector).

5.5. Администрация по борьбе с наркотиками

Администрация по борьбе с наркотиками (Drug Enforcement Administration) дольше, чем любой другой член разведывательного сообщества США ожидала официального признания своего статуса полноправного члена сообщества. В Законе об организации разведки 1992 года, законодательно закрепившем структуру разведывательного сообщества США, Администрация по борьбе с наркотиками не была названа в числе членов сообщества. Однако это не мешало правительству США на протяжении всех 90-х годов XX века финансировать разведывательную деятельность Администрации по борьбе с наркотиками из бюджета национальной разведки.

Ситуация выглядела еще более странной если принять во внимание тот факт, что лишь самые крупные и национально значимые разведывательные службы, входящие в состав разведывательного сообщества, получали финансирование из бюджета национальной разведки. Разведывательная деятельность небольших разведывательных служб, решающих преимущественно ведомственные задачи, традиционно финансировалась и в США из других бюджетных источников.

В 1999 году Администрация по борьбе с наркотиками исчезла из числа служб, финансируемых из национального разведывательного бюджета. Казалось бы, от идеи ее включения в состав разведывательного сообщества окончательно отказались. Однако уже в 2003 году был принят Закон о полномочиях разведки на 2004 финансовый год⁷⁹⁸, который позволял финансировать из бюджета национальной разведки разведывательную (также связанную с раз-

⁷⁹⁸ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2004, Pub. L. 108-177, Dec. 13, 2003, 117 Stat. 2601.

ведывательной) деятельность министерства юстиции и министерства внутренней безопасности. Поскольку Администрация по борьбе с наркотиками является одним из подразделений министерства юстиции, возможность ее финансирования из бюджета национальной разведки вновь стала вполне реальной.

Наконец, в 2010 году Конгресс США окончательно принял решение об официальном включении Администрации по борьбе с наркотиками в состав разведывательного сообщества США⁷⁹⁹. Как это сказано в законе, в разведывательном сообществе Администрация представлена своими «разведывательными элементами». Аналогичным образом в разведывательном сообществе представлен и ряд других его членов, в которых отсутствует единая крупная разведывательная служба и разведывательные полномочия распределены между несколькими относительно небольшими разведывательными органами.

История американских государственных служб, осуществляющих контроль за распространением наркотических средств начинается с 1915 года, с того момента, когда Законом о выделении финансовых ассигнований на деятельность законодательной, исполнительной и судебной властей на 1917 финансовый год⁸⁰⁰ на **Налоговое управление** (Bureau of Internal Revenue) была возложена обязанность ограничивать торговлю опиумом на территории США. Основанием для расширения полномочий Налогового управления стал принятый в декабре 1915 года Закон о регистрации налоговыми агентами и о введении специального налога для всех лиц, производящих, импортирующих, смешивающих, транспортирующих и распространяющих опиум или листья коки, их производные или препараты, их содержащие, более известный как Закон Харрисона (Harrison Act)⁸⁰¹.

В 1927 году, вскоре после введения в США «сухого закона» в министерстве торговле было создано специальное подразделение для его реализации: **Бюро «сухого закона»** (Bureau of Prohibition). Примечательно, что учитывая масштабность кампании («сухой закон» был установлен в США на основании XVIII поправки Конституции США, об успешной ратификации которой Госсекретарь Польк официально объявил 29 января 1919 года), орган, призванный обеспечивать соблюдение «сухого закона» был учрежден Конгрессом на основании федерального закона⁸⁰². Все ограничительные полномочия, связанные с производством и распространением наркотических средств, которые до этого момента реализовывались Налоговым управлением, были переданы в Бюро «сухого закона». Помощь вновь созданному ведомству в осуществлении ограничительных и запретительных мер оказывали Береговая охрана США и Таможенная служба.

После создания в 1930 году **Федерального бюро по наркотическим средствам** (Federal Bureau of Narcotics) все полномочия, связанные с реализацией ограничительных мер в сфере оборота наркотических средств были переданы в Федеральное бюро по наркотическим средствам. Весьма находчивый директор вновь созданного бюро Андроу Меллоун (Andrew Mellon) довольно быстро сообразил, что реализация запретительных мер куда больше способствует росту финансирования и разрастанию бюрократических структур, чем реализация ограничительных мер. Он развернул активную общественную кампанию по борьбе с курением марихуаны. После успеха первой кампании столь же масштабно были организованы кампании

⁷⁹⁹ Pub. L. 111–259, title IV, §441, Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2732.

⁸⁰⁰ An Act Making appropriations for the legislative, executive, and judicial expenses of the Government for the fiscal year ending June thirtieth, nineteen hundred and seventeen, and for other purposes, May 10, 1916, 39 Stat., Ch. 117, 87.

⁸⁰¹ An Act To provide for the registration of, with collectors of internal revenue, and to impose a special tax upon all persons who produce, import, manufacture, compound, deal in, dispense, sell, distribute, or give away opium or coca leaves, their salts, derivatives, or preparations, and for other purposes, Dec. 17, 1914, 38 Stat., Ch. 1, 785.

⁸⁰² An Act To create a Bureau of Customs and a Bureau of Prohibition in the Department of the Treasury, March 3, 1927, 44 Stat., Ch. 348, 1381.

по борьбе с употреблением кокаина и героина. Столь же успешно увеличивалось и финансирование Федерального бюро по наркотическим средствам.

В 1966 году собственное антинаркотическое подразделение появилось в составе Администрации по контролю за продуктами питания и лекарствами (Food and Drug Administration). Им стало **Бюро по контролю за злоупотреблением лекарственными средствами** (Bureau of Drug Abuse Control). В 1968 году было принято объединить Бюро по контролю за злоупотреблением лекарственными средствами и Федеральное бюро по наркотическим средствам в единое **Федеральное бюро по наркотическим средствам и опасным лекарствам** (Federal Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs), которое быстро стало крупнейшим федеральным ведомством по борьбе с распространением наркотиков. Бюро открыло свои офисы во всех штатах США, представительства Бюро появились в девяти зарубежных государствах, а его штат к 1970 году насчитывал 1400 человек.

Кроме Федерального бюро по наркотическим средствам и опасным лекарствам к началу 70-х годов XX века вопросом регулирования оборота наркотических средств занимались еще несколько менее крупных ведомств. К числу этих ведомств относились: Служба национальной антинаркотической разведки (Office of National Narcotics Intelligence); Группа менеджмента по перспективным исследованиям (Narcotics Advance Research Management Team); Отдел антинаркотических расследований таможенной службы (Drug Investigations division of the US Customs Service); Служба правоохранительной деятельности в сфере злоупотребления лекарствами (Office of Drug Abuse Law Enforcement). Проблемой противодействия наркобизнесу занималось также ФБР и власти отдельных американских штатов.

В 1973 году президент Никсон выступил с инициативой объединить всю деятельность федеральных служб, направленную на борьбу с наркобизнесом и незаконное распространение наркотических средств в рамках одной федеральной структуры. Идея нашла поддержку в Конгрессе и 1 июля 1973 года президент подписал План реорганизации № 2⁸⁰³, в соответствии с которым перечисленные выше Служба национальной антинаркотической разведки, Группа менеджмента по перспективным исследованиям, Отдел антинаркотических расследований таможенной службы, Служба правоохранительной деятельности в сфере злоупотребления лекарствами были объединены в единую Администрацию по борьбе с наркотиками⁸⁰⁴.

Администрация по борьбе с наркотиками с момента своего создания стала одним из крупнейших подразделений министерства юстиции, уступая по штату сотрудников и объему финансирования лишь ФБР. Постепенно приоритетным направлением деятельности вновь созданной службы стало противодействие международным организованным преступным группам, поставляющим наркотики на территорию Соединенных Штатов. По мере укрупнения международных наркосиндикатов и их перехода на все более совершенные технологии производства и транспортировки наркотиков, изменялись приемы и методы деятельности Администрации по борьбе с наркотиками. От чисто полицейских методов, когда в качестве основного, а иногда и единственного результата работы рассматривается выявление фактов преступных деяний и последующее привлечение виновных к уголовной ответственности, Администрация постепенно перешла к приемам и методам более характерным для специальной службы.

В процессе становления и укрепления ведомства разведывательные задачи, то есть такие задачи, где более важным считалось выявление фактов о руководителях и внутренней организации наркокартелей, о путях прохождения финансовых потоков, об основных местах производства и переработки наркотического сырья, становились все более значимыми в работе ведомства. В настоящее время компетенция Администрации по борьбе с наркотиками доста-

⁸⁰³ В 1984 году Конгресс трансформировал все президентские планы реорганизации, имевшие место до 19 октября 1984 года, в федеральные законы. Pub. L. 98-532, Oct. 19, 1984, 98 Stat. 2705.

⁸⁰⁴ Reorganization Plan № 2 of 1973, July 1, 1973, 38 F.R. 15932, 87 Stat. 1091, as amended Pub. L. 93-253, §1, Mar. 16, 1974, 88 Stat. 50.

точно разнопланова. Среди важнейших задач ведомства следует выделить следующие: обеспечение безопасности американских граждан путем борьбы с преступлениями и правонарушениями, связанными с наркотиками; уничтожение зарубежных и внутренних источников и запасов наркотиков; пропаганда среди молодежи идеи отказа от наркотиков, алкоголя и табака.

По уровню финансирования трех указанных задач достаточно очевидно, что наиболее важной и значимой из них является задача уничтожения зарубежных и внутренних источников и запасов наркотиков, на которую выделяется более двух третей ежегодного бюджета Администрации, составляющего около полутора миллиардов долларов. В рамках решения этой задачи ведомство реализует несколько базовых программ: 1) Внутреннюю правоохранительную программу (Domestic Enforcement Program), 2) Программу зарубежных совместных расследований (Foreign Cooperative Investigations Program), 3) Разведывательную программу (Intelligence program), 4) Программу исследований, инженерных разработок и технических операций (Research, Engineering and Technical Operations program); 5) Программу контроля злоупотреблений с наркотиками и химическими веществами (Drug and Chemical Diversion Control program)⁸⁰⁵.

Во главе Администрации по борьбе с наркотиками стоит администратор, назначаемый на должность президентом США по совету и с согласия двух третей сенаторов. Поскольку Администрация по борьбе с наркотиками является подразделением министерства юстиции, администратор в своей работе подотчетен Генеральному Атторнею США, который также обладает правом издавать ведомственные инструкции, регламентирующие работу различных структурных подразделений Администрации по борьбе с наркотиками. Вопросами непосредственного курирования работы Администрации в министерстве юстиции занимается заместитель генерального атторнея (Deputy Attorney General).

Следующими по рангу должностными лицами в Администрации по борьбе с наркотиками являются: заместитель администратора (Deputy Administrator) который назначается на должность с соблюдением тех же процедурных требований, что и администратор, руководитель по операциям (Chief of Operations), главный инспектор (Chief Inspector), три помощника администратора (Assistant Administrators), по поддержке операций (for the Operations Support), по разведке (Intelligence) и по кадровым вопросам (Human Resources).

Организационная структура Администрации по борьбе с наркотиками включает в себя шесть функциональных управлений (Division), объединяющих в себе отдельные службы (Office).

Кадровое управление (Human Resource Division).

Управление операций (Operations Division).

Управление финансового менеджмента (Financial Management Division).

Управление оперативной поддержки (Operational Support Division)

Инспекторское управление (Inspection Division)

Разведывательное управление (Intelligence Division)

Разведывательное управление включает в себя так называемые «разведывательные элементы», которые представляют Администрацию о борьбе с наркотиками в разведывательном сообществе США. В состав управления входят:

Служба разведки в интересах национальной безопасности (Office of National Security Intelligence).

Служба стратегической разведки (Office of Strategic Intelligence).

Служба специальной разведки (Office of Special Intelligence)

Разведывательный центр El Paso (El Paso Intelligence Center)

⁸⁰⁵ Intelligence program, Research, Engineering and Technical Operations program, Drug and Chemical Diversion Control program.

Центр взаимодействия сил противодействия деятельности организованной преступности в сфере наркобизнеса (Organized Crime Drug Enforcement Task Forces Fusion Center)

Помимо разведывательных подразделений центрального аппарата Администрация по борьбе с наркотиками имеет 29 региональных разведывательных групп на территории США и 22 – за пределами территории Соединенных Штатов.

Разведывательная программа Администрации по борьбе с наркотиками состоит из четырех компонентов: финансового, оперативного, стратегического и деятельности разведывательного центра El Paso. Программа финансовой разведки (Financial Intelligence program) направлена на выявление финансовых аспектов торговли наркотиками: банковских счетов, через которые проходят средства торговцев наркотиками, организаций, осуществляющих банковские переводы, отправителей и получателей финансовых средств. Программа оперативной разведки (Operational Intelligence program) предполагает сбор и последующую аналитическую обработку сведений, которые затем могут быть использованы в ходе активных расследований, направленных на процессуальную легализацию добытой информации и последующее привлечение виновных к уголовной ответственности. Программа стратегической разведки (Strategic Intelligence program) предназначена для подготовки сравнительных оценок и отчетов о наиболее типичных путях транспортировки наркотиков, степени доступности различных видов наркотиков, их общем и долевым уровне потребления.

Штаб-квартира Администрации по борьбе с наркотиками расположена в Арлингтоне, штат Виржиния. По состоянию на 2017 год в штате Администрации по борьбе с наркотиками насчитывалось 4650 специальных агентов.

Служба разведки в интересах национальной безопасности является одним из крупнейших разведывательных подразделений Администрации по борьбе с наркотиками. Она не только осуществляет сбор разведывательной информации о крупнейших криминальных структурах, занимающихся наркобизнесом, но и добывает процессуальные доказательства, которые впоследствии могут быть использованы для арестов и задержаний лиц, причастных к деятельности наркокартелей, а также для последующего привлечения их к уголовной ответственности. Кроме этого служба отвечает за подготовку для политического руководства страны аналитических отчетов, отражающих основные тенденции развития рынка нелегального оборота наркотических средств.

Служба стратегической разведки призвана реализовывать программу стратегической разведки Администрации по борьбе с наркотиками. Служба аккумулирует большой объем разведывательной информации, связанной с деятельностью международных преступных групп, контролирующих наркобизнес. Поступающая в службу информация добывается как разведывательными подразделениями Администрации, так и другими членами разведывательного сообщества США. Основная задача Службы стратегической разведки состоит в глубокой аналитической обработке всего объема разведывательной информации, связанной с наркобизнесом и последующей подготовкой аналитических материалов, отражающих наиболее типичные пути транспортировки наркотиков, степени доступности различных видов наркотиков, общем и долевым уровне потребления тех или иных наркотических средств.

Расположенный в штате Техас **разведывательный центр El Paso** является центральным подразделением, в котором аккумулируется вся разведывательная информация, связанная с противодействием незаконному распространению наркотических средств, осуществляется ее глубокая аналитическая обработка и конечный разведывательный продукт распределяется между заинтересованными подразделениями самой Администрации по борьбе с наркотиками, министерства юстиции и других федеральных министерств и ведомств. Центр был создан в 1974 году. В его формировании приняли участие Администрация по борьбе с наркотиками и таможенная служба США.

Первоначально центр El Paso был расположен на Рио-Браво в Эль-Пасо, штат Техас. В 1975 году он был передислоцирован в Восточный Миссури, а с декабря 1988 года центр El Paso дислоцируется на территории военного аэродрома в Форт-Блиссе (Fort Bliss). Территория центра неоднократно расширялась. Последняя масштабная реконструкция центра El Paso завершилась в декабре 1999 года.

В первые годы своей работы центр El Paso предназначался для поддержки операций по пресечению наркотрафика на американо-мексиканской границе работал лишь в интересах правоохранительных служб министерства юстиции. Постепенно круг полномочий центра расширился. В настоящее время полномочия центра не ограничены конкретным регионом и распространяются на все направления противодействия международному наркотрафику. Изменилась и специфика деятельности центра. Первоначально она сводилась лишь к поддержке правоохранительной деятельности, направленной на пресечения незаконного оборота наркотиков. Сегодня приоритетной задачей центра El Paso является сбор разведывательной информации о международных преступных группах, специализирующихся на перевозке наркотиков на территорию США.

Действующий под эгидой Администрации по борьбе с наркотиками **Центр взаимодействия сил противодействия деятельности организованной преступности в сфере наркобизнеса** был создан в 2004 году в рамках реализации программы противодействия деятельности организованной преступности в сфере наркобизнеса (Organized Crime Drug Enforcement Task Forces Program), реализуемой в США с 1982 года. Центр позиционируется в качестве межведомственного учреждения, призванного обеспечить своевременный и полный доступ к необходимой разведывательной информации различным федеральным и местным правоохранительным органам, участвующим в борьбе с наркотрафиком и незаконным отмыванием денег. В информационных базах центра аккумулируется разрозненная разведывательная информация, добываемая многочисленными правоохранительными и разведывательными подразделениями. После этого информация проходит аналитическую обработку в аналитических структурах центра, систематизируется и размещается в электронных информационных системах, через которые эту информацию могут получить все подразделения и ведомства, участвующие в борьбе с наркотрафиком и незаконной легализацией денежных средств.

Центр взаимодействия сил противодействия деятельности организованной преступности в сфере наркобизнеса возглавляется директором, представляющим Администрацию по борьбе с наркотиками. Директору оказывают помощь два заместителя, один из которых представляет ФБР, а другой Бюро по контролю за соблюдением иммиграционного и таможенного законодательства (Bureau of Immigration and Customs Enforcement) министерства внутренней безопасности. По состоянию на 2012 год общий штат сотрудников центра насчитывал 195 человек, 81 из которых были контрактники. Помощь в аналитической работе центру оказывают аналитики из оперативного управления Администрации по борьбе с наркотиками.

Глава 6. ЦРУ И РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ ИНЫХ «ГРАЖДАНСКИХ» МИНИСТЕРСТВ

6.1. Центральное разведывательное управление США

Центральное разведывательное управление (Central Intelligence Agency) было учреждено на основании Закона о национальной безопасности 1947 года⁸⁰⁶. Главой ЦРУ в соответствии с Законом о национальной безопасности стал директор центральной разведки: должностное лицо, которое помимо своих руководящих полномочий в отношении центрального разведывательного управления являлось также главой разведывательного сообщества США и главным советником президента по вопросам разведки. Таким образом, с момента своего создания ЦРУ получило определенные преференции по отношению к другим разведывательным службам США, которые впоследствии образовали организационную общность под названием «разведывательное сообщество США».

Во-первых, ЦРУ всегда было единственной самостоятельной разведывательной службой, не входящей в состав одного из федеральных министерств и обладающей статусом независимого ведомства, напрямую подчиненного президенту США.

Во-вторых, глава ЦРУ одновременно являлся руководителем всего разведывательного сообщества США. При этом его властные полномочия в отношении ЦРУ на порядок превосходили его полномочия в отношении других членов разведывательного сообщества, что определяло приоритетную роль ЦРУ в решении общенациональных разведывательных задач.

Тот факт, что ЦРУ не входило в состав какого-либо федерального министерства, а во главе ведомства стоял сам директор центральной разведки, традиционно позволяло ЦРУ оказывать определенное воздействие на деятельность других членов разведывательного сообщества. Например, для более тесного сотрудничества с министерством обороны и военной разведкой ЦРУ обзавелось своими представителями практически при всех основных военных командованиях Соединенных Штатов. Для решения наиболее приоритетных задач в сфере обеспечения национальной безопасности под эгидой директора центральной разведки действовали различные междисциплинарные центры, такие как: центр по контролю за нераспространением ядерного оружия, центр по борьбе с терроризмом, контрразведывательный центр, международный центр по борьбе с организованной преступностью и транспортировкой наркотиков, центр по контролю за вооружениями.

В-третьих, в силу традиционной малочисленности аппарата директора центральной разведки, фактическим аппаратом административной поддержки директора центральной разведки выступал административный аппарат ЦРУ. Аналогичным образом почти вся наиболее существенная аналитическая работа в разведывательном сообществе поручалась аналитическим подразделениям ЦРУ, что позволило ЦРУ еще в 50-е годы прошлого столетия стать ведущим аналитическим центром в системе разведывательного сообщества США.

В результате разведывательной реформы 2004 года ЦРУ лишилось своего привилегированного статуса в разведывательном сообществе. Законом о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года должность директора центральной разведки была упразднена и вместо нее были учреждены две самостоятельные должности: директора национальной разведки и директора ЦРУ. При этом вновь учрежденный директор ЦРУ в отличие от директора центральной разведки стал подчиняться президенту не напрямую, а через директора национальной разведки.

⁸⁰⁶ National Security Act of 1947, July 26, 1947, ch. 343, 61 Stat. 495.

Формально ЦРУ в результате реформы 2004 года не утратило никаких своих полномочий. Не повлияло разделение должностей и на размер финансовых ассигнований, выделяемых ЦРУ. Однако с 2004 года уже нельзя говорить о каком-то особом статусе ЦРУ в разведывательном сообществе США. Статус ЦРУ в разведывательном сообществе выровнялся по отношению к другим ведущим его членам. Бесспорно, еще долгие годы, а возможно и десятилетия ЦРУ будет выделяться на фоне прочих членов разведывательного сообщества. В силу огромного потенциала, накопленного Центральным разведывательным управлением со времени его учреждения в 1947 году, ЦРУ еще долгое время будет решать наиболее важные и масштабные задачи общенационального масштаба. Но общая тенденция к постепенному ослаблению влияния ЦРУ в разведывательном сообществе почти наверняка станет одной из определяющих тенденций в развитии разведывательного сообщества США.

Основной задачей ЦРУ является обеспечение президента США, Совета национальной безопасности США, а также должностных лиц, наделенных полномочиями в сфере обеспечения национальной безопасности США. ЦРУ осуществляет сбор и добывание разведывательной информации представляющей интерес для национальной безопасности США, ведет контрразведывательную деятельность и, по указанию президента США, осуществляет другие специальные акции и мероприятия, связанные с ведением разведывательной деятельности и обеспечением национальной безопасности США.

Для выполнения возложенных на него функций, ЦРУ работает в тесном сотрудничестве с другими членами разведывательного сообщества. Основная цель этого сотрудничества – наиболее полное, всестороннее и своевременное обеспечение политического руководства страны необходимой разведывательной информацией.

Сбор и добывание разведывательной информации ЦРУ осуществляет через свою агентурную сеть в различных государствах земного шара. Не менее значительную долю разведывательной информации ЦРУ получает из открытых источников. Широко использует Центральное разведывательное управление и такой источник информации, как разведывательный опрос лиц, представляющих интерес для разведки. Помимо сбора и добывания разведывательной информации немаловажной стороной деятельности ЦРУ является разработка и изготовление основанных на новейших научных достижениях специальных технических средств, предназначенных для ведения разведывательной деятельности.

На высоком уровне находится в ЦРУ и аналитическая работа. ЦРУ осуществляет всестороннюю аналитическую обработку всей разведывательной информации, имеющей отношение к национальной безопасности США, в том числе и той, которая добывается другими членами разведывательного сообщества. Полученные результаты используются директором центральной разведки при подготовке докладов, которые он, как главный советник по вопросам разведки, представляет президенту США.

Еще одним важным направлением работы ЦРУ является проведение тайных операций за пределами Соединенных Штатов. ЦРУ обладает фактически эксклюзивным правом на проведение подобных операций. За послевоенный период история американской разведки знает лишь единичные случаи, когда наряду с ЦРУ для осуществления тайных операций привлекались силы других федеральных служб. Бесспорно, при проведении большинства тайных операций ЦРУ тесно взаимодействует с различными государственными и негосударственными органами США, использует потенциал американских и зарубежных средств массовой информации, различных международных организаций, однако при всей масштабности подобных мероприятий, в них всегда четко прослеживается руководящая и направляющая роль ЦРУ. При этом большинство участников тайной операции могут даже не догадываться, в какой мероприятии они принимают участие и не подозревать о своей работе на американскую разведку.

Потрясающая эффективность и результативность тайных операций, при помощи которых США с минимальными затратами добиваются результатов, которых не всегда можно

добиться даже в результате масштабной военной операции скорее всего будет способствовать дальнейшему расширению круга и масштаба тайных операций американской разведки. Вполне возможно, что тайные операции в перспективе могут стать основным направлением деятельности ЦРУ, отодвинув на второй план агентурную разведывательную деятельность и даже аналитическую работу.

Несмотря на то, что все тайные операции ЦРУ проводятся с соблюдением строжайшего режима секретности, в большинстве случаев их масштабы таковы, что они просто не могут остаться незаметными для окружающих. Организация «цветных революций» по всему миру, свержение неугодных политических лидеров и их замена на зависимых от США марионеток, компрометация ярких, но неудобных для США политических фигур, подрыв авторитета и влияния международных организаций, пытающихся сохранить свою независимость от США, поддержка террористических организаций, маскируемых под национально-освободительные силы – трудно или почти невозможно перечислить все те направления деятельности ЦРУ, которые могут реализовываться в рамках тайных операций американской разведки. Внешние проявления тайных операций почти всегда заметны и вызывают широкий общественный резонанс, но доказать официальную причастность ЦРУ или американских властей к подобным акциям (а это основное условие проведения тайных операций, сформулированное в американском законодательстве) фактически никогда невозможно.

Организационная структура ЦРУ включает в себя исполнительное управление (Executive Office) и пять директоратов: аналитический, оперативный, директорат науки и технологий, директорат поддержки и директорат цифровых инноваций. Во главе ЦРУ стоит директор, который назначается на должность президентом США по совету и с согласия Сената. К числу высших должностных лиц помимо директора относятся: заместитель директора (Deputy Director) и главный оперативный офицер (Chief Operating Officer).

1. Аналитический директорат (Directorate of Analysis), который на протяжении большей части своей истории носил название Директората разведки (Directorate of Intelligence) является главным аналитическим центром ЦРУ и мощнейшим аналитическим органом в системе всего разведывательного сообщества США. На протяжении всей истории существования ЦРУ в управлении традиционно серьезное внимание уделялось аналитической обработке добываемой и собираемой из различных источников разведывательной информации.

В ходе аналитической обработки разведывательной информации происходит сопоставление и сравнение сведений, получаемых из различных источников, в том числе и открытых. Аналитическая обработка данных осуществляется по различным направлениям и различным регионам. При производстве аналитической обработки по какому-либо направлению анализу подвергается информация, имеющая отношение к какой-либо проблеме, например распространение ядерных технологий. В случае, если критерием анализа выступает региональная принадлежность информации, аналитической обработке подвергается вся информация, имеющаяся в распоряжении разведки и относящаяся к определенному региону мира.

В состав Аналитического директората входят:

1. Служба глубокой аналитики (Office of Advanced Analytics).
2. Служба аналитической продукции и распределения аналитического продукта (Office of Analytic Production and Dissemination).
3. Служба ресурсов и поддержки (Office of Resources and Support).
4. Служба стратегических программ (Office of Strategic Programs).

В составе директората имеются также четыре региональные группы, специализирующиеся на регионах: Африки и Латинской Америки, Восточной Азии, России и Европы, Ближнего и Среднего Востока, а также шесть групп, специализирующихся на транснациональных проблемах.

2. Оперативный директорат (Directorate of Operations) отвечает за сбор и добывание разведывательной информации за пределами Соединенных Штатов. Директоратом реализуются два таких важнейших направления деятельности ЦРУ как агентурная разведка и тайные операции. Директорат осуществляет агентурную разведку исключительно за пределами Соединенных Штатов. На территории Соединенных Штатов оперативный директорат отвечает за сбор разведывательной информации путем разведывательного опроса иностранных граждан, находящихся на территории США.

Официальные сведения ЦРУ о структуре Оперативного директората утверждают, что в его состав входят:

Кадровый аппарат (Human Resources Staff)

Службу разведки и зарубежных дел (Intelligence and Foreign Affairs).

Службу операций и управления ресурсами (Operation and Resources Management Staff).

Службу политической координации (Policy Coordination Staff).

Службу ресурсной поддержки (Support Resources Staff).

Вполне резонно предположить, что указанная структура директората не отличается полнотой. Например, в ней вообще не отражены подразделения директората, отвечающие за подготовку, планирование и реализацию тайных операций. По-видимому, с точки зрения руководства ЦРУ секретной считается не только информация о деятельности таких подразделений, но и информация о самом факте их существования в структуре ЦРУ.

3. Директорат науки и технологий (Directorate of Science and Technology). Основной задачей директората является поддержка деятельности ЦРУ и других членов разведывательного сообщества в сфере сбора разведывательной информации, осуществляемого при помощи специальных технических средств и аналитической обработки подобной информации. Директорат осуществляет разработку специальных технических разведывательных устройств, маскируемых под различные обиходные предметы или устройства иного функционального назначения, которые используются в агентурной разведке, для сбора информации из открытых источников, в аэрокосмической разведке и на других направлениях деятельности ЦРУ и разведывательного сообщества, где используются скрытые технические устройства.

При разработке технических устройств, используемых в аэрокосмической разведке и для сбора информации из открытых источников директорат науки и технологии действует в интересах всего разведывательного сообщества в целом, в равной степени обеспечивая потребности не только ЦРУ, но всех других членов разведывательного сообщества, которые осуществляют разведывательную деятельность на указанных направлениях. В сфере разработки технических средств для ведения агентурной разведки директорат науки и технологии обеспечивает в основном потребности оперативного директората ЦРУ. Одним из основных направлений работы в этой сфере деятельности является разработка технических устройств, обеспечивающих проведение операций связи с агентами, действующими на территориях иностранных государств.

В состав Директората науки и технологий входят следующие подразделения:

1. Служба глобального доступа (Office of Global Access).
2. Служба интеграции операций (Office of Integrated Mission).
3. Служба ресурсов (Office of Mission Resources).
4. Служба космических запусков (Office of Space Reconnaissance).
5. Служба специальной деятельности (Office of Special Activities).
6. Служба сбора информации техническими средствами (Office of Technical Collection).
7. Служба подготовка сотрудников технической разведки (Office of Technical Intelligence Officer Development).
8. Служба технической готовности (Office of Technical Readiness).
9. Служба технических сервисов (Office of Technical Service).

4. **Директорат поддержки** (Directorate of Support) отвечает за обеспечение надлежащей работы других функциональных подразделений Центрального разведывательного управления. Во главе директората стоит заместитель директора по административным вопросам. В его состав входят:

1. Центра управления талантами (Center for Talent Management).
2. Служба корпоративных вопросов (Office of Corporate Businesses).
3. Служба оборудования и миссий (Office of Facilities and Mission).
4. Служба глобальных сервисов (Office of Global Services).
5. Служба инновации интеграции (Office of Innovation and Integration).
6. Медицинская служба (Office of Medical Services).
7. Служба кадровых ресурсов (Office of Personnel Resources)
8. Служба безопасности (Office of Security).
9. Группа управления ресурсами (Resources Management Group).

5. **Директорат цифровых инноваций** (Directorate of Digital Innovation) является самым молодым директоратом в структуре ЦРУ. Он был создан в результате реорганизации ЦРУ в марте 2015 года. Новый директорат призван заниматься разработкой цифровых технологий и их адаптацией для нужд управления. Как предполагается он должен стать головным подразделением ЦРУ по киберразведке и противодействию кибершпионажу. Кроме этого на Директорат цифровых технологий была возложена обязанность подготовки и переподготовки сотрудников ЦРУ с целью использования ими возможностей современных цифровых технологий.

Директорат цифровых технологий включает такие подразделения как:

Служба информации (Agency Data Office).

Центр киберразведки (Center for Cyber Intelligence).

Группа информационных технологий (Information Technology Enterprise)

Служба талантов (Talent Office).

С 1950 года, с момента создания Службы подготовки и образования (Office of Training and Education), в ЦРУ действует собственная система подготовки кадров. В 2002 году был создан Университет ЦРУ, который занимается как подготовкой новых сотрудников, так и переподготовкой уже действующих сотрудников ЦРУ. В результате административной реформы 2015 года при ЦРУ был также создан так называемый Центр мастерства по развитию талантов (Talent Development Center of Excellence), который также стал частью системы подготовки кадров для Центрального разведывательного управления.

6.2. Разведка министерства финансов

Вплоть до начала XXI века в структуре министерства финансов имелась самая старая и одна из самых известных специальных служб США: Секретная служба министерства финансов, учрежденная еще в 1865 году и традиционно занимавшаяся борьбой с фальшивомонетничеством и охраной американских президентов⁸⁰⁷. Однако, в 2002 году Секретная служба была передана в состав вновь учрежденного министерства внутренней безопасности США.

К этому времени Секретная служба уже давно не являлась единственной разведывательной службой министерства финансов. Еще в 1961 году в структуре министерства была создана Служба национальной безопасности (Office of National Security). В деятельность разведывательного сообщества США новая разведывательная служба министерства финансов активно включилась в 1971 году, после того как был издан соответствующий меморандум президента

⁸⁰⁷ Bowen Walter S. & Neal Harry Edward The United States Secret Service, Philadelphia and New York: Chilton Company. 1960, P. 13.

Никсона. В 1972 году, после того, как Конгрессу был представлен итоговый отчет комиссии Мерфи, в котором указывалось на необходимость активного участия в деятельности разведывательного сообщества лиц, отвечающих за вопросы международной финансовой политики, разведка министерства финансов активизировало разведывательную деятельность, осуществляемую в общенациональных интересах.

В 1977 году, по инициативе тогдашнего министра финансов Блюментала, Служба национальной безопасности была реорганизована в **Службу разведывательной поддержки** (Office of Intelligence Support). Руководителем новой службы стал специальный помощник министра финансов по национальной безопасности (Special Assistant to the Secretary (National Security)). Он же отвечал в целом за вопросы разведки в министерстве финансов. Специальный помощник и его аппарат обеспечивали поддержку министру финансов в осуществлении им своей роли главного экономического и финансового советника президента. Специальный помощник представлял министерство финансов по всем вопросам, связанным с разведывательной деятельностью и отвечал за организацию долговременного сотрудничества с членами разведывательного сообщества. Специальный помощник министра финансов по вопросам национальной безопасности совмещал свои обязанности в министерстве финансов с обязанностями старшего офицера разведки разведывательного сообщества⁸⁰⁸.

Несмотря на то, что еще в начале 70-х годов XX века перед разведкой министерства финансов ставился вопрос о необходимости в приоритетном порядке решать общенациональные разведывательные задачи, большая часть деятельности Службы разведывательной поддержки была связана с обеспечением разведывательных потребностей министерства финансов. В деятельности Службы разведывательной поддержки выделялись четыре основных направления:

своевременное предупреждение министра финансов и других должностных лиц о кризисах и иных чрезвычайных происшествиях в мировой и национальной экономике и финансовой сфере;

изучение потребностей в разведывательной информации подразделений министерства финансов;

добывание разведывательной информации и подготовка разведывательных отчетов для должностных лиц финансового министерства;

участие в подготовке национальных разведывательных оценок, а также участие, в рамках компетенции министерства финансов, в решении других задач, стоящих перед разведывательным сообществом.

Фактически, лишь последнее из направлений деятельности службы было связано с решением задач, стоящих перед всем разведывательным сообществом. Первые три направления ее деятельности были связаны лишь с внутриведомственными задачами министерства финансов.

В 2003 году Конгрессом США было принято решение реорганизовать разведку министерства финансов. Законом о полномочиях разведки на 2004 финансовый год⁸⁰⁹ Служба разведывательной поддержки была упразднена, а вместо нее 13 декабря 2003 года была создана **Служба разведки и анализа министерства финансов** (Office of Intelligence and Analysis). Этим же законом вновь созданная служба была включена в состав разведывательного сообщества США (до этого министерство финансов представляли в разведывательном сообществе его «разведывательные элементы»).

Руководителем службы стал Помощник министра по разведке и анализу (Assistant Secretary for Intelligence and Analysis), назначаемый на должность президентом США по совету и с согласия двух третей сенаторов. К числу функциональных обязанностей новой службы

⁸⁰⁸ Executive Order № 12333 of 4 December 1981.

⁸⁰⁹ Pub. L. 108–177, title I, §105(d)(1), Dec. 13, 2003, 117 Stat. 2603.

были отнесены: добывание, аналитическая обработка, сравнение и распределение между заинтересованным потребителями в министерстве финансов, в разведывательном сообществе и в целом в федеральном правительстве разведывательной информации.

Уже через год Законом о выделении финансовых ассигнований на министерства транспорта, финансов, независимые ведомства и общеправительственные нужды 2005 года⁸¹⁰ была произведена новая реорганизация разведывательных служб министерства финансов. В структуре министерства было учреждено **Управление по борьбе с терроризмом и финансовой разведке** (Office of Terrorism and Financial Intelligence). За год до этого созданная Служба разведки и анализа была переподчинена вновь созданному управлению. При этом вплоть до настоящего времени в разведывательном сообществе США представлено не Управление по борьбе с терроризмом и финансовой разведке, а его структурный элемент: Служба разведки и анализа министерства финансов.

Помимо Службы разведки и анализа в состав Управления по борьбе с терроризмом и финансовой разведке вошли:

Служба контроля иностранных активов (Office of Foreign Assets Control);

Служба по борьбе с финансированием терроризма и финансовыми преступлениями (Office of Terrorist Financing and Financial Crimes);

Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями (Financial Crimes Enforcement Network);

Служба уполномоченного министерства финансов по конфискованным активам (Treasury Executive Office of Asset Forfeiture).

Нужно отметить, что несмотря на свое название, Управление по борьбе с терроризмом и финансовой разведке лишь частично можно считать разведывательным органом. Из пяти служб, входящих в его состав лишь одна служба, а именно Служба разведки и анализа в полной мере является разведывательной службой. Остальные службы, входящие в состав управления либо частично выполняют разведывательные функции, либо по роду своей деятельности является наиболее заинтересованными потребителями разведывательной информации.

Механизм работы Управления по борьбе с терроризмом и финансовой разведке можно проиллюстрировать на примере санкционной работы управления. Вопросом разработки и реализацию санкционных программ в управлении занимается Служба контроля иностранных активов. Однако перед началом разработки санкционной программы разведывательную информацию о физических или юридических лицах, в отношении которых предполагается ввести санкции, а также о том, какой эффект могут оказать эти санкции на их адресатов, а также на третьих лиц собирает Служба разведки и анализа. Лишь после этого будет разрабатываться программа санкций и после ее одобрения вышестоящими должностными лицами (часто это делает глава американского государства), начнется реализация санкционной программы.

Нужно отметить, что несмотря свое «антитеррористическое» название, исходя из смысла которого Управление по борьбе с терроризмом и финансовой разведке должно в первую очередь бороться с проявлениями международного терроризма, больше оно преуспело в борьбе США за мировое доминирование и в отстаивании американских национальных интересов по всему миру. В частности, именно Управление по борьбе с терроризмом и финансовой разведке по поручению Б. Обамы осуществляло разработку многочисленных пакетов экономических санкций против России по результатам крымского референдума и перехода в 2014 году Крыма под юрисдикцию России.

Аналитики управления дотошно выискивали уязвимые места в экономической и политической системе России и разрабатывали санкции, которые, по их мнению, могли нанести максимальный ущерб Российской Федерации, российской экономике, а также отдельным рос-

⁸¹⁰ Transportation, Treasury, Independent Agencies, and General Government Appropriations Act, 2005, Pub. L. 108–447, div. H, title II, §222(b)(1), Dec. 8, 2004, 118 Stat. 3245.

сийским гражданам, либо связанным с крымскими событиями, либо просто вызывающим раздражение у американского руководства. С этой целью замораживались российские счета, создавались препятствия для ведения бизнеса российскими компаниями по всему миру, вводились различные барьеры и ограничения.

Впрочем, примерно таким же образом разведчики министерства финансов разрабатывали санкционные программы против других стран, посмевших заявить о своем праве на самостоятельную внешнюю политику. По той же или очень похожей схеме разрабатывались ими санкции против Ирана, Сирии, Северной Кореи. С несколько меньшей наглостью, но с не меньшим усердием они пытаются ослаблять китайскую экономику.

6.3. Разведка и контрразведка министерства энергетики

Министерство энергетики было создано в США лишь в 1977 году на основании Закона об учреждении министерства энергетики⁸¹¹. Вновь созданное министерство объединило несколько существовавших до этого самостоятельных государственных органов, занимавшихся вопросами энергетики: Федеральную администрацию по энергетике (The Federal Energy Administration), Администрацию по разработкам исследованиям в сфере энергетики (The Energy Research and Development Administration), Федеральную комиссию по энергетике (The Federal Power Commission), а также многочисленные энергетические программы различных федеральных министерств.

Однако вопросами разведки в системе энергетических служб США начали заниматься задолго до создания единого министерства энергетики. В начале 1947 году, в соответствии с указанием президента Трумэна, один из предшественников министерства энергетики, Комиссия по атомной энергии (Atomic Energy Committee), получила право вести разведывательную деятельность. Уже в июле 1947 года президентом было принято решение разрешить Комиссии по атомной энергии осуществлять сбор разведывательной информации за пределами Соединенных Штатов. Одновременно за Комиссией было закреплено право представлять свои интересы в Консультативном комитете по разведке при президенте. После принятия Закона о национальной безопасности 1947 года разведывательные полномочия Комиссии по атомной энергии в декабре того же 1947 года были подтверждены директивой Совета национальной безопасности №1⁸¹².

В начале 70-х годов прошлого века в энергетической отрасли США начался процесс реорганизации. В 1974 году на основании Закона о реорганизации энергетической отрасли⁸¹³ разведывательные полномочия Комиссии по атомной энергии, были переданы Администрации по разработкам исследованиям в сфере энергетики (The Energy Research and Development Administration). Через три года, в 1977 году, Закон об организации министерства энергетики⁸¹⁴ передал разведывательные полномочия вновь созданному министерству энергетики.

Уже к началу 80-х годов XX века министерство энергетики располагало серьезным разведывательным потенциалом, в первую очередь предназначенным для удовлетворения национальных разведывательных потребностей США в сфере энергетики, национальной безопасности, науки и техники. Основной задачей разведки министерства стало проведение разведывательных операций, аналитического анализа, научных исследований в интересах эффективного использования энергетических ресурсов, улучшения состояния окружающей среды, изучения состояния мировой энергетики. Однако не меньшее внимание традиционно уделя-

⁸¹¹ Department of Energy Organization Act of 1977, Pub. L. 95-91, 91 Stat. 565, Aug. 4, 1977.

⁸¹² National Security Council Intelligence Directive № 1 of December 12 1947.

⁸¹³ The Energy Reorganization Act of 1974, Pub. L. 93-438, 88 Stat. 1233, Oct. 11, 1974.

⁸¹⁴ Department of Energy Organization Act.

лось решению вопросов, представляющих интерес для национальной обороны и национальной безопасности США.

Изданный в 1981 году Исполнительный приказ президента Рейгана № 12333 круг полномочий министерства энергетики в сфере разведки определил следующим образом:

экспертная техническая, аналитическая и научная деятельность в интересах разведывательного сообщества в тех сферах, где министерство располагает соответствующим потенциалом;

определение потребностей в сфере сбора разведывательной информации и аналитической обработки информации в тех областях где могут быть полезны экспертные возможности министерства;

осуществление непосредственного сбора разведывательной информации в интересах министерства энергетики;

участие совместно с Государственным департаментом в сборе разведывательной информации по вопросам энергетики и энергетических ресурсов в зарубежных странах;

сбор разведывательной информации, относящейся к вопросам распространения ядерного оружия и ядерных технологий.

Разведывательная программа министерства энергетики стала составной частью национальной разведывательной программы разведывательного сообщества США. Результаты деятельности разведки министерства энергетики использовались в интересах самого министерства, других подразделений федерального правительства, в интересах политического руководства Соединенных Штатов. В 80-е годы прошлого столетия разведка министерства энергетики обзавелась собственным аналитическим подразделением, специализирующимся на анализе вопросов, связанных с энергетикой и энергетическими ресурсами, ядерными технологиями.

Помимо разведывательных функций, в рамках собственного ведомства, министерство энергетики традиционно решало и некоторые контрразведывательные задачи. В частности, обязанностью министерства является выявление и пресечение деятельности иностранных разведывательных служб, направленной на сбор и добывание информации о программах, потенциале, технологиях, сотрудниках министерства. В целях централизации контрразведывательной работы в рамках министерства энергетики в начале 90-х годов прошлого века в структуре министерства была создана относительно самостоятельная **Служба контрразведки министерства энергетики** (Office of Counterintelligence of Department of Energy). Функции новой службы были регламентированы приказом министра энергетики №5670.3 от 4 сентября 1992 года⁸¹⁵. Службе контрразведки предписывается выявлять и предотвращать зарубежную разведывательную и иную противоправную деятельность, направленную:

на нанесение ущерба или воспрепятствование работе министерства энергетики, его отдельных объектов;

против разрабатываемых министерством энергетики технологий;

на воспрепятствование реализации программ министерства;

против сотрудников министерства⁸¹⁶.

Служба контрразведки отвечала также за контрразведывательное обеспечение всех законных операций с ядерными материалами, обеспечивает защиту всей секретной информации в сфере энергетики, а также несекретных сведений, утечка которых может нанести ущерб интересам США в сфере энергетики.

До 1998 года контрразведка министерства энергетики, несмотря на относительную функциональную самостоятельность, фактически была подконтрольна директору разведки мини-

⁸¹⁵ Department of Energy Order № 5670.3

⁸¹⁶ Ibidem.

стерства и работала в тесном взаимодействии с разведывательной службой министерства. Директор разведки отвечал не только за всю разведывательную, но и за контрразведывательную деятельность министерства, в том числе осуществляемую в рамках общенациональных программ разведывательного сообщества США⁸¹⁷. Однако, в феврале 1998 года, на основании директивы президента Клинтона № 61⁸¹⁸, Служба контрразведки министерства энергетики была полностью организационно обособлена от Службы разведки и получила статус, аналогичный статусу службы разведки.

В соответствии с проведенной реорганизацией директор Службы контрразведки директор по контрразведке (Director of Counterintelligence) министерства энергетики был выведен из подчинения директора разведки и подчинен непосредственно министру энергетики. Директива президента Клинтона установила требование, в соответствии с которым кандидат на пост директора Службы разведки должен подбираться из числа высших должностных лиц ФБР. Директор отвечал за организацию и осуществление контрразведывательной деятельности в министерстве, занимался разработкой стандартов, технических средств и методов контрразведывательной деятельности. Он также осуществлял контроль за реализацией контрразведывательной программы в министерстве⁸¹⁹. Президентская директива № 61 фактически поставила Службу контрразведки министерства энергетики под внешний контроль, обязав директора осуществлять постоянное взаимодействие с директором центральной разведки и директором ФБР.

В соответствии с положениями приказа региональные отделения Службы контрразведки в рамках своей компетенции получили право осуществлять расследования, направленные на выявление признаков разведывательной деятельности иностранных государств и иной противоправной деятельности. В ходе подобных расследований сотрудники службы могли проверять деятельность различных подразделений регионального отделения министерства энергетики, любую служебную документацию и иные источники информации в отделении, а также проводить расследования в отношении сотрудников регионального отделения министерства энергетики.

В том случае, если в ходе подобных расследований приобреталась информация, дающая основания делать предположения о наличии разведывательной деятельности иностранных разведок на вверенных объектах, Служба контрразведки немедленно ставила об этом в известность Федеральное бюро расследований США. Сама Служба контрразведки министерства энергетики была лишена права проводить расследования по выявленным фактам шпионажа и иным фактам преступной деятельности⁸²⁰.

В своей работе Служба контрразведки министерства энергетики руководствовались объектовым принципом, то есть с учетом специфики и особенностей конкретного объекта вырабатывается система мер его контрразведывательной защиты. Особое внимание в своей работе Служба контрразведки призвана была уделять именно индивидуальным признакам каждого конкретного объекта: особенностям функционирования объекта, специфике работы с информацией, особенностям используемых в работе технологий, кадровым особенностям объекта. Службе контрразведки было предписано осуществлять самое тесное взаимодействие с разведывательным сообществом США и с федеральными правоприменительными ведомствами как на уровне своего центрального офиса, так и на уровне территориальных подразделений.

В 1999 году Конгресс США принял решение об учреждении в структуре министерства энергетики самостоятельной **Национальной администрации ядерной безопасности**

⁸¹⁷ Order № 5670.3 § 8a.

⁸¹⁸ Presidential Decision Directive № 61

⁸¹⁹ Order № 5670.3 § 8b.

⁸²⁰ Order № 5670.3 § 7c.

(National Nuclear Security Administration)⁸²¹, главой которой стал Администратор по ядерной безопасности (Administrator for Nuclear Security), одновременно выполняющий обязанности заместителя министра энергетики по ядерной безопасности. Причиной такого решения конгрессменов стали рекомендации Консультативного комитета по вопросам внешней разведки при президенте (President's Foreign Intelligence Advisory Board), в соответствии с которыми авторитетный консультативный орган рекомендовал сконцентрировать полномочия, связанные с оружейными разработками министерства энергетики и вопросами хранения ядерного оружия в отдельной относительно самостоятельной организационной структуре министерства энергетики⁸²².

В структуре вновь учрежденной Национальной администрации ядерной безопасности по рекомендации Конгресса была создана собственная контрразведывательная служба, **Служба оборонной ядерной контрразведки** (Office of Defense Nuclear Counterintelligence), которая должна была обеспечивать безопасность программ, реализуемых вновь созданным подразделением министерства энергетики. Таким образом, в министерстве фактически появилась вторая контрразведывательная служба, полномочия которой серьезным образом пересекались с полномочиями Службы контрразведки министерства энергетики. Служба контрразведки отвечала за выработку контрразведывательной политики всего министерства энергетики и обеспечение контрразведывательной безопасности всех подразделений министерства, кроме Национальной администрации ядерной безопасности. Служба оборонной ядерной контрразведки должна была руководствоваться директивными инструкциями Службы контрразведки, но была независима в вопросах реализации положений этих инструкций в практической контрразведывательной деятельности на объектах Национальной администрации ядерной безопасности.

В 2006 году Конгресс вновь решил реформировать систему контрразведывательного обеспечения министерства энергетики. Законом Джона Уорнера о полномочиях министерства обороны на 2007 финансовый год (John Warner National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2007) была упразднена Служба оборонной ядерной контрразведки, а ее функции временно были переданы Службе контрразведки министерства энергетики.

Положения закона 2006 года об упразднении Службы оборонной ядерной контрразведки и передачи ее функций Службе контрразведки министерства энергетики должны были действовать до 30 сентября 2010 года, после чего упраздненная служба должна была быть воссоздана, а переданные Службе контрразведки функции (включая личный состав и материальные фонды) должны были быть возвращены воссоздаваемому ведомству. Однако в самом министерстве энергетики крайне скептически относились к идее возврата к контрразведывательной системе с двумя контрразведывательными службами внутри министерства. Поэтому министерство энергетики предприняло достаточно неожиданные действия. Сразу после принятия Закона Джона Уорнера министерство энергетики приняло решение реорганизовать две свои самостоятельные службу, Службу разведки и Службу контрразведки, в единую Службу разведки и контрразведки. Таким образом, положения закона о передаче после 30 сентября 2010 года из Службу контрразведки кадровых и материальных ресурсов в воссоздаваемую Службу оборонной ядерной контрразведки стали технически неисполнимыми ввиду отсутствия Службы контрразведки в структуре министерства энергетики.

После длительных дебатов в Конгрессе⁸²³ законодатели все же согласились с точкой зрения министерства энергетики. В 2009 году в федеральное законодательство были внесены поправки, которые отменяли временный характер преобразований, произведенных на основа-

⁸²¹ Pub. L. 106–65, div. C, title XXXII, §3232, Oct. 5, 1999, 113 Stat. 960.

⁸²² President's Foreign Intelligence Advisory Board, Foreword, Science At Its Best/Security At Its Worst, June 1999, P. I-II.

⁸²³ Cumming A. Intelligence Reform at the Department of Energy: Policy Issues and Organizational Alternatives, September 25, 2009.

нии Закона Джона Уорнера. Норма о временном приостановлении деятельности Службы оборонной ядерной контрразведки была заменена нормой о ее полной и окончательной ликвидации⁸²⁴.

В настоящее время органом, осуществляющим разведывательную деятельность в министерстве энергетики, является **Служба и разведки и контрразведки министерства энергетики** (Office of Intelligence and Counterintelligence). Она же представляет министерство энергетики в составе разведывательного сообщества США.

Служба разведки и контрразведки включает в себя четыре директората: разведки, контрразведки, управления и директорат энергии и безопасности окружающей среды. В первую очередь задачи Службы разведки и контрразведки связаны с обеспечением разведывательных и контрразведывательных потребностей самого министерства энергетики. Служба ведет сбор и добывание разведывательной информации и осуществляет ее аналитическую обработку. Спецификой работы Службы разведки и контрразведки является большой объем различных научных экспертиз и анализов, осуществляемых в рамках обеспечения безопасности ядерных объектов, обеспечения нераспространения ядерного оружия, радиоактивных веществ, обеспечения энергетической безопасности США в целом.

Функциями Службы разведки и контрразведки является также обеспечение необходимой поддержки международных договоров, в реализации которых принимает участие министерство энергетики. Головной офис Службы расположен в Вашингтоне, при самом министерстве энергетики. Помимо головного подразделения, Служба разведки и контрразведки имеет целую систему региональных отделений при региональных представительствах министерства энергетики. Периферийные отделения Службы разведки и контрразведки подчинены региональным руководителям отделений министерства энергетики и, как правило, очень малочисленны по своему составу (иногда состоят лишь из одного сотрудника).

Несмотря на название Службы разведки и контрразведки министерства энергетики, достаточно сложно говорить о том, в какой мере данная служба решает контрразведывательные задачи. При объединении Службы разведки министерства энергетики и Службы контрразведки вновь созданная служба фактически унаследовала лишь полномочия Службы разведки. Например, в актуальной редакции исполнительного приказа № 12333 вообще не упоминаются контрразведывательные полномочия Службы разведки и контрразведки.

Вместе с тем, решение задач по контрразведывательному обеспечению министерства энергетики закон возлагает непосредственно на министра энергетики. Он, частности, должен учреждать и обеспечивать функционирование контрразведывательных программ (Department of Energy Counterintelligence Programs) при каждой национальной лаборатории и на каждом производстве, связанном с изготовлением ядерных компонентов.

Ряд обязанностей по организации контрразведывательного обеспечения вверенных ему объектов лежит также на главе Национальной администрации ядерной безопасности. В 2006 году, когда было принято решение об упразднении Службы оборонной ядерной контрразведки, вместо нее при Национальной администрации ядерной безопасности была учреждена Служба оборонной ядерной безопасности (Office of Defense Nuclear Security). Новая служба получила лишь часть полномочий своей предшественницы, главным образом связанных с обеспечением безопасности ядерных объектов, однако определенные задачи в сфере контрразведывательного обеспечения указанная служба по всей видимости решает⁸²⁵.

Учитывая то, что деятельность министерства энергетики самым тесным образом связана с заключением контрактов на проведение научно-технических исследований с рядом частных американских фирм, и то, что все производственные подряды министерства выпол-

⁸²⁴ Pub. L. 111–84, div. C, title XXXI, §3121, Oct. 28, 2009, 123 Stat. 2710.

⁸²⁵ Pub. L. 109–364, div. C, title XXXI, §3117(a)(2)(C), (c), Oct. 17, 2006, 120 Stat. 2507, 2508

няют частные подрядчики, при контрразведывательном обеспечении министерства энергетики контрразведчикам министерства энергетики приходится тесно взаимодействовать с фирмами-подрядчиками. Генеральные подрядчики министерства энергетики, со своей стороны, должны всячески способствовать реализации контрразведывательной программы министерства. Для этого при каждом крупном подрядчике учреждена должность офицера контрразведки (Contractor Counterintelligence Officer), который в тесном сотрудничестве с региональным отделением службы контрразведки участвует в реализации контрразведывательной программы.

Офицер контрразведки при фирме-подрядчике министерства энергетики вправе осуществлять необходимые предварительные расследования в рамках контрразведывательной программы министерства энергетики. Он поддерживает постоянный контакт с руководителем регионального отделения контрразведки по месту нахождения фирмы-подрядчика. Однако подобный представитель контрразведки министерства энергетики самостоятельно не вправе проводить детальные контрразведывательные расследования. В случае выявления признаков деятельности зарубежных спецслужб на фирме, выполняющей заказ министерства энергетики, офицер контрразведки информирует об этом уполномоченных должностных лиц министерства энергетики.

6.4. Бюро разведки и исследований Государственного департамента

Вопросами разведывательной деятельности Государственному департаменту США приходилось заниматься с момента его создания. По крайней мере, именно об этом свидетельствует учреждение Конгрессом США в 1790 году так называемого Фонда секретной службы (Secret Service Fund) и выделение на его нужды постоянно увеличивающихся денежных сумм⁸²⁶. Фонд был учрежден по настоянию первого президента США Джорджа Вашингтона и предназначался для финансирования самых различных вопросов в сфере внешней политики, в том числе и вопросов разведывательной деятельности. Примечательно, что глава государства не должен был отчитываться о том, на какие цели были потрачены средства Секретного фонда. Когда в 1846 году Конгресс потребовал от президента Поляка предоставить детальный отчет о расходовании средств фонда, он отказался это сделать, сославшись на интересы национальной безопасности⁸²⁷.

В этой связи выглядит достаточно удивительным тот факт, вплоть до окончания Второй мировой войны в составе Государственного департамента не было собственной организационной структуры, специализирующейся на разведывательных вопросах. Более того, самостоятельная разведывательная служба появилась в Государственном департаменте лишь по той причине, что президент Трумэн принял в 1945 году решение о расформировании Управления стратегических служб, являвшегося основным разведывательным ведомством США в период Второй мировой войны, и передачи **Отдела исследований и анализа** (Research and Analysis Branch) УСС в состав Государственного департамента (остальные подразделения УСС были переданы в состав военного министерства).

На базе вошедшего в состав внешнеполитического ведомства США Отдела исследований и анализа в начале 1946 года было создано **Бюро разведки и исследований** Государственного департамента (Bureau of Intelligence and Research). Новая служба создавалась с целью

⁸²⁶ См., например: An act providing the means of intercourse between the United States and foreign nations, June 1, 1796, ch. 41, 1 Stat.493.

⁸²⁷ См.: Journal of the House of Representatives of the United States, 1845-1846 Friday, April 10, 1846. Washington: Printed by Ritchie & Heiss, 1846 P.657.

обеспечения государственного секретаря объективной информацией по широкому спектру вопросов внешней политики. Бюро стало основным органом в структуре государственного департамента, отвечающим за решение политических вопросов и проблем, в той или степени связанных с разведывательным сообществом или с его деятельностью.

В целях получения необходимых разведывательных сведений Бюро разведки и исследований Государственного департамента осуществляет сбор и добывание разведывательной информации, проводит анализ дипломатических отчетов на предмет наличия в них сведений, представляющих интерес для разведки, осуществляет обмен разведывательной информацией с зарубежными разведывательными службами. Полученная таким образом разведывательная информация, после прохождения полного цикла аналитической обработки, поступает в распоряжение государственного секретаря и других должностных лиц, обладающих полномочиями в сфере осуществления внешней политики США.

Задачами Бюро разведки и исследований является своевременное предупреждение о событиях и тенденциях, способных оказать влияние на внешнюю политику и интересы национальной безопасности США, разведывательное обеспечение решения приоритетных внешнеполитических задач Соединенных Штатов. В сфере экономики Бюро наибольшее внимание уделяет таким вопросам, как анализ деятельности иностранных государств и отдельных фирм, направленной на снижение конкурентоспособности американских производителей, оценивает торговые соглашения и договоры США с иностранными партнерами на предмет их выгоды для экономических и политических интересов США.

Еще одной, достаточно специфичной задачей Службы разведки является так называемое "продвижение демократии". В рамках решения этой задачи Служба разведки Государственного департамента осуществляет поддержку политических сил в зарубежных странах, готовых «продвигать демократию» в своей стране в том варианте, в котором это выгодно Соединенным Штатам. Крайней формой «продвижения демократии» являются так называемые «цветные революции», когда опираясь на местное протестное движение и отработанные технологии свержения негодных политических режимов к власти приводятся полностью зависимые от США политические силы, призванные насаждать в своей стране американские либеральные ценности.

Кроме вышеназванных задач Служба разведки занимается вопросами соблюдения прав человека, защиты окружающей среды, борьбы с терроризмом, распространения военных технологий, поддержания мира. Однако указанные проблемы решаются разведкой Государственного департамента не с точки зрения их сущностного содержания, а с точки зрения интересов национальной безопасности США. Бюро разведки и исследований собирает также разведывательную информацию во всех уголках земного шара, действуя с позиции дипломатических представительств США в зарубежных странах.

Бюро разведки и исследований Государственного департамента располагает сильной аналитической службой. Аналитики работают в значительной степени самостоятельно и независимо от других аналитических подразделений разведывательного сообщества. Одним из основных направлений деятельности аналитической службы является подготовка национальных разведывательных оценок в той части, которая касается внешней политики США.

Несмотря на относительную малочисленность аналитической службы Бюро разведки и исследований, она порой работает не менее эффективно, чем аналитические службы таких крупных разведывательных ведомств как ЦРУ или АНБ. Например, рассекреченные в 2004 году материалы архива национальной безопасности (National Security Archive) свидетельствуют о том, что в годы американо-вьетнамской войны аналитики разведки Госдепартамента более реалистично оценивали перспективы американских военных во Вьетнаме, указывали на слабость правительства Южного Вьетнама и на ошибочность военной стратегии США во Вьетнаме. Однако, выводы аналитиков Госдепартамента не были приняты в расчет.

Бюро разведки и исследований Государственного департамента, помимо разведывательных вопросов, совместно с **Бюро дипломатической безопасности** (Bureau of Diplomatic Security) занимается обеспечением безопасности американских дипломатических представительств. Бюро определяет направления деятельности Государственного департамента в сфере разведки, проверяет соответствие разведывательной деятельности за пределами США общим направлениям внешней политики Соединенных Штатов и соответствие разведывательных приоритетов дипломатическим целям и интересам Соединенных Штатов. Бюро также принимает участие в решении вопросов предоставления виз, обмена разведывательной информацией с иностранными партнерами, определения приоритетов и потребностей национальной разведки.

Во главе Бюро разведки и исследований стоит Помощник государственного секретаря по разведке и исследованиям (Assistant Secretary for Intelligence and Research). Кроме своих обязанностей главы разведывательной службы Государственного департамента помощник выступает также в роли ведущего консультанта госсекретаря по всем вопросам, связанным с разведкой, консультирует других высших должностных лиц Госдепартамента по разведывательным вопросам.

Помощник государственного секретаря по разведке и исследованиям также выступает в роли официального представителя Государственного департамента в разведывательном сообществе США. В его обязанности входит обеспечение соответствия разведывательной деятельности тем требованиям, которые предъявляются к члену разведывательного сообщества федеральным законодательством США и которые детализированы в актуальной редакции исполнительного приказа президента Рейгана № 12333. Помощнику государственного секретаря по разведке подчинены первый заместитель помощника (Principal Deputy Assistant Secretary for Intelligence and Research) и два заместителя помощника (Deputy Assistants Secretary for Intelligence and Research). Каждое из указанных должностных лиц является куратором для определенной группы подразделений Бюро разведки и исследований.

Первый заместитель помощника государственного секретаря по разведке и исследованиям выступает в роли руководителя Бюро разведки и исследований в случаях отсутствия своего непосредственного руководителя. Первый заместитель отвечает за вопросы планирования и осуществление внутреннего контроля в Бюро. Кроме этого он курирует работу таких подразделений Бюро разведки и исследований как:

- Служба исполнительного директора (Office of the Executive Director). Отвечает за кадровые вопросы, бюджет и финансы, информационные технологии, обеспечивает административную поддержку работы Бюро, занимается вопросами стратегического планирования и обеспечения безопасности. Помимо этого Служба исполнительного директора осуществляет взаимодействие со Службой директора национальной разведки по вопросам подготовки кадров, бюджета и финансов, кадровых ресурсов.

- Служба аналитического обобщения (Office of Analytical Outreach). Отвечает за общую аналитическую работу в рамках Бюро.

- Служба изучения общественного мнения (Office of Opinion Research). Осуществляет оценку реакции мировой и американской общественности на различные события с точки зрения интересов национальной безопасности США.

- Служба технологии и инноваций (Technology and Innovation Office). Занимается вопросами технологических разработок в интересах Государственного департамента

- Служба безопасности (INR Watch). Отвечает за обеспечение безопасности на объектах Бюро разведки и исследований.

Заместитель помощника по анализу и продукции (Deputy Assistant Secretary for Analysis and Production) курирует работу аналитических служб, специализирующихся на аналитической работе по определенному географическому региону, а также аналитических служб, осуществляющих обобщенный анализ по конкретным направлениям работы:

– Служба Географа и глобальных вопросов (Office of the Geographer and Global Issues). Служба готовит обобщенные аналитические обзоры по странам и регионам, участвует в подготовке национальных разведывательных оценок, осуществляет взаимодействие с аналитическими подразделениями других разведывательных служб, входящих в состав разведывательного сообщества США.

– Служба анализа по Африке (Office of Analysis for Africa). Готовит аналитические материалы по всей территории Африки.

– Служба анализа по Восточной Азии и Тихоокеанскому региону (Office of Analysis for East Asia and the Pacific). Специализируется на Тихоокеанском регионе и государствах Дальнего Востока (кроме России)

– Служба анализа по Европе (Office of Analysis for Europe). Специализируется на европейской регионе (кроме России).

– Служба анализа по межамериканским вопросам (Office of Analysis for Inter-American Affairs). Служба специализируется на Южной и Центральной Америке.

– Служба анализа вопросов Ближнего Востока (Office of Analysis for Near East Affairs). Служба занимается регионом Ближнего Востока.

– Служба анализа по Южной Азии (Office of Analysis for South Asia). Служба специализируется на регионе Южной Азии.

– Служба анализа по России и Евразии (Office of Analysis for Russia and Eurasia). Служба специализируется на аналитической работе в государствах постсоветского пространства.

– Служба экономического анализа (Office of Economic Analysis). Служба ведет аналитическую работу, направленную на оценку состояния и перспектив мировой экономической системы, а также экономических перспектив отдельных регионов.

– Служба анализа по вопросам терроризма, наркотиков и преступности (Office of Analysis for Terrorism, Narcotics, and Crime). Служба ведет аналитическую работу, направленную на выявление сфер влияния и устремлений международных террористических групп, наркосиндикатов и международных преступных группировок.

– Служба анализа в стратегических, военных интересах, а также в интересах нераспространения оружия массового поражения (Office of Analysis for Strategic, Proliferation, and Military Issues). Служба занимается аналитической работой в интересах военно-стратегического планирования и противодействия распространению оружия массового поражения.

Заместитель помощника по вопросам разведывательной политики и координации (Deputy Assistant Secretary for Intelligence Policy and Coordination) курирует группу подразделений, которые занимаются как непосредственным сбором и добыванием разведывательной информации так и вопросами координации и контроля:

– Служба консульских отношений и управления взаимодействием (Office of Consular and Management Liaison). Отвечает за международное взаимодействие по линии консульских отношений.

– Цент разведывательной политики и информационного обмена (Intelligence Policy and Information Sharing Center). Отвечает за обеспечение разведывательной информацией заинтересованных потребителей в Государственном департаменте и разведывательном сообществе.

– Служба информационных технологий (Office of Cyber Affairs). Занимается вопросами информационных технологий применительно к интересам разведывательной деятельности.

– Служба разведывательных операций и надзора (Office of Intelligence Operations and Oversight). Служба осуществляет координацию гражданских и военных разведывательных операций и программ. Кроме этого в обязанности службы входит оказание поддержки Государственному секретарю в реализации им его контрольно-надзорных полномочий в отношении Бюро разведки и исследований. Служба также отвечает за функционирование коммуникационных каналов, используемых для передачи разведывательной информации.

– Служба технической разведки (Office of Technical Collection Affairs). Служба отвечает за сбор и добывания разведывательной информации при помощи средств технической разведки.

Часть IV. УПРАВЛЕНИЕ РАЗВЕДКОЙ И КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ В США

Глава 1. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВЕДКОЙ США

1.1. Общие принципы построения системы управления разведкой США

В любой стране мира разведывательная деятельность осуществляется в интересах решения широкого круга задач, стоящих перед государством и обществом. Результаты работы разведки позволяют политическому руководству страны более эффективно проводить внешнюю и внутреннюю политику, избегать международных конфликтов, предупреждать развитие различных негативных процессов, в том числе и в мировом масштабе, получать дополнительные преимущества в решении различных спорных вопросов на межгосударственном уровне.

В США, с точки зрения исторической традиции и в силу истолкования данного вопроса высшей судебной инстанцией США, разведка рассматривается как неотъемлемая часть деятельности исполнительной ветви власти. Все члены разведывательного сообщества США, как находящиеся в составе федеральных министерств, так и имеющие статус самостоятельных служб, включены в единую систему управления разведкой и подчинены президенту Соединенных Штатов⁸²⁸. Естественно, что свои полномочия по управлению разведкой президент США осуществляет не в одиночку. Помимо президента в процессе управления разведкой задействовано огромное количество должностных лиц, управляющих, координирующих и консультативных органов, которые помогают президенту более эффективно и всесторонне реализовывать те полномочия, которые за ним закрепила Конституция США.

По-своему участвует в управлении разведывательным сообществом США и американский Конгресс. Его управляющее воздействие на разведку имеет несколько иную природу. Конгресс формирует законодательную основу организации и деятельности отдельных разведывательных служб и всего разведывательного сообщества, тем самым, определяя нормативные границы, в пределах которых разведывательные органы осуществляют свою деятельность, а президент и подчиненные ему должностные лица и органы реализуют свои управленческие полномочия в отношении разведки. Кроме этого Конгресс ежегодно выделяет бюджетные ассигнования на разведывательную деятельность, в которых детально регламентируется, какие денежные суммы должны быть потрачены на саму разведывательную деятельность, на зарплаты сотрудников разведывательных служб и вспомогательного административного аппарата, на научные исследования, закупку оборудования, развитие инфраструктуры и т.д.

В последние десятилетия наметилась совершенно очевидная тенденция к расширению управляющего воздействия Конгресса на систему разведывательных служб США. Она выражается во все более детальной регламентации различных аспектов деятельности членов разведывательного сообщества, в жестком законодательно закреплённом регламенте действий руководителей спецслужб, в их обязанности предоставлять Конгрессу всевозможные отчеты

⁸²⁸ Подобное положения неоднократно подтверждалось в решениях Верховного Суда США, см, например.: *Chicago & S. Airlines v. Waterman S.S. Corp.*, 333 U.S. 103 (1948).

и согласовывать любые значимые управленческие решения с разведывательными комитетами обеих палат Конгресса. Детальность законодательных предписаний при выделении бюджетных ассигнований порой доходит до того, что порой Конгресс указывает руководителям отдельных служб и всего разведывательного сообщества, сколько сотрудников и на какие должностные оклады они должны нанять, решая ту или иную разведывательную задачу.

Отчасти сознавая, что излишне детальное законодательное регламентирование деятельности разведки будет негативно сказываться на эффективности работы разведывательного сообщества, Конгресс иногда допускает определенные отступления от режима жесткой законодательной регламентации вопросов разведывательной деятельности. Однако даже такие ситуации американские законодатели используют для усиления своего влияния на систему разведывательных служб. Например, позволив директору национальной разведки переводить часть бюджетных средств, выделяемых на разведку, на решение иных, нежели изначально запланированные, задач, Конгресс устанавливает множество дополнительных требований и процедур для руководителя разведывательного сообщества, дополнительно обязав его предоставлять в разведывательные комитеты Конгресса детальный отчет о планируемой акции. Аналогичным образом директор национальной разведки лишь относительно свободен в своем праве переводить, в случае необходимости, персонал из одного разведывательного ведомства в другое. От него требуется соблюдение детальных процедур и предоставление подробных отчетов Конгрессу.

1.2. Полномочия президента США в сфере управления разведкой

Президент США в соответствии с американской Конституцией является главой исполнительной власти. В рамках положений второй статьи Конституции президент наделен, наряду с иными исполнительно-распорядительными функциями, правами и обязанностями в сфере международных отношений и обеспечения обороны страны⁸²⁹. Именно эти конституционные положения обычно рассматриваются в качестве первоисточника президентских полномочий, связанных с управлением разведывательными службами и разведывательной деятельностью⁸³⁰.

Конституция США непосредственно не указывает, каким образом президент должен осуществлять закрепленные за ним полномочия. Этот вопрос решается путем толкования положений Конституции. В силу особенностей англосаксонской правовой системы, а также исходя из сложившихся традиций толкования правовых норм в США, наибольшим весом, а следовательно и наибольшей юридической силой, обладает то толкование, которое дает судебная власть.

Именно суды в США обладают правом выносить окончательное суждение и лишь вышестоящий судебный орган правомочен такое суждение изменить или отменить⁸³¹. Поскольку же высшим судебным органом в Соединенных Штатах является Верховный Суд США, очевидно, что именно данное им толкование конституции или законодательных норм будет носить абсолютный и окончательный характер.

Очевидно, что президент США самостоятельно не может реализовывать всего того многообразия прав и обязанностей, которые за ним закрепляет американская конституция. Поэтому Верховный Суд США истолковывает полномочия президента таким образом, что любая функция, которая в силу закона закреплена за президентом, может быть реализована

⁸²⁹ См.: The Constitution of the United States, Articles in addition to, and Amendment of the Constitution of the United States of America. Art. II, sec. 2. Цит. по: Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary, N. J. 1989, P. 1702.

⁸³⁰ См.: Chicago & S. Airlines v. Waterman S.S. Corp., 333 U.S. 103 (1948).

⁸³¹ См.: Hayburn, s Case, 2 Dall. (2 U.S.) 409 (1792).

им через главу соответствующего ведомства, чьи действия, если они осуществляются в рамках установленных законом предписаний, считаются действиями президента⁸³².

Президент, согласно мнению Верховного Суда, "...осуществляя свою исполнительную власть в соответствии с Конституцией, говорит и действует через глав департаментов... Главы департаментов – его правомочные помощники в осуществлении его исполнительных функций и их официальные действия, совершаемые ими в процессе повседневной работы презумптивно – его действия"⁸³³.

Таким образом, Верховный Суд совершенно определенным образом формулирует позицию, согласно которой совершенно необязательно чтобы президент исполнял свои конституционные обязанности непосредственно: "...от него (президента) нельзя требовать, чтобы он собственноручно возглавлял каждый департамент и каждое бюро или решал лично все те многочисленные текущие служебные вопросы, решать которые ему предписывает Конституция и федеральные законы"⁸³⁴. В порядке административной практики большинство приказов и инструкций исходят от глав департаментов, хотя при этом они и опираются на ту власть, которой наделяется президент⁸³⁵.

Предполагая право президента опосредованно, через должностных лиц, реализовывать свои конституционные полномочия, Верховный Суд признает за ним право "...назначать должностных лиц, через которых он осуществляет свои полномочия, или же таких должностных лиц, которые назначают указанных должностных лиц"⁸³⁶.

Все приведенные выше выводы Верховного Суда США в полной мере применимы и к тем полномочиям президента, которые касаются разведывательной деятельности. Непосредственно, не опираясь на подчиненных ему должностных лиц, президент реализует, как правило, лишь весьма незначительную часть своих полномочий в отношении разведывательных служб и их деятельности. В основном, президентом определяются общие направления и приоритеты в деятельности разведки, круг наиболее важных задач разведки на ближайшее время или отдаленную перспективу.

Вполне естественно также, что президент США непосредственно не осуществляет руководства разведывательными службами. Несмотря на имеющиеся исторические примеры, которые свидетельствуют о том, что в условиях чрезвычайной политической ситуации, президент может напрямую отдавать распоряжения руководителям разведки и ставить вопрос о проведении конкретных разведывательных акций⁸³⁷, нельзя говорить о том, что разведывательная деятельность в США непосредственно управляется президентом. На практике полномочия по управлению разведкой американский президент осуществляет через подчиненные ему органы и через подчиненных ему должностных лиц. Такими органами и должностными лицами являются Совет национальной безопасности, Консультативный комитет по разведке при президенте, директор центральной разведки, министр обороны США.

В американском законодательстве существует лишь одно исключение, вынуждающее президента напрямую принимать решение о проведении разведывательных акций. Речь идет о "тайных операциях" разведки. Закон о национальной безопасности (поправка 1991 года)⁸³⁸ обязал президента лично санкционировать все тайные операции. При этом от президента тре-

⁸³² См.: *Wilcox v. McConnel*, 13 Pet. (38 U.S.) 498, 513 (1839).

⁸³³ См.: *United States v. Eliason*, 16 Pet. (41 U.S.) 291 (1842), *Wilcox v. McConnel*, 13 Pet. (38 U.S.) 498, 513 (1839), *Williams v. United States*, 1 How. (42 U.S.) 290, 297 (1843).

⁸³⁴ См.: 1 How. (42 U.S.), 297-298.

⁸³⁵ См.: 38 Ops. Atty. Gen. 457, 458 (1936).

⁸³⁶ См.: *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 109-143 (1976).

⁸³⁷ Накануне и в ходе Второй мировой войны подобным образом неоднократно поступал президент Франклин Д. Рузвельт. См., например: *Stevenson W. A man called interpid*. N.Y. 1976, P. 69.

⁸³⁸ См.: *Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991*, Pub. L. 102-88, Aug. 14, 1991, 105 Stat. 442.

буется не только письменное аргументированное (и детальное) обоснование необходимости проведения подобной разведывательной акции, но и немедленное информирование разведывательных комитетов конгресса о принятом президентом решении⁸³⁹.

Такое исключение лишь на первый взгляд не вписывается в общую практику управления президентом разведывательными службами, предполагающую, что президент лично не вмешивается в процесс подготовки и проведения каждой отдельной разведывательной акции. Тайные операции американской разведки представляют собой достаточно специфичную разновидность разведывательной деятельности. Они могут быть связаны с самыми различными активными мероприятиями разведки за пределами Соединенных Штатов, в том числе такими, которые, в том случае, если будет доказана причастность к ним Соединенных Штатов, могут самым негативным образом сказаться на международной репутации США. Именно по этой причине американский законодатель обязывает президента лично принимать все решения, связанные с подготовкой и проведением подобных разведывательных мероприятий.

Являясь главой исполнительной власти, президент США принимает самое непосредственное участие в принятии решений, связанных с реформированием структуры разведки, созданием новых и упразднением старых ведомств, изменением системы подчинения национальных разведывательных служб. Здесь, однако, следует сделать оговорку, что все решения президента, которые требуют дополнительного бюджетного финансирования, либо перераспределения бюджетных статей, требуют согласия Конгресса США, если конечно подобное право президента специально не было оговорено в ежегодно принимаемом бюджетном законе.

Говоря об управленческих полномочиях президента в отношении разведывательных служб, нельзя не упомянуть и о его праве назначать должностных лиц разведки. Другими словами, если следовать толкованию Верховного суда, "...назначать должностных лиц, через которых он осуществляет свои полномочия"⁸⁴⁰.

Однако в этой сфере фактические полномочия президента оказываются несколько меньшими, нежели это следует из буквального прочтения формулировки Верховного Суда. Согласно Конституции США высшие должностные лица назначаются на свою должность президентом по совету и с согласия Сената. Изначально перечень подобных назначенцев был крайне ограничен. Кроме федеральных судей и федеральных министров лишь отдельных федеральных чиновников президент назначал на должность на основе этой процедуры. Ситуация кардинально изменилась в последние десятилетия. Сегодня не только все министры, но и их заместители, руководители самостоятельных федеральных ведомств и огромное количество иных федеральных чиновников при назначении проходят процедуру согласования в Сенате. В разведывательном сообществе США по такой процедуре назначается не только глава сообщества и его первый заместитель, но и руководители (часто и их заместители) всех разведывательных служб, имеющих общенациональный статус, а также многие должностные лица Службы директора национальной разведки: генеральный инспектор разведывательного сообщества, генеральный советник, директор Национального центра контрразведки и безопасности.

Не требует согласия Сената лишь назначение нижестоящих чиновников и руководителей небольших разведывательных служб, не имеющих общенационального статуса и являющихся частью одного из федеральных министерств США. Поэтому, в данном случае уместно говорить не о праве президента назначать руководителей этих служб, а о праве назначенных президентом (с согласия Сената) руководителей федеральных министерств назначать подчиненных им должностных лиц (и то далеко не всех), через которых президент также вправе осуществлять свои полномочия.

⁸³⁹ См.: National Security Act of 1947, Pub. L. 102-88, title V, Sec. 503(a).

⁸⁴⁰ См.: Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 109-143 (1976).

Используя свое право назначать должностных лиц, необходимых президенту для выполнения его конституционных обязанностей, глава американского государства вправе по собственному усмотрению учреждать необходимые ему консультативные органы. Консультативным органом, специализирующимся на разведывательных вопросах, является Консультативный комитет по разведке при президенте (President's Intelligence Advisory Board).

Прообраз современного Консультативного комитета по разведке, Комитет консультантов по внешней разведывательной деятельности, был создан в 1956 году президентом Эйзенхауэром⁸⁴¹ в соответствии с рекомендациями, высказанными в докладе 2-ой Комиссии Гувера⁸⁴². В последующем, в 1961 году, он был переименован в Консультативный комитет по внешней разведке при президенте США (President's Foreign Intelligence Advisory Board)⁸⁴³. Свое нынешнее название комитет получил в 2008 году на основании исполнительного приказа президента Дж. Буша № 13462⁸⁴⁴.

На протяжении всей истории существования комитета перед ним ставились различные задачи. При Эйзенхауэре и Кеннеди Консультативный комитет играл достаточно номинальную роль и не оказывал серьезного воздействия на государственную политику в сфере внешней разведывательной деятельности⁸⁴⁵. В семидесятые же годы роль комитета значительно возросла. В докладе Комитета Чёрча Консультативный комитет по внешней разведке был отмечен как достаточно эффективный и работоспособный орган. Несмотря на это в 1977 году президент Картер принял решение об упразднении Консультативного комитета⁸⁴⁶. Возрожден Консультативный комитет по внешней разведке был в 1981 году – в первый год президентства Рональда Рейгана⁸⁴⁷.

В настоящее время Консультативный комитет по разведке является подразделением Исполнительного аппарата президента. Его статус и функции урегулированы исполнительными приказами президента № 13462⁸⁴⁸ и № 13516⁸⁴⁹. Члены комитета, в количестве не более 16 человек, назначаются президентом США из числа заслуживающих доверия и известных общественности лиц, не являющихся сотрудниками федерального правительства на условиях полной занятости. Из числа членов Консультативного комитета президент назначает его председателя и заместителя председателя.

Для реализации возложенных на него обязанностей Консультативный комитет по разведке вправе привлекать различный административный персонал из числа федеральных служащих и необходимых комитету консультантов. Работой всех вспомогательных сотрудников руководит назначаемый президентом исполнительный директор.

Исполнительный приказ № 13462 обязывает глав федеральных министерств и ведомств (за исключением законодательно закрепленных ограничений) предоставлять Консультативному комитету любую информацию, необходимую ему для реализации возложенных на него обязанностей.

Ключевой задачей Консультативного комитета по разведке является выработка для президента рекомендаций относительно целей, порядка осуществления, управления и коорди-

⁸⁴¹ См.: Executive Order № 10656, Feb. 8, 1956, 21 Fed. Reg. 859.

⁸⁴² См.: Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, A Report to the Congress, Intelligence Activities, June 1955, GPO. 1955.

⁸⁴³ Executive Order № 10938, May 6, 1961, 26 Fed. Reg. 3951.

⁸⁴⁴ Executive Order №. 13462, Feb. 29, 2008, 73 Fed. Reg. 11805, as amended by Executive Order № 13516, §1, Oct. 28, 2009, 74 Fed. Reg. 56521, 57241.

⁸⁴⁵ См.: Executive Order № 11460, March 22, 1969, 34 Fed. Reg. 5535.

⁸⁴⁶ См.: Executive Order № 11984, May 6, 1977, 42 Fed. Reg. 23129.

⁸⁴⁷ См.: Executive Order № 12334, Dec. 4, 1981, 46 Fed. Reg. 59955.

⁸⁴⁸ См.: Executive Order № 13462, Feb. 29, 2008, 73 Fed. Reg. 11805.

⁸⁴⁹ См.: Executive Order № 13516, §1, Oct. 28, 2009, 74 Fed. Reg. 56521, 57241

нации различных видов деятельности, осуществляемой ведомствами – членами разведывательного сообщества США. По поручению президента Консультативный комитет по разведке готовит также рекомендации для директора национальной разведки и руководителей других федеральных ведомств, обладающих полномочиями в сфере разведывательной деятельности.

При выработке рекомендаций для президента Комитет должен оценивать качество, количество и релевантность деятельности в сфере сбора разведывательной информации и последующей ее аналитической обработки, контрразведывательной и иной разведывательной деятельности. Консультативный комитет по внешней разведке наделен полномочиями на регулярной основе осуществлять мониторинг деятельности всех элементов федерального правительства, вовлеченных в разведывательную деятельность. Он также вправе оценивать качество управления, эффективность внутренней организации и кадровой политики разведывательных служб. Отчеты о работе Консультативный комитет по внешней разведке регулярно (но не реже, чем один раз в полугодие) представляет непосредственно Президенту США.

1.3. Совет национальной безопасности США

С формальной точки зрения будет не совсем верно называть Совет национальной безопасности США органом, осуществляющим управление разведывательными службами и разведывательной деятельностью. СНБ изначально создавался как консультативный и координирующий орган при президенте США и был призван выработать рекомендации для президента по проблемам интеграции внутренней, внешней и военной политики, относящимся к национальной безопасности таким образом, чтобы способствовать военным службам и другим департаментам и ведомствам федерального правительства более эффективно сотрудничать в вопросах, связанных с национальной безопасностью. Кроме этого СНБ призван выполнять другие функции, которые президент сочтет необходимым на него возложить⁸⁵⁰.

Однако если буквально следовать принятой в США доктрине, согласно которой деятельность любого государственного органа, входящего в систему федеральных органов исполнительной власти, рассматривается не иначе как деятельность самого президента⁸⁵¹, было бы вообще неправомерно рассуждать о деятельности каких-либо государственных органов или должностных лиц в отрыве от деятельности президента. Верховный Суд США, выводя полномочия всех федеральных органов исполнительной власти из полномочий президента, отнюдь не стремится отрицать самостоятельных полномочий этих органов и должностных лиц. Скорее наоборот, судебная власть имела целью подчеркнуть конституционность и легитимность органов, непосредственно не упомянутых в американской конституции, увязав факт их создания и их полномочия с конституционно закрепленными полномочиями президента США. Подобным же образом, рассматривая роль СНБ в процессе управления разведкой, нельзя ограничиваться лишь формализованным анализом общих целей создания этого консультативного органа при президенте США, которые были декларированы Законом о национальной безопасности 1947 года.

Закон о национальной безопасности 1947 года не преследовал цели исчерпывающе определить перечень функций СНБ, предполагая, что именно президент США сможет наиболее адекватно оценить потребности государства в сфере национальной безопасности и на их основе сформулировать те задачи, которыми должен заниматься СНБ. Тем не менее, отдельные задачи Совета национальной безопасности США закреплены в законодательном порядке. Например, помимо задач, которые вправе по собственному усмотрению поставить перед СНБ президент, закон называет также следующие задачи Совета:

⁸⁵⁰ См.: National Security Act of 1947, title I, Sec. 101, July 26, 1947, ch. 343, 61 Stat. 496.

⁸⁵¹ См.: United States v. Eliason, 16 Pet. (41 U.S.) 291 (1842).

– определение и оценка с точки зрения интересов национальной безопасности целей, обязательств и рисков Соединенных Штатов в контексте фактической и потенциальной военной мощи США с тем, чтобы выработать рекомендации для президента в отношении данных вопросов;

– выработка политики по проблеме общих интересов федеральных министерств и ведомств, связанных с национальной безопасностью и подготовка рекомендаций президенту по данному вопросу⁸⁵².

Выработка рекомендаций для президента бесспорно и по сей день остается основной функцией Совета национальной безопасности США. При этом формально глава государства отнюдь не обязан прислушиваться к подобным рекомендациям. Однако как показывает исторический опыт, на протяжении всей истории существования СНБ, выводы и рекомендации данного органа оказывали самое непосредственное влияние на политику всех без исключения президентских администраций. Именно СНБ традиционно помогал президенту верно оценить задачи государства в сфере обеспечения национальной безопасности, подготовить адекватный ответ государства на возникающие внешние угрозы, определить общие направления внешней и внутренней политики, нацеленной на наиболее полное и эффективное удовлетворение национальных интересов США, скоординировать усилия различных федеральных министерств и ведомств в данной сфере.

Если обратиться, например, к практике президентского нормотворчества в сфере национальной безопасности и разведки, не сложно заметить, что за годы, прошедшие с момента образования СНБ, практически все нормативные акты президента по вопросам национальной безопасности были подготовлены Советом национальной безопасности. Кроме этого СНБ и сам наделен правом издавать нормативные правовые акты для регламентации отношений в сфере обеспечения национальной безопасности⁸⁵³.

С момента своего создания на основе положений Закона о национальной безопасности 1947 года⁸⁵⁴ СНБ принимал самое непосредственное участие в определении основных направлений разведывательной политики США. Практически все президентские директивы, подготовленные СНБ и направленные на регламентацию отношений в сфере национальной безопасности, прямо или опосредованно касались разведки, поскольку на протяжении всего периода "холодной войны" именно разведка являлась одним из наиболее острых и эффективных орудий для защиты интересов США в различных уголках мира.

Закон о национальной безопасности 1947 года, закрепивший факт создания Совета национальной безопасности, лишь в общих чертах определяет его внутреннюю структуру, а если быть более точным, закон лишь перечисляет должностных лиц, являющихся членами СНБ. Так, постоянными членами СНБ с законодательно закрепленным статусом (с учетом поправок, внесенных в Закон о национальной безопасности в 1949 году⁸⁵⁵) являются: президент и вице-президент США; министр обороны; госсекретарь США⁸⁵⁶. С августа 2017 года членом СНБ с законодательно закрепленным статусом стал также министр финансов⁸⁵⁷.

⁸⁵² См.: Sec. 101(b), 61 Stat. 496.

⁸⁵³ См.: Executive Order № 12333, Section 1.2(a), Dec. 4, 1981, 46 Fed. Reg. 59941.

⁸⁵⁴ См.: National Security Act of 1947, July 26, 1947, ch. 343, 61 Stat. 496.

⁸⁵⁵ См.: Act of Aug. 10, 1949, ch. 412, Sec. 3, 63 Stat. 579.

⁸⁵⁶ Кроме названных лиц в Законе о национальной безопасности 1947 года упоминаются также: Директор по взаимной безопасности (Director for Mutual Security) и Председатель Комитета по ресурсам национальной безопасности (Chairman of the National Security Resources Board). Однако, указанные должности были упразднены на основании различных Планов реорганизации. См.: Reorg. Plan No. 7 of 1953, eff. Aug. 1, 1953, 18 Fed. Reg. 4541; Reorg. Plan No. 3 of 1953, eff. June 12, 1953, 18 Fed. Reg. 3375, 67 Stat. 634; Reorg. Plan No. 6 of 1953, eff. June 30, 1953, 18 Fed. Reg. 3743, 67 Stat. 638.

⁸⁵⁷ Pub. L. 115–44, title II, §274(a), Aug. 2, 2017, 131 Stat. 938.

Кроме этого за президентом закреплено право включать в состав СНБ иных руководителей федеральных министерств и ведомств и их заместителей⁸⁵⁸. Нужно сказать, что американские президенты активно пользуются этим своим правом, включая в состав СНБ должностных лиц, не указанных в законе. Так, президент Трамп изданным в апреле 2017 года меморандумом по национальной безопасности № 4 помимо перечисленных в законе членов СНБ обязал присутствовать на всех его заседаниях: генерального атторнея США, министра энергетики, министра внутренней безопасности, помощника по национальной безопасности, помощника по внутренней безопасности и постоянного представителя США при ООН⁸⁵⁹.

Закон выделяет также должностных лиц, которые, не являясь полноправными членами СНБ, наделяются правом по решению президента присутствовать на заседаниях и принимать участие в работе СНБ. К числу таких должностных лиц относятся: директор национальной разведки, директор по национальной политике в сфере контроля за наркотическими средствами и председатель объединенного комитета начальников штабов.

Обеспечением и поддержкой деятельности Совета национальной безопасности занимается специальный аппарат СНБ, возглавляет который, по традиции, помощник президента по национальной безопасности. Структура аппарата СНБ, а также порядок его деятельности находятся в полной и исключительной компетенции президента США, однако его максимальная численность ограничена законом и не может превышать 200 человек.

В остальном же, вплоть до начала 90-х годов XX века, структура СНБ (в том числе и та ее часть, которая была призвана заниматься вопросами разведки) по собственному усмотрению определялась каждым новым главой американского государства. При этом каждая новая президентская администрация формировала структуру Совета национальной безопасности в зависимости от ее собственного видения роли и места СНБ в государственно-политическом механизме.

Как правило, при большинстве президентских администраций, в рамках Совета национальной безопасности создавались различные формальные комитеты, членами которых являлись руководители федеральных министерств и наиболее крупных ведомств, близких по специфике работы к задачам, стоящим перед конкретным комитетом. Деятельность подобных комитетов поддерживал аппарат СНБ. В различные периоды СНБ играл различную роль в руководстве американской разведкой

Серьезная реорганизация структуры СНБ произошла в начале 70-х годов. В 1971 году президентом Никсоном был создан Разведывательный комитет СНБ (Intelligence Committee). В обязанности Разведывательного комитета входила разработка общих приоритетов разведывательной деятельности США. Кроме Разведывательного комитета был также создан так называемый 40-ой Комитет (The 40 Committee), который занимался вопросами координации тайных операций спецслужб США за рубежом.

В 1975 году правительственная комиссия, возглавляемая конгрессменом Мёрфи (Commission on the Organization of the Government For the Conduct of Foreign Policy), рекомендовала провести структурную реорганизацию Совета национальной безопасности, поскольку, по мнению комиссии, имевшаяся структура СНБ не позволяла эффективно решать поставленные перед ним задачи. В частности, комиссия Мёрфи предложила усилить роль Разведывательного комитета в деятельности Совета национальной безопасности. Было предложено наделить Разведывательный комитет СНБ функциями верховного органа в сфере определения текущих и перспективных потребностей Соединенных Штатов в разведывательной информации и оценки общего потенциала разведывательных служб США. Предлагалось также прези-

⁸⁵⁸ См.: National Security Act of 1947, title I, Sec. 101(a)(7), July 26, 1947, ch. 343, 61 Stat. 496.

⁸⁵⁹ National Security Presidential Memorandum №4. Organization of the National Security Council, the Homeland Security Council, and Subcommittees, Apr. 4, 2017, 82 F.R. 16881.

денту активнее использовать Разведывательный комитет СНБ для подготовки нормативных актов, издаваемых президентом по вопросам, касающимся американской разведки.

Несколько позже, в 1976 году на основании исполнительного приказа президента № 11905, была ликвидирована прежняя система подразделений СНБ, занимавшихся вопросами разведки, и учрежден в составе Совета национальной безопасности новый Комитет по иностранной разведке (Foreign Intelligence Committee). В состав этого комитета вошли: директор центральной разведки, заместитель министра обороны по разведке, заместитель помощника президента по вопросам национальной безопасности. Исполнительный приказ № 11905 определил следующие задачи комитета: контроль за подготовкой бюджета разведки; контроль распределения разведывательных ресурсов; определение общей политики США в сфере разведывательной деятельности; урегулирование взаимоотношений между интересами тактической и национальной разведок США; разработка основных направлений деятельности разведывательного сообщества США; контроль за исполнением разведывательным сообществом директивных указаний СНБ в сфере организации и проведения разведывательной деятельности⁸⁶⁰.

Однако закрепленная исполнительным приказом № 11905 структура Совета национальной безопасности просуществовала не долго. Вскоре после своего избрания на пост президента США Джимми Картер реорганизовал структуру СНБ. Взамен упраздненных были созданы два новых комитета – Комитет по политическим вопросам (Policy Review Committee) и Специальный координационный комитет (Special Coordinating Committee). В зависимости от специфики принимаемых к рассмотрению вопросов, членами Комитета по политическим вопросам являлись различные должностные лица президентской администрации, в том числе и директор центральной разведки, когда рассматривались вопросы, связанные с разведывательной деятельностью США. Подобным же образом, в зависимости от круга рассматриваемым вопросов, назначался и председатель комитета.

Во главе Специального координационного комитета стоял советник президента по вопросам национальной безопасности. Комитет занимался вопросами, связанными с так называемой "специальной" деятельностью, к которой, в том числе была отнесена разведывательная деятельность США и проведение тайных операций за рубежом.

В 1978 году президентом Картером был издан исполнительный приказ № 12036 по вопросам разведки⁸⁶¹, заменивший ранее действовавший приказ президента Форда. Новый приказ нормативно закрепил полномочия Комитета по политическим вопросам и Специального координационного комитета СНБ. Сохранив ранее установленные полномочия комитетов, исполнительный приказ № 12036 расширил функции Комитета по политическим вопросам, уполномочив его заниматься разработкой потребностей и приоритетов разведывательной деятельности США, контролировать разведывательный бюджет, а также осуществлять периодический контроль и оценку результатов разведывательной деятельности.

Новую структуру Совета национальной безопасности утвердил исполнительный приказ президента Рейгана, принятый в 1981 году⁸⁶². В составе СНБ были созданы так называемые "главные межведомственные группы" (ГМГ) (Senior Interagency Group). ГМГ-1 отвечала за разведывательную деятельность. В ее обязанности входила разработка приоритетов деятельности разведывательного сообщества США, оценки национальных потребностей в разведывательной информации, контроль разведывательного бюджета и порядка исполнения разведывательных программ, а также принятие решения о необходимости и целесообразности проведения разведкой тех или иных тайных операций.

⁸⁶⁰ Executive Order № 11905, Feb. 18, 1976, 41 Fed. Reg. 7703.

⁸⁶¹ Executive Order № 12036, Jan. 24, 1978, 43 Fed. Reg. 3674.

⁸⁶² Executive Order № 12333, Dec. 4, 1981, 46 Fed. Reg. 59941.

Джордж Буш (старший), став президентом США, реорганизовал в 1989 году структуру Совета национальной безопасности. Он упразднил систему "главных межведомственных групп" и вернулся к системе комитетов. Были учреждены "Комитет руководителей" (Principals Committee) и "Комитет заместителей" (Deputies Committee). Комитет руководителей возглавил советник президента по вопросам национальной безопасности, Комитет заместителей – его заместитель.

Вслед за вступлением в должность президента США Билла Клинтона, в организационной структуре Совета национальной безопасности произошли лишь незначительные изменения. Клинтон оставил прежнюю систему двух комитетов – Комитета руководителей и Комитета заместителей, возложив на комитеты решение наиболее важных вопросов национальной безопасности, а для решения более незначительных повседневных вопросов он учредил систему "межведомственных рабочих групп" (Interagency Working Groups). Фактически с 1993 года повседневным процессом координации разведывательной работы в рамках СНБ ведал аппарат работающих на постоянной основе сотрудников СНБ, как правило имеющих предыдущий опыт работы в разведке.

В 1995 году, для расширения влияния президента на деятельность разведывательного сообщества через СНБ, президентом Клинтонем была создана в составе СНБ специальная рабочая группа из числа федеральных чиновников среднего ранга. Основной задачей этой группы была определена оценка федеральных потребностей в разведывательной информации и выработка приоритетных направлений деятельности разведки.

После избрания на пост президента США Джорджа Буша (младшего) структура СНБ не претерпела революционных изменений. По-прежнему основными функциональными комитета СНБ остались Комитет руководителей и Комитет заместителей, учрежденные еще его отцом в 1989 году. Новый президент внес лишь некоторые изменения в порядок работы комитетов, определив, что в тех случаях, когда Комитет руководителей проводит заседания по вопросам международной экономики, председательствовать в комитете должен Помощник президента по экономической политике (Assistant to the President for Economic Policy). По тем же вопросам в Комитете заместителей, председательствует его заместитель.

Наиболее существенным изменением в структуре СНБ, внесенным новой администрацией, стало учреждение взамен упраздненных "межведомственных рабочих групп" так называемых Политических координационных комитетов СНБ (NSC Policy Coordination Committees). На вновь созданные комитеты было возложено управление процессом разработки и последующей реализации различными подразделениями федерального правительства Соединенных Штатов политических установок в сфере национальной безопасности.

В общей сложности было учреждено 17 Политических координационных комитетов. Из общего числа комитетов шесть отвечают за различные регионы мира (Европу и Евразию (видимо, имеется в виду СНГ); Западное полушарие; Дальний Восток; Юго-Восточную Азию; Ближний Восток и Северную Африку; остальную часть Африки). Руководителей названных комитетов в ранге заместителя или помощника министра должен определять Государственный секретарь США.

Еще 11 комитетов призваны отвечать за различные направления деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности (комитеты по: вопросам демократии, правам человека и международным операциям; международному развитию и гуманитарной помощи; мировой экологии; международным финансам; транснациональных экономических вопросов; контртерроризму и мобилизационной готовности; оборонной стратегии, планированию и структуре вооруженных сил; контролю вооружений; нераспространению оружия и внутренней обороне; разведке и контрразведке; доступу к информации и информационной безопасности).

Главами названных комитетов также должны являться должностные лица в ранге заместителей или помощников министров. Кроме этого за помощником президента по националь-

ной безопасности было закреплено право по указанию президента и на основе консультаций с вице-президентом, Государственным секретарем, министрами обороны и финансов принимать решение об учреждении дополнительных Политических координационных комитетов в составе СНБ⁸⁶³.

В отличие от "Комитета руководителей" и "Комитета заместителей", которые в силу очевидных причин не могут работать на постоянной основе, Политические координационные комитеты должны осуществлять повседневную координацию всей деятельности федерального правительства в сфере национальной безопасности. Они также призваны готовить аналитические материалы для их последующего рассмотрения в "Комитете руководителей" и "Комитете заместителей" и контролировать своевременность выполнения решений, принятых президентом. Каждый Политический координационный комитет должен включать представителей тех федеральных министерств и ведомств, которые имеют свое представительство в "Комитете заместителей".

1.4. Совет внутренней безопасности США

После событий 11 сентября 2001 года президентом Бушем был создан новый координационный орган, который фактически должен был заниматься тем же самым кругом вопросов, которым традиционно занимался Совет национальной безопасности. Этим органом стал Совет внутренней безопасности США (Homeland Security Council). Он был учрежден исполнительным приказом президента Буша № 13228 вместе с еще один органом: Службой внутренней безопасности (Office of Homeland Security). Было очевидно, что вновь созданный Совет внутренней безопасности изначально замыслился в качестве органа, призванного руководить и направлять на высшем государственном уровне всю деятельность по обеспечению внутренней безопасности США. Совет национальной безопасности, несмотря на свое название, традиционно занимался не вопросами защиты и безопасности Соединенных Штатов, а вопросами продвижения американских национальных интересов в мире. Его деятельность практически полностью была направлена на решение внешнеполитических задач.

По замыслу администрации президента Буша Совет внутренней безопасности (СВБ) должен был стать своеобразным аналогом Совета национальной безопасности, но решающим не внешние задачи как СНБ, а задачи, связанные с обеспечением безопасности территории самих Соединенных Штатов. О том, что статус вновь создаваемого Совета предполагалось сделать столь же высоким, как и статус СНБ, говорит уже тот факт, что членами вновь создаваемого Совета становились практически все высшие должностные лица, представляющие исполнительную ветвь власти: президент США; вице-президент; министры обороны, финансов, транспорта, здравоохранения; генеральный атторней США; директор центральной разведки; директор ФБР; помощник президента по экономической политике; помощник президента по внутренней политике; ряд других высших должностных лиц⁸⁶⁴.

На первый взгляд, оперативно принятое президентом Бушем решение о начале формирования новой системы органов, обеспечивающих безопасность США на их собственной территории, и о создании Совета внутренней безопасности – руководящего и направляющего органа этой системы – выглядело продуманным и своевременным. Однако, при более детальном и внимательном анализе содержания исполнительного приказа и соотнесении его с теми задачами, которые Закон о национальной безопасности 1947 года закрепил за СНБ, становится понятно, что четкой границы между полномочиями СНБ и полномочиями вновь создаваемого Совета внутренней безопасности фактически не существовало. Этот вывод напрашивается уже

⁸⁶³ См.: National Security Presidential Directive № 1 of Feb.13 2001.

⁸⁶⁴ См.: Executive Order № 13228, Oct. 9, 2001, 66 Fed. Reg. 51812, sec.5(a).

хотя бы потому, что ни в одном нормативном акте Соединенных Штатов не были определены границы того, что называется "национальной безопасностью".

Нельзя было не принимать в расчет и тот факт, что статус и полномочия СНБ уже более чем полвека были закреплены законодательно, да и сам Совет национальной безопасности учрежден на основании закона⁸⁶⁵, а не на основании подзаконного нормативного акта, как это произошло в случае с Советом внутренней безопасности. Следовательно, любой спор в вопросе о полномочиях двух органов всегда должен разрешаться в пользу СНБ. Поскольку же даже видимая граница между полномочиями СНБ и Совета внутренней безопасности отсутствовала, а формально любой вопрос, связанный с обеспечением безопасности США может (а по сути и должен) относиться к ведению СНБ, возникал вопрос о том, можно ли вообще с правовой точки зрения говорить о какой бы то ни было компетенции Совета внутренней безопасности. То есть, реально Совет внутренней безопасности, на момент своего учреждения в 2001 году, оказывался органом с непонятным статусом и неопределенными полномочиями.

Не лучше обстояло дело и со вторым вновь учрежденным исполнительным приказом № 13228 органом – Службой внутренней безопасности. Вновь созданная служба должна была стать своеобразным координирующим центром, разрабатывающим и реализующим общенациональную стратегию в сфере защиты США от террористических угроз⁸⁶⁶. Не располагая собственным потенциалом для сбора и добывания информации по вопросам борьбы с терроризмом, Служба внутренней безопасности должна была основывать свою деятельность на тех сведениях, которые бы она получала от других спецслужб, в первую очередь от ФБР и государственного департамента, однако, как Государственный департамент, так и ФБР сами являются органами, координирующими антитеррористическую деятельность: ФБР координирует борьбу с терроризмом на территории США, а государственный департамент – за пределами США. Кроме этого, как показывает исторический опыт, любые создаваемые в США спецслужбы, если они наделялись лишь координирующими функциями и сами не участвовали в добывании разведывательной информации, обычно оказывались малоэффективными и вскоре прекращали свое существование.

Вполне очевидные двусмысленности и неопределенности как в статусе, так и в компетенции вновь созданных органов, призванных обеспечивать безопасность Соединенных Штатов, достаточно убедительно доказывают, что политическое руководство США не готовилось к проведению системной реформы органов, обеспечивающих безопасность американского государства и общества. Решение о создании Совета внутренней безопасности и Службы внутренней безопасности скорее всего носило спонтанный и вынужденный характер. Глава американского государства должен был предпринять решительные и кардинальные шаги. Он вынужден был начать немедленную реформу той системы безопасности, которая оказалась неэффективной и недееспособной перед лицом террористической угрозы, причем такой реформы, глубина и основательность которой немедленно оказались бы замеченными и оцененными американской общественностью. Поэтому, эту первую попытку организационной перестройки системы обеспечения безопасности США вряд ли можно оценивать иначе, нежели с позиции ее внешних, общественно видимых результатов.

Несмотря на весьма сомнительный статус и расплывчатые полномочия вновь созданного Совета внутренней безопасности, президент Дж. Буш продолжает развивать вновь учрежденные органы. В конце октября 2001 года он директиву по внутренней безопасности № 1⁸⁶⁷, на основании которой в рамках Совета внутренней безопасности образован ряд постоянно действующих комитетов. Первый из упомянутых в директиве комитетов, Комитет высших

⁸⁶⁵ См.: National Security Act of 1947, ch. 343, title I, Sec. 101(a), 61 Stat. 496.

⁸⁶⁶ См.: Executive Order № 13228, Oct. 9, 2001, 66 Fed. Reg. 51812, sec.2-3.

⁸⁶⁷ См.: Homeland Security Presidential Directive № 1 of October 29, 2001.

должностных лиц (Homeland Security Council Principals Committee), включил в свой состав: министра обороны, финансов, здравоохранения, транспорта; генерального атторнея США; помощника президента по внутренней безопасности; главу аппарата президента и главу аппарата вице-президента; директора центральной разведки; директора ФБР; некоторых других высших должностных лиц администрации президента. Председателем Комитета был обозначен помощник президента по внутренней безопасности.

Директива предписывает приглашать на все заседания Комитета помощника президента по вопросам национальной безопасности. При рассмотрении того или иного круга вопросов предписывается также приглашать на заседания Комитета тех высших должностных лиц (их перечень приводится в тексте директивы), чью компетенцию затрагивает рассматриваемый на заседании вопрос. Комитет высших должностных лиц определен директивой как "высший межведомственный форум по вопросам внутренней безопасности под эгидой Совета внутренней безопасности". Он собирается по инициативе помощника президента по внутренней безопасности после консультации с его постоянными членами. Подобным же порядком определяется и повестка дня заседаний Комитета.

Другим вновь учрежденным комитетом стал "Комитет заместителей" (Homeland Security Council Deputies Committee). В состав этого комитета входят заместители федеральных министров, других высших должностных лиц президентской администрации. Председателем комитета президентская директива обозначила заместителя директора Службы внутренней безопасности (исполнительный приказ № 13228 в качестве главы Службы внутренней безопасности называет помощника президента США по внутренней безопасности).

В отличие от Комитета высших должностных лиц, который в первую очередь призван заниматься проблематикой, *самым непосредственным образом* относящейся к обеспечению внутренней безопасности США, Комитет заместителей должен заниматься вопросами, *связанными* с внутренней безопасностью. Комитет заместителей может созываться по инициативе его председателя, либо любого из постоянных членов комитета. Председателем же Комитета (после консультаций с его постоянными членами) формируется и повестка дня его заседаний.

Помимо двух ключевых комитетов, состоящих из высших должностных лиц исполнительной вертикали власти и собирающихся на свои заседания лишь для решения наиболее важных проблем в сфере обеспечения внутренней безопасности США, директивой президента по внутренней безопасности № 1 была также учреждена целая группа так называемых Комитетов политической координации (Policy Coordination Committees). Всего в директиве упоминается 11 подобных комитетов, это комитеты:

- Обнаружения, электронного наблюдения и разведки (Detection, Surveillance, and Intelligence);

- Планов подготовки и оценок (Plans, Training, Exercises, and Evaluation);

- Правоохранительной деятельности и расследований (Law Enforcement and Investigation);

- Противодействия последствиям применения оружия массового поражения (Detection, Surveillance, and Intelligence);

- Обеспечения безопасности важных объектов, границ, территориальных вод и воздушного пространства (Key Asset, Border, Territorial Waters, and Airspace Security);

- Безопасности внутренних перевозок (Domestic Transportation Security);

- Исследований и разработок (Research and Development);

- Готовности в сфере медицины и здравоохранения (Medical and Public Health Preparedness);

- Реагирования на внутренние угрозы и управления чрезвычайными ситуациями (Domestic Threat Response and Incident Management);

- Экономических последствий (Economic Consequences);

- Общественных вопросов (Public Affairs).

Комитеты политической координации призваны были стать постоянно действующими органами, координирующими (в рамках своих полномочий) процесс разработки и реализации многочисленными федеральными министерствами и ведомствами государственной политики в сфере внутренней безопасности. Комитеты также должны были координировать деятельность федеральных органов, обеспечивающих внутреннюю безопасность с аналогичной деятельностью, которую, в пределах своей компетенции, осуществляют правительства отдельных штатов и местные административные органы⁸⁶⁸.

Комитеты политической координации должны были обеспечивать вышестоящие комитеты (Комитет высших должностных лиц и Комитет заместителей) необходимой аналитической информацией, а также осуществлять необходимые шаги для реализации решений, принятых президентом США. Каждый комитет политической координации имел также исполнительного секретаря, назначаемого помощником президента по внутренней безопасности из сотрудников аппарата Совета внутренней безопасности. Исполнительный секретарь оказывал помощь председателю комитета в формировании повестки дня, в составлении расписания заседаний комитета, в подготовке необходимой документации, а также по иным вопросам, связанным с работой комитета.

Установленный директивой перечень комитетов, входящих в структуру Совета внутренней безопасности, не являлся исчерпывающим. В соответствии с директивой помощник президента по внутренней безопасности по указанию президента и по согласованию с вице-президентом США, генеральным атторнеем, министрами обороны, здравоохранения, транспорта, директором Агентства по чрезвычайным ситуациям (Federal Emergency Management Agency) мог учреждать дополнительные комитеты в составе Совета внутренней безопасности.

Практически в течение года в США упорно старались не акцентировать внимание на проблеме сомнительности правового статуса Совета внутренней безопасности, декларированного исполнительным приказом президента Дж. Буша в качестве главного координирующего и направляющего органа в сфере обеспечения внутренней безопасности США, и представляли его в качестве активно действующей и развивающейся структуры. Однако вряд ли можно было сомневаться в том, что если новый координирующий Совет создавался не как декоративный, а как реально действующий и наделенный реальными полномочиями государственный орган, то его статус и полномочия должны быть закреплены в законодательном порядке.

Отдавая должное тем усилиям и той активности, с которой администрация президента Дж. Буша начала реформу системы обеспечения безопасности Соединенных Штатов почти сразу же вслед за атакой террористов на здания Всемирного торгового центра в Нью-Йорке, следует все же выразить сомнения, что все осуществлявшиеся шаги были части единого стратегического плана реформирования системы безопасности США. Скорее, в отсутствие заранее разработанной и продуманной концепции проведения этой серьезной и сложной реформы, президентская администрация стремилась выиграть время и отвлечь внимание общественности от безусловно реальной проблемы соответствия существовавшей на начало XXI столетия системы национальной безопасности США тем задачам, которые эта система призвана решать. Реальная же концепция будущей системы обеспечения национальной безопасности Соединенных Штатов оформилась, скорее всего тогда, когда через средства массовой информации стал активно озвучиваться план создания нового министерства внутренней безопасности. Фактической же датой начала реформы правильнее было бы считать дату принятия конгрессом Закона о внутренней безопасности 2002⁸⁶⁹.

Закон о внутренней безопасности 2002 года устранил некоторые, весьма очевидные противоречия в статусе Совета внутренней безопасности. Будучи учрежденным на основании

⁸⁶⁸ См.: Homeland Security Presidential Directive № 1 of October 29, 2001, sec. D.

⁸⁶⁹ Homeland Security Act of 2002, Pub. L. 107-296, Nov. 25, 116 Stat. 2135.

подзаконного нормативного акта, Совет внутренней безопасности в течение года оставался органом с достаточно неопределенным статусом и спорными полномочиями, практически аналогичными полномочиям СНБ. Законодатели поступили достаточно оригинальным образом: они не стали подтверждать положения президентской директивы или как-то уточнять или повышать статус СВБ. Конгресс принял решение учредить Совет внутренней безопасности США заново. Именно о "новом" учреждении в составе Исполнительного управления президента Совета внутренней безопасности говорится в тексте закона⁸⁷⁰. Главной задачей "вновь созданного" Совета закон определяет "...консультирование президента по вопросам внутренней безопасности"⁸⁷¹. Сопоставляя подобное определение основной задачи Совета с определением самого термина "внутренняя безопасность", которое было рассмотрено выше, несложно сделать вывод о том, что Совет внутренней безопасности призван вырабатывать рекомендации президенту по всем тем вопросам, которые имеют отношение к безопасности Соединенных Штатов.

Фактически, с 2002 года в США существуют два высших консультативных органа при президенте США с законодательно закрепленным статусом и с крайне схожей компетенцией. С точки зрения своих полномочий, они призваны заниматься практически один и тем же кругом вопросов. Конфликт интересов СНБ и СВБ был бы неминуем, если бы во главе каждого из них не стояло одно и то же должностное лицо: президент США. На практике вопрос о разграничении компетенции СНБ и СВБ решается непосредственно главой американского государства. Поскольку оба Совета входят в состав Исполнительного управления президента, и поскольку именно консультирование президента является основной задачей обоих Советов, именно президент определяет тот круг проблем, которым будет заниматься каждый из Советов. Так, вопросы экспансии американских интересов в мире очевидно как и прежде будут оставаться в ведении СНБ. Проблемами миграционной политики, борьбы с терроризмом (по крайней мере, на территории самих США) занимается СВБ. В тех же случаях, когда приоритет одного из Советов в отношении тех или иных вопросов не столь очевиден, решение об отнесении его к ведению СНБ или СВБ полностью зависит от позиции президента.

1.5. СНБ и СВБ как единая организационная общность

Крайнее сходство полномочий СНБ и СВБ способствует тому, что американские президенты пытаются рассматривать эти два совершенно самостоятельных государственных органа с законодательно закрепленным статусом и полномочиями в качестве единой организационной структуры. Так, президент Б. Обама в феврале 2009 года издал директиву по национальной безопасности № 1, в соответствии с которой был учрежден так называемый Аппарат национальной безопасности (National Security Staff).

Аппарат национальной безопасности объединил в себе административные аппараты Совета национальной безопасности и Совета внутренней безопасности. Свое решение президент Обама обосновывал тем, что "...внутренняя безопасность неотличима от национальной безопасности – концептуально и функционально они должны быть скорее объединены, чем разделены. Вместо того, чтобы разъединять эти вопросы мы должны выработать интегрированный и эффективный подход, способствующий повышению национальной безопасности США"⁸⁷².

С точки зрения конституционной доктрины президент США наделен правом создавать органы, через которые он будет осуществлять свои конституционные полномочия. Однако на

⁸⁷⁰ "There is established within the Executive Office of the President a council to be known as the "Homeland Security Council...". См.: Homeland Security Act of 2002, Title IX – National Homeland Security Council, Sec. 901

⁸⁷¹ "...The function of the Council shall be to advise the President on homeland security matters". Ibid., Sec. 901

⁸⁷² Presidential Study Directive № 1 of February 23 2009.

практике Аппарат национальной безопасности не сможет выступать в качестве самостоятельного государственного органа, поскольку он, не имея законодательно закрепленного статуса, фактически объединяет в себе два органа с законодательно закрепленными полномочиями. Как и до 2009 года, после создания аппарата национальной безопасности юридически значимые решения продолжали приниматься Советом национальной безопасности и Советом внутренней безопасности. При этом прерогативой президента является выбор одного из двух консультативных органа для принятия решений по тем вопросам, которые связаны с обеспечением безопасности США.

Преемник Б. Обамы на посту президента, Д. Трамп пошел еще дальше в своем намерении объединить деятельность СНБ и СВБ. Изданные им президентские меморандумы по национальной безопасности (National Security Presidential Memorandum) № 2 от 28 января 2017 года⁸⁷³ и вскоре заменивший его меморандум № 4 от 4 апреля 2017 года⁸⁷⁴ рассматривают СНБ и СВБ как единую организационную систему. В рамках президентского меморандума оба совета призваны решать единые задачи в рамках обеспечения внешних и внутренних национальных интересов Соединенных Штатов. Оба совета, согласно решению Трампа, включают одних и тех же высших должностных лиц. Единственная ситуация, когда персональный состав лиц, принимающих участие в заседаниях СНБ и СВБ может не совпадать, связана с обсуждением вопросов международной экономики. Такие вопросы меморандум президента предписывает решать в формате Совета национальной безопасности с обязательным присутствием, помимо членов СНБ, министра торговли, торгового представителя Соединенных Штатов и помощника президента по экономической политике.

Одинаковой, согласно меморандуму № 4 является и внутренняя организация СНБ и СВБ. Вернее даже говорить не о внутренней организации каждого из двух советов, а о единой внутренней организационной структуре для СНБ-СВБ. В составе СНБ-СВБ функционируют: Комитет высших должностных лиц, Комитет заместителей и комитеты политической координации.

Комитет высших должностных лиц (The Principals Committee) выступает в роли главного межведомственного форума высших должностных лиц для выработки политики в сфере обеспечения национальной безопасности США. Лицом, председательствующим на заседаниях комитета, является помощник президента по национальной безопасности. По решению помощника президента по национальной безопасности председательствовать на заседаниях комитета может также помощник президента по внутренней безопасности. В задачи председательствующего входит определение повестки дня заседаний, обеспечение подготовки необходимых для заседания документов, а также определение круга высших должностных лиц, приглашаемых на те или иные заседания комитета.

Постоянными членами комитета высших должностных лиц являются: Государственный секретарь, министр финансов, министр обороны, Генеральный атторней США, министр энергетики, министр внутренней безопасности, глава аппарата президента, директор национальной разведки, председатель объединенного комитета начальников штабов, директор ЦРУ, советник по национальной безопасности, советник по внутренней безопасности и постоянный представитель США при ООН.

Комитет заместителей (The Deputies Committee) согласно меморандуму президента выступает в роли межведомственного форума высших должностных лиц, уровня заместителей министра, для рассмотрения вопросов и выработки предложений, относительно важных вопросов обеспечения национальной безопасности США. Председательствует на заседаниях комитета заместителей заместитель помощника президента по национальной безопасности. В роль председательствующего по решению помощника президента по национальной безопас-

⁸⁷³ National Security Presidential Memorandum № 2, Jan. 28, 2017, 82 F.R. 9119.

⁸⁷⁴ National Security Presidential Memorandum № 4, Apr. 4, 2017, 82 F.R. 16881

ности может также выступать заместителем помощника президента по внутренней безопасности. Постоянными членами комитета являются в основном заместители тех должностных лиц, которые являются членами комитета высших должностных лиц.

Комитета политической координации (Policy Coordination Committees). В соответствии с меморандумом Трампа в составе СНБ-СВБ учреждаются комитеты политической координации, которые призваны обеспечивать эффективное межведомственное взаимодействие различных министерств и ведомств, входящих в состав федерального правительства США. Членами комитетов политической координации являются должностные лица уровня помощников министра. Комитеты политической координации создаются по регионам или по отдельным проблемам национальной безопасности. Они подчиняются комитету заместителей. Председательствующими в таких комитетах являются должностные лица аппарата СНБ. По решению комитета заместителей в комитеты политической координации могут назначаться сопредседатели. Основной задачей комитетов политической координации является контроль за реализацией различными министерствами и ведомствами положений нормативных документов президента, касающихся вопросов национальной безопасности.

Сложившаяся практика совместного функционирования Совета национальной безопасности и Совета внутренней безопасности подтверждает тот факт, что создание двух высших консультативных органов при президенте с крайне схожими полномочиями изначально было не очень разумным и оправданным решением. Такое решение было продиктовано особенностями политической ситуации, возникшей в США после событий 11 сентября 2001 года, а не здравым смыслом. После законодательного закрепления статуса Совета внутренней безопасности простор для маневра и поиска работоспособной модели работы СНБ и СВБ был весьма ограничен. В этой ситуации американские президенты нашли наиболее оптимальный (и компромиссный) вариант решения проблемы: они стали рассматривать два совершенно самостоятельных и юридически независимых друг от друга консультативных совета при главе государства в качестве единого органа с единым административным аппаратом и с одними и теми же должностными лицами, входящими в его состав.

1.6. Директор национальной разведки как орган управления разведкой

Должность руководителя всей американской разведки была учреждена еще до появления разведывательного сообщества США и даже до принятия Конгрессом Закона о национальной безопасности 1947 года. 22 января 1946 года, президент Трумэн своей исполнительной директивой учредил должность директора центральной разведки, который вплоть до разведывательной реформы 2004 года, в результате которой появилась нынешняя должность директора национальной разведки, являлся руководителем всей американской разведки и главой ЦРУ. Директор центральной разведки отвечал за выработку рекомендаций для Совета национальной безопасности в сфере координации американской разведывательной деятельности, за аналитическую обработку разведывательной информации, получаемой различными разведывательными службами, а также за последующее распределение этой информации между заинтересованными министерствами и ведомствами.

В первое десятилетие после учреждения должности директора центральной разведки его функции практически полностью сводились к функциям координатора разведывательной деятельности с весьма ограниченными полномочиями. После того, как в 50-60-е годы было создано несколько новых крупных разведывательных ведомств, появилась необходимость усиления полномочий директора. Незрелость механизмов координации разведывательной деятельности, элементы конкуренции между различными разведслужбами свидетельствовали о необходимости централизации функций управления разведкой.

Идея расширения полномочий главы разведывательного сообщества была не новой. Она озвучивалась еще в конце сороковых годов прошлого века, когда высказывались предложения о том, что необходимо усилить роль директора центральной разведки, расширить его полномочия в сфере координации разведывательной деятельности и наделить его управленческими полномочиями. Первые шаги в этом направлении были предприняты уже администрацией президента Трумэна. Однако, в тот период было решено расширить лишь координирующие полномочия директора, ограничив его управленческие функции административно подчиненным ему ЦРУ.

Координирующие полномочия директора центральной разведки развивали и последующие президентские администрации. Всего, за четыре с половиной десятилетия различными должностными лицами исполнительной и законодательной ветвей власти было сделано более двух десятков предложений по усилению координирующих полномочий директора центральной разведки. В частности подобные предложения содержались в отчете созданной в 1948 году Конгрессом комиссии, во главе которой стоял бывший президент США Герберт Гувер, аналогичные рекомендации высказала и работавшая в 1955-1956 годах вторая комиссия Гувера. Расширить полномочия директора центральной разведки предлагала и созданная в 1970 году правительственная комиссия Шлезингера, подобные рекомендации содержались в отчетах комиссий Мёрфи и Рофеллера, комитетов Чёрча и Пайка. Тем не менее, эффективность работы разведывательного сообщества как единой организационной структуры оставляла желать лучшего. Использование исключительно механизма координации как инструмента создания единой разведывательной системы на базе разрозненных ведомственных разведывательных служб было заведомо ошибочным направлением развития.

Первая попытка наделить главу разведывательного сообщества не только координирующими, но и определенными управленческими полномочиями в отношении входящих в состав сообщества разведывательных служб, прослеживается в начале 70-х годов XX века. В 1971 году президент Никсон издал секретный меморандум, который уполномочивал директора центральной разведки устанавливать приоритетные направления деятельности разведки и распоряжаться единым разведывательным бюджетом. Несколько позже, в 1976 году, основные положения директивы Никсона были закреплены в нормативном акте более высокого уровня – исполнительном приказе президента Форда № 11905⁸⁷⁵.

Исполнительный приказ № 11905 также предписывал директору центральной разведки в приоритетном порядке заниматься разведывательным сообществом и переложить все вопросы текущего управления деятельностью Центрального разведывательного управления на своего заместителя (по вопросам ЦРУ). Этим же исполнительным приказом впервые была введена должность еще одного заместителя Директора центральной разведки (по вопросам Разведывательного сообщества). Ни исполнительный приказ президента Картера, ни заменивший его через три года исполнительный приказ президента Рейгана не внесли сколь-нибудь заметных изменений в полномочия директора центральной разведки. Они лишь уточнили и детализировали его полномочия по отношению к отдельным членам сообщества.

В 1992 году Конгрессом США была принята поправка к Закону о национальной безопасности 1947 года⁸⁷⁶, в результате чего впервые на законодательном уровне были определены полномочия директора центральной разведки по отношению в разведывательному сообществу. Полномочия директора центральной разведки согласно закону 1992 года были разделены на три основные группы:

- 1) полномочия, возложенные на него как на главу разведывательного сообщества;
- 2) полномочия директора как главы Центрального разведывательного управления;

⁸⁷⁵ Executive Order № 11905 of 18 Feb. 1976.

⁸⁷⁶ Public Law 102-496, Title VII.

3) полномочия директора как ведущего советника президента США по вопросам разведки.

Закон 1992 года определил ответственность директора центральной разведки по следующему кругу вопросов:

- 1) выработка задач и приоритетных направлений деятельности разведки США;
- 2) подготовку проекта ежегодного бюджета разведки;
- 3) одобрение проекта ежегодного бюджета отдельных ведомств, входящих в состав разведывательного сообщества;
- 4) решение вопроса о переводе, в случае крайней необходимости, части средств и персонала из одного разведывательного ведомства в другое;
- 5) координация вопросов сотрудничества членов разведывательного сообщества с зарубежными государствами или их представителями;
- 6) выработка общих принципов ведения агентурной разведки разведсообществом.

Реализация полномочий директора центральной разведки как главы разведывательного сообщества США в значительной мере была осложнена тем фактом, что практически все члены разведывательного сообщества (за исключением собственно, лишь ЦРУ) организационно входили в состав самых различных федеральных министерств. Следовательно их деятельность определялась не только интересами разведывательного сообщества в целом и теми приоритетными задачами, которые были определены для разведывательного сообщества директором центральной разведки, но и интересами их собственных министерств. Руководители отдельных министерств традиционно оказывали большое (а часто и решающее воздействие) на назначение руководителей разведок. Они разрабатывают инструкции, регулирующие деятельность разведслужб министерств, ставят перед разведками конкретные ведомственные задачи (которые, подчас, осложняют решение задач, стоящих в целом перед разведсообществом), контролируют выполнение поставленных задач.

Ограничивал влияние директора центральной разведки на деятельность отдельных разведывательных ведомств и механизм распределения бюджетных ассигнований на разведку. Несмотря на законодательно закрепленное право директора центральной разведки распределять выделенные бюджетные средства между членами разведывательного сообщества, сами бюджетные деньги, уже на стадии прохождения бюджетного законопроекта в Конгрессе, выделялись на конкретные разведывательные программы. В реализации подобных программ обычно задействовано несколько ведомств, одно из которых выступало в роли ведущего ведомства. Руководитель такого ведомства осуществлял общий контроль за выполнением программы и, в том числе, контролирует расходование выделенных на программу бюджетных денег.

Подобный подход не только сокращал возможности директора центральной разведки влиять на расходование выделенного разведывательному сообществу бюджета, но и значительно затруднял контроль с его стороны за исключением дублирования отдельных разведывательных функций различными ведомствами, не позволял своевременно корректировать финансирование тех или иных направлений деятельности разведки.

С юридической точки зрения права директора центральной разведки в сфере перераспределения бюджетных средств, выделяемых на национальную разведку, также были весьма ограничены. Так, исполнительный приказ № 12333 (в редакции 1981 года) устанавливал обязанность директора центральной разведки осуществлять контроль за качеством исполнения национальных разведывательных программ и эффективностью достижения обозначенных программных целей, а также обязывал членов разведывательного сообщества получить предварительное согласие директора центральной разведки в случае перераспределения бюджетных средств на другие цели, нежели это было предусмотрено в бюджете.

В приказе не упоминался какой-либо правовой механизм, который позволял бы директору немедленно реагировать на неисполнение руководителями ведомств указанного положения. На практике бюджетные средства, выделяемые на разведку, часто использовались руководителями министерств не по назначению. При этом директор центральной разведки мог лишь апеллировать к президенту, либо к Конгрессу по факту непропорциональных решений. Он не мог самостоятельно отменять решения руководителей ведомств о перераспределении разведывательных фондов, даже если они были приняты в нарушение действующих нормативных актов.

На достаточную слабость полномочий директора центральной разведки в отношении разведывательного сообщества неоднократно указывалось как Конгрессом США, так и представителями исполнительной ветви власти. Неоднократно возникавшие за последние десятилетия идеи реформирования системы управления разведывательным сообществом либо так и не были реализованы, либо не приводили к каким-то позитивным результатам. Можно сказать, что, с семидесятых годов прошлого столетия и до 2004 года полномочия директора центральной разведки в отношении входящих в состав разведывательного сообщества служб развивались фактически лишь по двум направлениям: 1) по традиционному пути развития механизмов координации деятельности в составе сообщества; 2) по пути незначительного расширения полномочий директора в сфере распределения денежных ресурсов, выделяемых в рамках Национальной программы внешней разведки.

Разведывательную реформу 2004 года, закрепленную Законом о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года⁸⁷⁷ следует рассматривать как одну из наиболее удачных попыток реализации идей и замыслов предыдущих десятилетий, которые в свое время были признаны несвоевременными или слишком революционными. Ключевой идеей реформы 2004 года стало разделение должности директора центральной разведки на две самостоятельные должностные позиции: директора национальной разведки и директора ЦРУ. Однако основная идея реформы была отнюдь не в том, чтобы одно и то же лицо не исполняло обязанности главы всего разведывательного сообщества, одновременно осуществляя руководство одно из крупнейших разведывательных служб США. Бесспорно, равноудаленность главы разведывательного сообщества от каждой из входящих в состав разведывательного сообщества служб важна, но не главная цель разведывательной реформы.

Главной идеей реформы стал кардинальный пересмотр полномочий главы разведывательного сообщества. Вместо координирующих полномочий упраздненного директора центральной разведки его преемник, директор национальной разведки, получил немалое количество управленческих рычагов, позволяющих ему воздействовать на ведомственные разведывательные службы и принуждать их решать в первую очередь те задачи, которые политическое руководство рассматривает в качестве общенациональных разведывательных задач.

Существенно были расширены полномочия директора национальной разведки по распоряжению бюджетными средствами, выделяемыми на разведку. Директор стал ключевой фигурой на всех этапах формирования бюджета Национальной разведывательной программы. Он получил право самостоятельно принимать решение о формировании консолидированного бюджета национальной разведывательной программы, учитывая мнения руководителей заинтересованных министерств, располагающих собственными разведывательными службами, лишь в той мере, в которой он считает это необходимым. Более того, отныне директор национальной разведки мог осуществлять текущий мониторинг реализации Национальной разведывательной программы членами разведывательного сообщества, в том числе проводить аудит и осуществлять общую оценку деятельности ведомств, финансируемых в рамках Национальной разведывательной программы.

⁸⁷⁷ См.: Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Public Law 108-458, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3638.

Выросло влияние директора национальной разведки и на формирование бюджета военно-разведывательных служб. Если раньше министр обороны практически единолично принимал решение относительно предполагаемого проекта бюджета Военно-разведывательной программы, то в результате реформы 2004 года его самостоятельность была ограничена. Отныне он обязан привлекать к процессу разработки ежегодного бюджета военно-разведывательной программы директора национальной разведки.

Директор национальной разведки также получил практически монопольное право принимать решение о перенаправлении части денежных средств, выделяемых в рамках Национальной разведывательной программы, в иные разведывательные ведомства или на решение иных задач, чем это изначально было предусмотрено бюджетом разведывательной программы. Без согласия директора министром обороны не более не могло быть принято решение о перенаправлении бюджетного финансирования, выделяемого и в рамках Военно-разведывательной программы.

Существенно расширены были права директора национальной разведки по переводу персонала разведывательных служб. Он получил право, вне зависимости от мнения руководителя разведывательной службы или министра того министерства, в состав которого входит разведывательная служба, с согласия разведывательных комитетов Конгресса, переводить часть сотрудников разведывательной службы (не более 100 человек из каждой службы) во вновь создаваемые национальные разведывательные центры. Практически не ограничено право директора комплектовать аппарат директора национальной разведки и другие управленческие структуры разведывательного сообщества за счет сотрудников разведывательных служб, входящих в состав сообщества.

По собственной инициативе или по поручению разведывательных комитетов Конгресса директор национальной разведки может провести проверку деятельности любой из разведывательных служб, входящих в состав разведывательного сообщества. Он также вправе после консультаций с Генеральным Атторнеем разрабатывать инструкции и процедуры, на основе которых будет осуществляться проверка деятельности разведывательных служб, входящих в состав сообщества. Обязанностью директора также стало исключения случаев дублирования в работе различных служб, входящих в состав разведывательного сообщества.

Бесспорно, разведывательная реформа 2004 года существенно расширила полномочия главы разведывательного сообщества. Директора национальной разведки, в отличие от его предшественника, директора центральной разведки, уже никак нельзя назвать лишь координатором разведывательной деятельности. Он получил ряд управленческих полномочий, которыми не обладал его предшественник. Однако практически все эти управленческие полномочия по-прежнему связаны с бюджетными программами, посредством которых финансируется национальная разведывательная деятельность в США.

Директор национальной разведки не обладает полномочиями административного руководителя в отношении разведывательных служб, входящих в состав разведывательного сообщества США. В прямом административном подчинении директора находится лишь Служба директора национальной разведки. Остальные члены разведывательного сообщества, как и много десятилетий назад, остаются ведомственными разведывательными службами, подчиняясь руководителям своих головных министерств, реализуя подготовленные ими должностные инструкции, по большей части решая те задачи, которые перед ними ставит их головное министерство.

Такая система «двоевластия» в разведывательном сообществе, где каждая разведывательная служба одновременно подчинена и своему головному министерству, и директору национальной разведки бесспорно более эффективна с точки зрения организации управления, чем предшествующая ей система, в которой вообще отсутствовал механизм централизованного управления разведкой. Современное разведывательное сообщество США уже способно решать

единые общегосударственные разведывательные задачи. Проблема лишь в том, что решение этих задач обходится американскому бюджету слишком дорого.

Чтобы заставить семнадцать членов разведывательного сообщества совместно решать задачи разведки, США вынуждены создавать бесчисленные координирующие, синхронизирующие, согласующие, взаимодействующие и иные структуры, штат которых вполне сопоставим с численностью сотрудников самих разведывательных служб, входящих в состав разведывательного сообщества. При всем этом, обилие различных центров взаимодействия, координации и совместного доступа к информации отнюдь не решает проблему дублирования в работе разведывательных служб. Зачастую различные ведомственные службы решают одни и те же задачи, большинство из которых делает это не очень эффективно.

Огромный государственный бюджет США пока еще позволяет не особенно задумываться об эффективности разведывательных и прочих государственных расходов. Но бюджет разведки не может расти бесконечно темпами, опережающими не только рост прочих расходных статей, но и рост американской экономики. Когда-то США придется пересмотреть принципы построения своего разведывательного бюджета. А это означает, что когда-то Соединенным Штатам все же придется отказаться от нынешней раздутой системы малоэффективных ведомственных разведывательных служб.

1.7. Управление военной разведкой США

С момента образования Соединенных Штатов американская разведка развивалась преимущественно как военная разведка. До начала второй мировой войны именно военная разведка единолично доминировала в системе разведывательных служб США. Подавляющее большинство разведывательных служб США составляли службы оборонных ведомств – военного и военно-морского министерств. Несмотря на то, что с момента окончания второй мировой войны система разведывательных служб США претерпела серьезные изменения, военная разведка, и в частности разведывательные службы министерства обороны, и сегодня играют весьма значительную роль в системе разведывательных служб Соединенных Штатов. Не случайно именно органы военной разведки аккумулируют в себе львиную долю бюджета и людских ресурсов национальной разведки Соединенных Штатов и ответственны за реализацию большинства наиболее сложных и дорогостоящих программ разведывательного сообщества США.

Крупнейшие разведывательные службы министерства обороны такие как АНБ, РУМО, Национальное управление воздушно-космической разведки, национальное управление космической разведки, разведки отдельных министерств в составе министерства обороны являются членами разведывательного сообщества США с момента появления сообщества (либо с момента создания некоторых из упомянутых служб). Подавляющее число задач, которые они решают в рамках разведывательного сообщества являются общенациональными разведывательными задачами. При этом, однако, основным потребителем разведывательной продукции, производимой этими ведомствами, даже в общенациональном масштабе, выступает министерство обороны США. Из бюджета оборонного ведомства получают эти службы и существенную часть бюджетного финансирования.

Вполне естественно, что еще задолго до создания разведывательного сообщества США внутри министерства обороны⁸⁷⁸ сложилась своя внутриведомственная структура управления военной разведкой. Эту управленческую структуру ни в коем случае нельзя рассматривать как некую конкурирующую систему по отношению к разведывательному сообществу. По

⁸⁷⁸ Если рассматривать период до 1949 года, то справедливо говорить о двух самостоятельных министерствах: военном и военно-морском министерстве.

мере укрепления разведывательного сообщества и расширения полномочий его руководителя необходимые изменения вносились и в систему управления военной разведкой. Эти изменения с одной стороны подчеркивали руководящую роль директора национальной разведки по отношению ко всей разведывательной системе США, с другой стороны они были направлены на оптимизацию управления разведывательным потенциалом самого министерства обороны. Ведь помимо крупных общенациональных разведывательных ведомств в министерстве обороны имеется значительное количество разведывательных служб ведомственного значения, не входящих в состав разведывательного сообщества США.

Для того, чтобы понять принципы построения разведывательной системы министерства обороны, необходимо, в первую очередь, рассмотреть структуру самого оборонного министерства. В соответствии с положениями принятого в 1986 году Закона Голдвотера-Николса⁸⁷⁹ был существенно расширен спектр задач, решаемых вооруженными силами США. В качестве новых приоритетов в деятельности министерства обороны были обозначены не войсковые, как прежде, а "миротворческие" миссии в различных частях земного шара. В этой связи претерпела изменения и организация системы управления вооруженными силами, в том числе и в той ее части, которая относится к разведывательной деятельности. Основное внимание в процессе реорганизации системы управления было уделено вопросу выработки единой тактики при проведении совместных операций различными подразделениями и различными родами вооруженных сил, а также вопросу совместного скоординированного использования ресурсов министерства обороны (в том числе в сфере разведывательной деятельности).

Единое министерство обороны было создано в США в 1949 году. В настоящее время оно включает в себя следующие составные единицы: 1) аппарат министра обороны; 2) объединенный комитет начальников штабов; 3) 3 самостоятельных министерства – министерство сухопутных сил, министерство военно-морских сил и министерство военно-воздушных сил; 4) 17 отдельных ведомств, подчиняющихся непосредственно министру обороны; 5) 9 "объединенных командований", в задачу которых входит непосредственное осуществление военных операций; 10 вспомогательных служб⁸⁸⁰

Во главе министерства обороны стоит министр обороны США. Министр обороны назначается президентом из числа гражданских лиц с согласия Сената. Он отвечает за разработку оборонной политики, распределение ресурсов между подразделениями министерства обороны, направляет и контролирует деятельность отдельных элементов оборонного министерства, контролирует порядок расходования бюджетных средств в соответствии с утвержденными бюджетными программами. В осуществлении повседневных функций контроля и управления министерством обороны министр обороны опирается на аппарат министра обороны, представляющий из себя довольно сложную систему служб и отделов, во главе которых стоят гражданские менеджеры⁸⁸¹.

Объединенный комитет начальников штабов отвечает за выработку доктрины и тактики действий отдельных родов вооруженных сил, а также консультирует министра обороны по оперативно-тактическим вопросам. Объединенный комитет начальников штабов состоит из председателя комитета, его заместителя, а также высших должностных лиц служб министерства армии, военно-морских, военно-воздушных сил и морской пехоты США.

Непосредственно в обязанности председателя объединенного комитета начальников штабов входит разработка стратегических планов и элементов военной доктрины по централизованному управлению вооруженными силами. Он также отвечает за подготовку рекомендаций

⁸⁷⁹ См.: Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act, Pub. L. 99-433, Oct. 1, 1986, 100 Stat. 994.

⁸⁸⁰ См.: Act of July 26, 1947, ch. 343, Sec. 201(a); Pub. L. 87-651, title II, Sec. 202, Sept. 7, 1962, 76 Stat. 517, Sec. 131; Pub. L. 99-433, title I, Sec. 101(a)(2), (b), Oct. 1, 1986, 100 Stat. 994, 995.

⁸⁸¹ См.: Pub. L. 99-433, title I, Secs. 101(a)(2), 102, 110(b)(2), (d)(2), title III, Sec. 301(b)(2), title VI, Sec. 603(b), Oct. 1, 1986, 100 Stat. 994, 996, 1002, 1022, 1075

министру обороны по вопросам, затрагивающим в целом систему управления вооруженными силами. В последние десятилетия возросла роль председателя объединенного комитета начальников штабов в выработки стратегических направлений деятельности министерства обороны. В соответствии с Законом Голдвотера-Николса председатель объединенного комитета начальников штабов является ведущим советником президента, министра обороны и Совета национальной безопасности по военным вопросам⁸⁸².

Входящие в состав министерства обороны министерства сухопутных сил, военно-морского флота и военно-воздушных сил, во главе которых также стоят гражданские министры, подчиняются непосредственно министру обороны. В сферу полномочий отдельных министерств входят все вопросы, связанные с боевой, материально-технической, оперативной и моральной подготовкой входящих в их состав войск.

В структуре министерства обороны находятся также 17 отдельных служб (в том числе военно-транспортное ведомство, Разведывательное управление министерства обороны, Агентство национальной безопасности США, Национальное управление воздушно-космической разведки, Национальное управление космической разведки). Основной задачей этих служб является обеспечение поддержки как непосредственно деятельности министра обороны и его аппарата, так и других элементов оборонного министерства.

В состав министерства обороны входят 9 "объединенных командований": Атлантическое командование; Центральное командование; Европейское командование; Тихоокеанское командование; Южное командование; Космическое командование; Командование специальных операций; Стратегическое командование; Транспортное командование. Во главе каждого из "объединенных командований" стоит главнокомандующий, который подчиняется министру обороны. Главнокомандующий отвечает за осуществление всех военных операций в пределах того географического района, в котором действует "объединенное командование".

Общее руководство деятельностью министерства обороны осуществляет президент США. Он же, наряду с Конгрессом, является и высшим контрольным органом по отношению ко всем подразделениям оборонного министерства. Основную часть своих контрольных полномочий и полномочий верховного главнокомандующего президент осуществляет через подчиненного ему министра обороны⁸⁸³.

В систему разведывательных органов министерства обороны входят: разведывательные службы министерства обороны и находящихся в его составе министерств сухопутных сил, военно-воздушного флота и военно-морских сил; подчиненные министру обороны органы управления координации и контроля за деятельностью разведывательных служб; различные координационные и экспертные разведывательные центры, организуемые разведывательными службами министерства обороны или при их непосредственном участии. Система разведывательных служб министерства обороны строится таким образом, чтобы деятельность военной разведки могла наиболее полно удовлетворять потребности потенциальных потребителей разведывательной информации, основным из которых является само министерство обороны и его отдельные составные части. Она имеет три уровня.

На первом уровне находятся разведывательные подразделения в составе руководящих структур министерства обороны, отвечающие, главным образом за координацию разведывательной деятельности.

Ко второму уровню можно отнести разведывательные службы с общегосударственным статусом, которые состоят в двойном подчинении (подчиняются министру обороны и директору центральной разведки) и входят на правах самостоятельных членов в состав разведывательного сообщества США.

⁸⁸² См.: Pub. L. 99-433, title II, Sec. 201, Oct. 1, 1986, 100 Stat. 1007.

⁸⁸³ Pub. L. 99-433, title II, Sec. 211(a), Oct. 1, 1986, 100 Stat. 1013.

К третьему уровню относятся подразделения, осуществляющие исключительно тактическую разведку. Такие подразделения имеются практически во всех войсковых соединениях американских вооруженных сил и предназначены для решения узких задач разведывательного обеспечения миротворческих и войсковых операций своего соединения.

Разведывательные службы министерства обороны, как это закреплено, в частности в регулирующих их деятельность нормативных актах различного уровня, в первую очередь осуществляют свою деятельность в целях удовлетворения разведывательных потребностей самого министерства обороны. Ими осуществляется сбор и добывание разведывательной информации по следующим вопросам: сведения о вооруженных силах зарубежных государств (их качественный и количественный состав, места дислокации, уровень боевой подготовки, моральное состояние, планы тактических и стратегических действий); сведения об иностранных государствах (вся информация, имеющая отношение к военно-политическому потенциалу иностранных государств, геополитическим планам, тенденциям в развитии вооруженных сил).

Помимо этого разведывательные службы министерства обороны консультируют министра обороны и других высших должностных лиц министерства обороны по военно-политическим вопросам, вопросам военного планирования; вырабатывают на основе данных разведки рекомендации по вопросам организации вооруженных сил, развитию систем подготовки личного состава; прогнозируют возникновение и развитие кризисных ситуаций; осуществляют информационную поддержку вооруженных сил в ходе их участия в тех или иных операциях от военных операций до миротворческих миссий и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Основным потребителем разведывательной продукции разведки министерства обороны выступают президент США, министр обороны США, различные функциональные подразделения министерства обороны, министерства военно-воздушных сил, военно-морского флота и сухопутных сил. Для обеспечения министерства обороны указанной информацией используются в основном силы и средства технической и агентурной разведки. Полученная в результате разведывательной деятельности служб министерства обороны информация подвергается аналитической обработке, как правило осуществляемой в несколько этапов. Первоначальную аналитическую обработку разведывательной информации осуществляют небольшие аналитические группы, имеющиеся в составе практически каждой разведывательной службы оборонного министерства. Окончательную аналитическую обработку информации проводят аналитики Разведывательного управления министерства обороны.

Современная структура органов управления и координации разведывательной деятельности министерства обороны закреплена Законом Голдвотера-Николса 1986 года⁸⁸⁴. Основным должностным лицом, ответственным за управление разведывательной деятельностью является министр обороны. Свои управленческие функции в отношении разведывательных служб он реализует через систему подчиненных ему органов и должностных лиц.

Среди подчиненных министру обороны должностных лиц высшим должностным лицом, отвечающим за вопросы разведки в министерстве обороны является заместитель министра обороны по разведке (Under Secretary of Defense for Intelligence). Он назначается на должность президентом США по совету и с согласия Сената. Также как и в случае с министром обороны, должность заместителя министра по разведке может замещать лишь гражданское лицо⁸⁸⁵.

В целях объединения деятельности министерства обороны в сфере разведки, электронного наблюдения и осуществления запуска космических разведывательных систем в соответствии с Законом о полномочиях национальной обороны на 2004 финансовый год заместителем министра обороны по разведке был создан Совет по интеграции электронного наблюдения,

⁸⁸⁴ С учетом поправок, внесенных на основании Закона Боба Стампа о полномочиях национальной обороны на 2003 финансовый год. См.: Bob Stump National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2003, Pub. L. 107-314, Dec. 2, 2002, 116 Stat. 2457.

⁸⁸⁵ См.: Pub. L. 107-314, div. A, title IX, Sec. 901(a)(2), Dec. 2, 2002, 116 Stat. 2619.

разведывательной деятельности и деятельности по выведению на орбиту разведывательных аппаратов (Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance Integration Council). В состав Совета входят высшие должностные лица вооруженных сил и Командования специальных операций, руководители разведывательных служб министерства обороны и Директор по операциям Генерального штаба. Руководители министерств сухопутных войск, военно-морского флота и военно-воздушных сил вправе назначить своих представителей для участия в заседаниях Совета. Заместителю министра обороны по разведке вменено в обязанность приглашать на заседания Совета директора национальной разведки или его представителя⁸⁸⁶.

Среди высших должностных лиц, отвечающих за вопросы разведки в министерстве обороны следует упомянуть также помощника министра обороны по контролю за разведывательной деятельностью. Полномочия помощника по контролю за разведывательной деятельностью регламентирует директива министра обороны № 5148.11, изданная 20 сентября 2010 года⁸⁸⁷. В его обязанности входит осуществления контроля за деятельностью всех разведывательных элементов в составе министерства обороны с точки зрения соответствия осуществляемой ими деятельности требованиям американского законодательства.

Важную роль в координации разведывательной деятельности министерства обороны играет Объединенный комитет начальников штабов. Его главной задачей является выработка разведывательной доктрины для каждого из девяти объединенных командований. Он также разрабатывает рекомендации по совершенствованию организационной структуры разведывательных подразделений объединенных командований. При этом объединенный комитет следит за тем, чтобы разрабатываемые задачи тактической разведки не входили в противоречие с задачами национальной разведки в целом.

Роль объединенного комитета начальников штабов в сфере разведывательной деятельности заметно возросла в последние десятилетия. Произошедшие изменения в значительной мере были обусловлены теми новыми обязанностями, которые были возложены на председателя объединенного комитета начальников штабов Законом Голдвотера-Николса, а также возросшей ролью технической и космической разведки в системе обеспечения войсковых операций. В частности, для подготовки ежегодных рекомендаций председателя объединенного комитета начальников штабов по вопросу распределения ресурсов оборонного ведомства, которые направляются министру обороны, объединенный комитет начальников штабов регулярно проводит проверку эффективности деятельности разведки, в том числе космической и технической разведки⁸⁸⁸.

Поскольку современная концепция использования вооруженными силами США высокоточного оружия предполагает широкое использование средств аэрокосмической разведки, повысилась роль объединенного комитета начальников штабов в организации быстрого и эффективного взаимодействия между боевыми подразделениями и аэрокосмической разведкой. Современные технологические решения, использование в вооруженных силах современных информационных и вычислительных технологий позволяют командованию вооруженных сил в режиме реального времени получать от разведки информацию о местонахождении и численности противника и его передвижениях.

Один из ведущих директоратов Объединенного комитета начальников штабов – Разведывательный директорат, часто именуемый Дж-2 (иногда Дж-2 именуют руководителя дирек-

⁸⁸⁶ См.: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2003, Pub. L. 108-136, div. A, title IX, Sec. 923(c)(1), Nov. 24, 2003, 117 Stat. 1575.

⁸⁸⁷ См.: Department of Defense Directive № 5148.11 September 20, 2010.: [сайт]. URL: <http://atsdio.defense.gov>. (дата обращения: 15.07.2013).

⁸⁸⁸ См.: Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act, Pub. L. 99-433, title II, Sec. 201, Oct. 1, 1986, 100 Stat. 1005

тората). Его история восходит еще к концу XIX века, когда в Военном министерстве появился Отдел военной информации (Military Information Division). Когда в 1903 году был создан Генеральный штаб при военном министерстве, Отдел военной информации был передан в его подчинение и стал именоваться 2-м управлением Генерального штаба (отсюда странная аббревиатура Дж-2). После создания объединенного министерства обороны функции руководителя разведки Генерального Штаба были возложены на Помощника начальника Генерального штаба (Дж-2), которого с 1956 года стали именовать Помощником начальника Генерального штаба по разведке.

После создания в 1961 году Разведывательного управления министерства обороны (РУМО) все функции Помощника начальника Генерального штаба по разведке, связанные непосредственно со сбором и добыванием разведывательной информации (включая систему военных атташе) были переданы во вновь созданное ведомство. С этого времени Разведывательный директорат РУМО выполняет двойную функцию. Он одновременно является и функциональным подразделением РУМО, и 2-м директоратом Объединенного комитета начальников штабов.

Юридически функции главы разведки Объединенного комитета начальников штабов выполняет директор Разведывательного управления министерства обороны. На практике директор РУМО назначает для выполнения функций руководителя разведки Объединенного комитета начальников штабов подчиненное ему должностное лицо – так называемого "директора по разведке, Дж-2" (Director for Intelligence, J-2). Входя de facto в состав членов генерального штаба, Дж-2 также подчиняется председателю объединенного комитета начальников штабов⁸⁸⁹.

Директор по разведке обеспечивает генеральный штаб, объединенный комитет начальников штабов, председателя объединенного комитета начальников штабов и министра обороны текущими разведывательными сводками, содержащими обобщенную на уровне министерства обороны выводную аналитическую информацию по вопросам, которые могут потребовать военного вмешательства США. В период кризисных ситуаций или в случае высадки или вероятности высадки в какой-либо точке земного шара вооруженных сил США, Дж-2 обеспечивает потребности командующих объединенными командованиями в разведывательной информации и контролирует оперативность прохождения разведывательной информации от разведки к конечным ее потребителям, ее полноту, осведомленность разведывательных служб о запрашиваемой конечными потребителями разведывательной информации. На практике Дж-2 также часто выступает в роли советника по разведке при председателе объединенного комитета начальников штабов.

Организация управления разведкой в каждом из 9 объединенных командований имеет сходную с Объединенным комитетом начальников штабов структуру. В каждом из объединенных командований руководство разведывательной деятельностью осуществляют офицеры по разведке при штабе командования – "Дж-2". В их обязанности входит разработка планов, программ и организационных структур, позволяющих наиболее эффективно решать разведывательные задачи в рамках объединенного командования, а также участвовать в решении разведывательных задач более высокого уровня⁸⁹⁰.

Функциональные обязанности офицеров "Дж-2" были расширены на основании положений Закона Голдвотера-Николса. В частности "Дж-2" стали играть большую роль в разработке разведывательной доктрины и структурной организации разведывательных подразделений. Им были также предоставлены определенные контрольные функции в отношении разведыватель-

⁸⁸⁹ См.: Department of Defense Directive № 5105.21, sec.E3, March 18, 2008

⁸⁹⁰ См.: Joint and National Intelligence Support to Military Operations/ JCS Joint Publication 2-01, 05 January 2012. P.12.

ных подразделений объединенных командований – "Дж-2" уполномочены оценивать эффективность работы разведки по удовлетворению потребностей объединенного командования в разведывательной информации. На "Дж-2" возложена основная ответственность за разработку разведывательных элементов ежегодного доклада министру обороны председателя объединенного комитета начальников штабов.

В 2006 году при каждом объединенном командовании, а также при РУМО, и при группировке американских войск в Южной Корее были созданы Объединенные центры разведывательных операций. В обязанности подобных центров входит координация работы в рамках тактической и стратегической разведок, а также оперативное проведение предварительной аналитической обработки полученных разведывательных данных в интересах объединенного командования.

Глава 2. БЮДЖЕТ АМЕРИКАНСКОЙ РАЗВЕДКИ

2.1. Бюджетные ассигнования как инструмент управления разведкой

Бюджет американской разведки является одним из самых эффективных механизмов управления разведывательным сообществом и отдельными направлениями деятельности разведки. В бюджете разведки отражаются основные приоритеты разведывательной деятельности США, тенденции в развитии разведки, соотношение разведывательной деятельности с другими направлениями деятельности федерального правительства в сфере обеспечения национальной безопасности США. Кроме этого распределение бюджетных средств между различными разведывательными службами с достаточной точностью отражает роль, которую играет та или иная разведслужба в разведывательном сообществе США.

В значительной мере бюджетные ассигнования на разведку можно рассматривать как инструмент управляющего воздействия на разведывательное сообщество США со стороны американского Конгресса. Выделяя деньги на разведывательные службы и разведывательную деятельность, Конгресс не просто указывает, какая сумма должна быть потрачена на разведку. Он детально и педантично расписывает каждую строку в разведывательном бюджете, определяя сколько денег нужно потратить на зарплаты сотрудников спецслужб и вспомогательного персонала, инфраструктуру и непосредственно на проведение разведывательных операций. Детально указывая, какая часть денег должна пойти на тайные операции, агентурную разведку или осуществление разведывательной деятельности в глобальных информационных сетях, Конгресс укрепляет свое влияние на систему разведывательных служб США и на всю систему органов исполнительной власти.

Однако современная практика выделения в США бюджетных ассигнований на разведывательные нужды имеет своей целью не только усиление влияния Конгресса на разведывательное сообщество США. Через механизм выделения бюджетных ассигнований Конгресс пытается решить еще одну извечную проблему американской разведки: проблему ведомственной разобщенности. Несмотря на то, что начавшаяся в США в 1947 году разведывательная реформа позволила создать мощную организационную общность под названием «разведывательное сообщество США», все нынешние 17 членов этого сообщества (за исключением имеющего статус самостоятельной федеральной службы ЦРУ) являются ведомственными разведывательными службами. Они все также плохо и неохотно взаимодействуют. Обычным явлением в разведывательном сообществе является многократное дублирование функций. Все также интересы головного министерства могут оказаться для той или иной разведывательной службы более значимыми, чем необходимость решать общенациональные разведывательные задачи.

На протяжении второй половины XX века руководством США предпринимались многочисленные шаги, призванные централизовать систему разведывательных служб и трансформировать ее в единый функциональный организм. С этой целью множество раз расширялись полномочия главы разведывательного сообщества, создавались бесчисленные координирующие комитеты, но все эти меры давали весьма скромные результаты. На удивление, самым эффективным путем централизации разведывательной деятельности оказалось ее централизованное финансирование. Впервые учредив в середине 70-х годов прошлого столетия общенациональную разведывательную программу и профинансировав через нее наиболее важные для государства направления разведывательной деятельности, США получили ожидаемый эффект. Рассчитывая на свою долю финансовых ассигнований, выделяемых в рамках общенациональной разведывательной программы, отдельные члены разведывательного сообщества отныне были

вынуждены ориентироваться не на разведывательные потребности своего головного министерства, а на общенациональные разведывательные задачи.

Не случайно практика финансирования разведывательного сообщества посредством национальных разведывательных программ и поныне остается одним из наиболее значимых инструментов управления разведывательным сообществом США. На протяжении последних нескольких десятилетий доля финансовых ассигнований, выделяемых Конгрессом США на разведывательные нужды в рамках общенациональных разведывательных программ, непрерывно росла.

Практика централизованного финансирования разведки стала отличным рычагом и для расширения полномочий главы разведывательного сообщества. Фактически, для усиления управленческих полномочий руководителя национальной разведки достаточно было увеличить его полномочия по управлению финансовыми ассигнованиями, выделяемыми государством на разведку, что и делалось в США с завидной периодичностью.

На сегодняшний день управленческие полномочия директора национальной разведки основываются не на его прямой административной власти – члены разведывательного сообщества США, как и много десятилетий назад, остаются ведомственными разведывательными органами. Управленческие полномочия директора – это полномочия финансового менеджера, который распределяет и перераспределяет куски огромного бюджетного пирога общенациональных разведывательных программ между отдельными разведывательными службами. При этом объем централизованного финансирования каждой из разведывательных служб, входящих в состав разведывательного сообщества, напрямую зависит от степени ее участия в решении общенациональных разведывательных задач.

2.2. Развитие общенациональных разведывательных программ в США

До середины семидесятых годов XX века вся деятельность разведывательных служб США финансировалась исключительно из бюджета соответствующих федеральных министерств, в структуре которых имелись разведывательные службы. При этом вопрос о бюджете той или иной разведывательной службы фактически решался руководителем министерства, который не всегда прислушивался к рекомендациям главы разведывательного сообщества и других должностных лиц, отвечающих за разведывательную деятельность в национальном масштабе.

Поскольку большинство разведывательных служб организационно состояли в структуре министерства обороны, доминирующее влияние на формирование разведывательного бюджета в США традиционно оказывал министр обороны. Отсутствие четкого распределения бюджетных средств между различными приоритетными задачами разведывательной деятельности, которое существовало до середины семидесятых годов минувшего столетия, давало возможность министру обороны самостоятельно осуществлять перераспределение средств между разведывательными службами и разведывательными программами. При таком подходе не всегда соблюдалась необходимая пропорция между общенациональными разведывательными интересами и разведывательными потребностями оборонного ведомства. Последние часто оказывались в более выигрышном положении.

2.2.1. Национальная разведывательная программа

В настоящее время главная бюджетная программа, в рамках которой в США финансируется общенациональная разведывательная деятельность, называется Национальной разведывательной программой (National Intelligence Program). Однако, свое современное название эта программа получила лишь в 2004 году, когда в США проводилась крупная реформа разведыв-

вательного сообщества. До этого момента основная разведывательная программа США называлась Национальная программа внешней разведки (National Foreign Intelligence Program).

Национальная программа внешней разведки была учреждена исполнительным приказом президента Форда № 11905 в 1976 году. Официальной целью учреждения программы стала централизация бюджетного финансирования разведывательной деятельности национального значения⁸⁹¹. Позднее программа была подтверждена исполнительными приказами № 12036 в 1978 году и № 12333 в 1981 году. Законодательно программа была закреплена в Законе об организации разведки 1992 года.

В рамках Национальной программы внешней разведки предполагалось осуществлять финансирование разведывательных служб, обеспечивающих преимущественно общенациональные потребности в разведывательной информации. Первоначально в число служб, финансируемых через Национальную программу внешней разведки, вошли ЦРУ и разведывательные службы министерства обороны, имеющие общенациональный статус: АНБ, РУМО, Национальное управление воздушно-космической разведки. В последующем этот список неоднократно дополнялся.

По своей структуре Национальная программа внешней разведки состояла из совокупности отдельных разведывательных программ, объединяющим элементом которых является то, что все они учреждались совместно директором центральной разведки и главой соответствующего министерства или ведомства, или же непосредственно президентом Соединенных Штатов.

Директор центральной разведки определял ведомства, ответственные за выполнение отдельных программ, контролировал ход их выполнения членами разведывательного сообщества, принимал решения по распределению бюджетных средств между членами разведывательного сообщества в рамках общенациональной разведывательной программы. Перед началом каждого бюджетного цикла директор центральной разведки должен был представить президенту и Конгрессу общий проект бюджета разведывательного сообщества.

К началу 90-х годов XX века Национальная программа внешней разведки включала в себя всю разведывательную и контрразведывательную деятельность, осуществляемую на общенациональном уровне Центральным разведывательным управлением, министерством обороны и всеми гражданскими федеральными министерствами и ведомствами, а также управленческую деятельность аппарата разведывательного сообщества США. Через национальную программу осуществляется финансирование таких ведомств, как: Центральное разведывательное управление; Агентство национальной безопасности; Разведывательное управление министерства обороны; Национальное управление воздушно-космической разведки; Национальное управление фотографической разведки и картографии; разведывательные службы отдельных министерств, входящих в состав министерства обороны; разведывательные службы министерств финансов, энергетики, юстиции, государственного департамента; Национальный разведывательный совет; Исполнительный аппарат разведывательного сообщества; несколько центров при директоре центральной разведки.

В декабре 2004 года, на основании Закона о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года Национальная программа внешней разведки была переименована в Национальную разведывательную программу⁸⁹². Корректировка названия программы была вызвана тем, что разведывательная реформа 2004 года расширила перечень приоритетных задач, решаемых разведывательным сообществом США. Наряду с задачами внешней разведывательной деятельности в рамках основной общенациональной разведывательной программы

⁸⁹¹ См.: Executive Order № 11905, sec. 2 (d), Feb. 18, 1976, 41 Fed. Reg. 7703.

⁸⁹² См.: Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Pub. L. 108-458, sec.1074, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3638.

было принято решение финансировать и часть внутренней разведывательной деятельности, направленной на противодействие терроризму.

В настоящее время Национальная разведывательная программа включает в себя два больших блока отдельных программ. Это блок военных программ (национальные разведывательные программы, осуществляемые в рамках министерства обороны) и блок гражданских программ (национальные разведывательные программы, осуществляемые иными федеральными министерствами и ведомствами).

Блок военных программ Национальной разведывательной программы включает: главную военную разведывательную программу; консолидированную криптографическую программу; контрразведывательную программу министерства обороны; программу Национального управления космической разведки; программу Национального управления воздушно-космической разведки; программу специальной деятельности и военно-морскую программу. Блок гражданских программ составляют: программа Центрального разведывательного управления; программа Бюро разведки и исследований Государственного департамента; контрразведывательная программа ФБР; программа Службы разведывательной поддержки (министерство финансов); программа зарубежной разведки (министерство энергетики); программу разведывательной деятельности министерства внутренней безопасности; система пенсионного обеспечения ЦРУ и некоторые другие программы.

В качестве самостоятельной программы, не относящейся к вышеназванным двум блокам программ, в Национальную разведывательную программу входит программа управления разведывательным сообществом. Эта программа предназначена для финансирования Службы директора национальной разведки и ее составных элементов, таких как: Национальный разведывательный совет; аппараты Генерального советника, Уполномоченного по защите гражданских свобод, Директора по информации разведывательного сообщества и Генерального инспектора разведывательного сообщества, финансового директора сообщества; Национальный центр контрразведки и безопасности; Национальный антитеррористический центр; Национальный центр по нераспространению.

Упомянутые в названиях отдельных программ наименования отдельных разведывательных служб отнюдь не означают, что конкретная программа должна осуществляться службой с одноименным названием. Это означает лишь, что на указанную службу возлагаются функции управления ресурсами и операциями, осуществляемыми в рамках определенной программы. Каждая из программ Национальной разведывательной программы (кроме программы управления сообществом) координируется одним из ведомств-членов разведывательного сообщества. Помимо координирующего ведомства во главе каждой программы поставлен менеджер программы (как правило, глава координирующего ведомства), отвечающий за реализацию программы. Инструкции и финансовое руководство по реализации программы менеджер получает от директора национальной разведки.

Бюджеты отдельных программ в рамках Национальной разведывательной программы представляются на рассмотрение директору национальной разведки через Службу директора. После одобрения директором они объединялись в рамках единого проекта бюджета Национальной разведывательной программы, который представляется на рассмотрение Конгресса как часть федерального бюджета.

2.2.2. Военно-разведывательная программа

Успешная реализация Национальной программы внешней разведки убедила Конгресс в необходимости расширения практики централизованного финансирования разведывательной деятельности. Позитивные изменения в деятельности разведывательного сообщества были замечены американскими законодателями, полагавшими, что точно таким же образом можно централизовать деятельность многочисленных военно-разведывательных служб США, создав для них самостоятельную программу финансирования.

Для начала было принято решение централизовать деятельность тактической разведки. В середине восьмидесятых годов XX века, для того чтобы систематизировать и консолидировать всю тактическую разведывательную деятельность, осуществляемую преимущественно в рамках министерства обороны США, в дополнение к Национальной программе внешней разведки была учреждена программа "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность" (Tactical Intelligence and Related Activities Program).

В рамках новой программы предполагалось осуществлять финансирование тактической разведки, некоторых видов технической разведки, например прослушивания каналов связи потенциального противника с помощью стационарных систем, отдельные направления аэрокосмической разведки, некоторые программы закупки технического разведывательного оборудования. Основные задачи, которые должны были решаться в рамках программы "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность" определялись следующим образом:

- обеспечение командных звеньев вооруженных сил разведывательной информацией о текущем состоянии вооруженных сил иностранных государств;

- обеспечение необходимой разведывательной информацией функциональных звеньев разведывательного сообщества, отвечающих на национальном уровне за разведывательную поддержку боевых и оперативных подразделений вооруженных сил США;

- подготовка персонала, главным образом из числа служащих министерства обороны, для выполнения разведывательных функций;

- обеспечение разведывательного резерва;

- осуществление научных исследований и технических разработок в интересах разведки или связанной с нею деятельности.

Программа "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность" реализовывалась под руководством министра обороны. По своей сути программы была направлена на удовлетворение специфических потребностей в тактической разведывательной информации отдельных военных служб и ведомств министерства обороны.

Функциональные подразделения министерства обороны должны были ежегодно представлять список задач тактической разведки, которые они собирались реализовывать в рамках своей разведывательной деятельности заместителю министра обороны по вопросам командования, контроля, коммуникаций и разведки, который приводил их в соответствие с задачами, финансируемыми в рамках программы "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность".

Помимо тактических разведывательных подразделений из бюджета, закрепленного в программе, финансировались связанные с разведывательной деятельностью программы Службы перспективных научных разработок (Advanced Research Projects Agency) и Командования специальных операций. Новая программа была призвана аккумулировать в себе потенциал множества разведывательных служб и подразделений министерства обороны. Она направлена на решения задач тактической разведки.

Первоначально, в середине 80-х годов программа "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность" создавалась для того, чтобы было видно, при представлении проекта бюджета министерства обороны в Конгресс, какая часть разведывательного бюджета, за исключением той доли, которая расходуется на Национальную программу внешней разведки, расходуется на разведывательные нужды и связанную с разведкой деятельность.

Со временем назначение программы несколько изменилось. В результате реорганизации структуры разведывательного бюджета и учреждения в 1994 году Объединенной программы военной разведки (Joint Military Intelligence Program) серьезным изменениям подверглась и Программа "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность". Акцент при ее реализации стали делать на разведывательное обеспечение интегрированного потенциала отдельных тактических командований и наиболее полное удовлетворение разведывательных потребностей отдельных армейских подразделений при ведении ими боевых операций.

При помощи программы "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность" с середины 90-х годов прошлого века осуществлялось обеспечение разведывательной поддержкой того или иного потенциального театра боевых действий. Объем финансирования выступал, в том числе, и как критерий для оценки достаточности такой поддержки. В случае если на каком-то потенциальном театре боевых действий финансирование осуществлялось в сокращенном объеме, принимались меры к его увеличению и, соответственно, считалось, что это приведет к усилению разведывательной поддержки.

Реализуемые в рамках Программы "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность" самостоятельные подпрограммы разрабатывались и осуществлялись отдельными военными службами и подразделениями. Для того, чтобы разведывательная подпрограмма была профинансирована, она должна была выдержать конкуренцию с другими (неразведывательными) программами, также подготовленными данной службой. При этом общий лимит финансирования конкретной службы определяется министерством обороны заранее и служба должна самостоятельно принять решение, какую часть своего бюджета она может потратить на разведывательную деятельность.

В рамках программы "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность" не назначался единый программный менеджер. Каждая служба, осуществляющая разведывательную деятельность в рамках программы самостоятельно, при помощи собственных организационных структур осуществляла управление и контроль за своими разведывательными программами. Поэтому, в сравнении с Национальной программой внешней разведки, "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность" являлась крайне децентрализованной программой. Единые стандарты по осуществлению отдельных элементов программы "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность" имелись лишь на тех направлениях реализации программы, которые предполагали информационный обмен и совместное функционирование различных систем. Децентрализация давала возможность отдельным службам министерства обороны, осуществляющим разведывательную деятельность, более гибко и оперативно реагировать на изменение ситуации и вносить необходимые коррективы в свои тактические разведывательные программы.

Общую координацию разведывательной деятельности в рамках программы "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность", а также надзор за исполнением программы осуществлял заместитель министра обороны по вопросам командования, контроля, коммуникаций и разведки.

Еще одна (на тот момент третья) общенациональная разведывательная программа, Объединенная программа военной разведки (Joint Military Intelligence Program), появилась в середине девяностых годов XX века. В 1994 году Комитет по вооруженным силам Палаты представителей Конгресса США в своем отчете рекомендовал министру обороны провести реструктуризацию статей бюджета национальной разведки, сконцентрированных в бюджете министерства обороны⁸⁹³. Было предложено рассматривать три основных направления финансирования разведывательной деятельности: 1) деятельность, осуществляемую преимущественно в общенациональных интересах; 2) деятельность, осуществляемую преимущественно в интересах министерства обороны в целом; 3) деятельность, осуществляемую преимущественно в интересах отдельных оборонных ведомств и служб.

На основе изложенных выше предложений была осуществлена реформа бюджета национальной разведки и к двум уже существующим разведывательным программам: Национальной программе внешней разведки и программе "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность", 1 июня 1994 года была добавлена новая программа, которая получила название "Объединенная программа военной разведки".

⁸⁹³ House Armed Services Committee, Defense Authorization Report for 1994/1995 Fiscal Year.

В рамках вновь созданной программы осуществлялось финансирование различных программ, мероприятий и инициатив, в которых может быть заинтересован самый широкий круг потенциальных потребителей из числа служб, ведомств и отдельных подразделений министерства обороны. Объединенная программа военной разведки была призвана сыграть роль своеобразного "моста" между двумя уже существующими разведывательными программами. С одной стороны она должна была связать разведывательные акции, осуществляемые в рамках Национальной программы внешней разведки, с потребностями оборонного министерства. С другой стороны, она должна была выступать в качестве объединяющего и систематизирующего звена по отношению к кругу задач, решаемых в рамках программы "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность".

Объединенная программа военной разведки с момента своего учреждения осуществлялась под руководством министра обороны США. Она объединила деятельность военных разведывательных служб направленную на обеспечение разведывательных потребностей министерства обороны. Осуществляемая в соответствии с этой программой разведывательная деятельность могла быть направлена также на удовлетворение общенациональных разведывательных потребностей. Характерной чертой разведывательной деятельности, осуществляемой в рамках объединенной разведывательной программы было то, что результаты разведывательной деятельности предполагалось использовать не в интересах какого-то отдельного функционального подразделения, а в интересах операций, осуществляемых объединенными силами, в которых задействовались самые различные виды боевых и обеспечивающих подразделений министерства обороны США.

Непосредственное управление объединенной программой военной разведки осуществлял заместитель министра обороны по вопросам командования, контроля, коммуникаций и разведки. В рамках Объединенной программы военной разведки решались следующие ключевые задачи: обеспечивалось эффективное управление отдельными программами и акциями в рамках оборонного министерства; осуществлялось взаимодействие между должностными лицами, отвечающими за реализацию отдельных программ и потребителями разведывательной продукции; обеспечивалась связь между задачами, решаемыми в рамках Национальной программы внешней разведки и разведывательных программ министерства обороны.

Объединенная программа военной разведки включала в себя четыре отдельных программы.

1) Оборонную криптографическую программу. В рамках этой программы осуществлялась вся криптографическая деятельность министерства обороны, за исключением той, которая осуществляется в рамках Национальной программы внешней разведки. Ведомством, ответственным за координацию программы является Агентство национальной безопасности, а менеджером программы – директор АНБ.

2) Программу аэрокосмической разведки. Программа аэрокосмической разведки включала в себя всю разведывательную деятельность, осуществляемую министерством обороны при помощи аэрокосмических систем, исключая ту, которая осуществляется в рамках Национальной программы внешней разведки. Координатором программы являлось Национальное управление фотографической разведки и картографии (нынешнее Национальное управление космической разведки). Менеджер программы – директор Национального управления фотографической разведки и картографии.

3) Картографическую и геодезическую программу. В рамках этой программы, основываясь на данных аэрокосмической разведки, осуществлялись картографические, топографические и геодезические работы в интересах различных подразделений министерства обороны. На момент учреждения программы функции координатора выполняла Картографическая служба министерства обороны, а менеджером программы выступал ее директор. В настоящее время

руководящие полномочия в рамках этой программы перешли к созданному в 2003 году Национальному управлению космической разведки (National Geospatial-Intelligence Agency).

4) Главную военно-разведывательную программу и вспомогательные программы. Эта программа состоит из 5 отдельных программ, каждая из которых до учреждения Объединенной программы военной разведки являлась частью либо Национальной программы внешней разведки, либо Программы "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность". Это такие программы как: программа тактической разведки РУМО; программа специальных технологий военной разведки; программа авиационной разведки министерства обороны; программа космических разведывательных систем министерства обороны; программа военной разведки по борьбе с наркотиками

Каждая из программ управляется отдельным менеджером. Общую координацию программы осуществляет директор РУМО, который работает в тесном контакте с другими программными менеджерами, обеспечивая интеграцию различных программ в рамках общей программы. Помимо этого координатор единой программы выступал своеобразным связующим звеном между Национальной программой внешней разведки, Объединенной программой военной разведки и программой "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность".

Наличие двух общенациональных разведывательных программ в США, направленных практически полностью на удовлетворение разведывательных потребностей министерства обороны выглядело несколько странным. Особенно если учесть, что вся прочая общенациональная разведывательная деятельность финансируется в США в рамках единой Национальной разведывательной программы.

Бесспорно, с точки зрения истории возникновения двух самостоятельных военно-разведывательных программ все выглядело вполне логично: появившаяся первой программа "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность" не покрывала весь спектр разведывательных потребностей министерства обороны, и в дополнение к ней учредили Объединенную программу военной разведки. Совсем иначе все выглядело с точки зрения эффективности разведывательного бюджета. Обе военно-разведывательные программы предназначались для финансирования один и тех же военно-разведывательных служб, причем из разных программ финансировались порой разные аспекты по сути дела одной и той же разведывательной деятельности.

Совершенно очевидная идея объединить две национальные военно-разведывательные программы в одну возникла в министерстве обороны еще в середине прошлого десятилетия, вскоре после разведывательной реформы 2004 года. Однако соответствующие поправки в Закон о национальной безопасности 1947 года были внесены лишь в 2010, когда Конгрессом был принят Закон о полномочиях разведки на 2010 финансовый год⁸⁹⁴. С этого времени две самостоятельные национальные программы военной разведки ("Тактическая разведка и связанная с ней деятельность" и Объединенная программа военной разведки) были объединены в единую Военно-разведывательную программу (Military Intelligence Program).

Таким образом, в настоящее время в США существуют две общенациональные программы финансирования разведки: Национальная разведывательная программа и Военно-разведывательная программа. Наличие двух этих программ отнюдь не означает, что бюджетное финансирование разведывательные службы США получают только в рамках этих финансовых программ. Практически в каждом федеральном министерстве существуют свои разведывательные и контрразведывательные программы. Кроме этого, существенную часть расходов ведомственных разведывательных служб покрывают за счет «неразведывательных» статей бюджета их головных министерств. Однако именно существование двух общенациональных разведывательных программ позволяет говорить о разведывательном сообществе США не как о сово-

⁸⁹⁴ См.: Pub. L. 111-259, Sec. 804(2)(B)(i), Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2747.

купности ведомственных разведывательных служб, решающих разведывательные задачи своих министерств, а как о централизованной разведывательной системе, нацеленной на решение единых общегосударственных разведывательных задач.

2.3. Принципы построения разведывательного бюджета

Прежде, чем разведывательный бюджет на следующий финансовый год будет закреплён в статьях федерального закона и разведывательные службы получают предусмотренные бюджетом финансовые ассигнования, бюджетный законопроект должен проделать достаточно длинный путь. Ключевой фигурой в выработке параметров будущего разведывательного бюджета является президент США. Именно он, на ежегодной основе, после консультации с директором национальной разведки, министром обороны, помощником президента по вопросам национальной безопасности и директором службы управления и бюджета определяет в рамках потребностей национальной безопасности общий размер разведывательного бюджета, который предполагается включить в проект бюджета министерства обороны и проекты бюджетов других федеральных министерств и ведомств. При определении размера разведывательного бюджета учитывается, также такой фактор, как ожидаемый уровень инфляции.

В проект оборонного бюджета включаются большая часть средств, выделяемых на реализацию Национальной разведывательной программы, и все средства, выделяемые на Военно-разведывательную программу. Небольшая часть бюджетных ассигнований в рамках Национальной разведывательной программы включается в бюджеты других федеральных министерств, располагающих разведывательными службами: министерства внутренней безопасности, министерства юстиции, Государственного департамента, министерства финансов и энергетики.

Общий объём средств, выделяемых в рамках Национальной разведывательной программы, определяет директор национальной разведки. С этой целью он направляет в каждое федеральное министерство и ведомство, в составе которого находятся члены разведывательного сообщества США, запросы относительно их предложений по той части разведывательного бюджета, которая относится к компетенции их разведывательных служб. После этого директор национальной разведки готовит консолидированный проект бюджета Национальной разведывательной программы, который, вместе с комментариями, полученными от руководителей департаментов, в составе которых имеются разведывательные службы, направляет президенту.

Аппарат разведывательного сообщества проверяет, в какой степени бюджетные проекты отражают определенные директором национальной разведки приоритетные направления деятельности разведывательного сообщества и насколько они соответствуют потребностям федерального правительства в разведывательной продукции. При оценке бюджетных проектов программ, входящих в Национальную разведывательную программу, сопоставляется степень их соответствия бюджетным планам министерства обороны, реализуемым в рамках Военно-разведывательной программы. Подобное сопоставление позволяет свести к минимуму вероятность избыточного, либо недостаточного финансирования какой-либо из программ. Предполагаемый бюджет Военно-разведывательной программы определяет министр обороны при участии директора национальной разведки. Суммарный размер запрашиваемых ассигнований на Военно-разведывательную программу складывается в результате суммирования проектов разведывательных бюджетов самого министерства обороны и трех самостоятельных министерств, входящих в состав министерства обороны.

Административно-бюджетное управление (Office of Management and Budget) определяет насколько общая сумма запрашиваемых в соответствии с Национальной разведывательной программой бюджетных ассигнований соответствует установленным президентом США приоритетам и в какой степени предлагаемый уровень финансирования отдельных разведыватель-

ных программ, реализуемых в рамках Национальной разведывательной программы, отвечает реальным потребностям федерального правительства.

Хотя в соответствии с законодательными стандартами за выработку бюджета в рамках национальной разведывательной программы несет ответственность директор национальной разведки, на практике немалое влияние на процесс ее формирования оказывает министр обороны США. Это определяется в первую очередь тем, что координаторы большинства отдельных программ, осуществляемых в рамках Национальной разведывательной программы, возглавляют разведывательные службы, входящие в состав министерства обороны и непосредственно подчиненные министру обороны. Бюджет этих служб также непосредственно отражает потребности и приоритеты национальной обороны.

После прохождения всех указанных выше стадий проект бюджета Национальной разведывательной программы вновь поступает к директору национальной разведки. Перед тем, как принять решение по проекту бюджета, директор рассматривает рекомендации участвующих в подготовке бюджета лиц. Если проект бюджета соответствует предъявляемым директором требованиям и его подготовка должным образом была увязана с проектом бюджета Военно-разведывательной программы, ответственность за которую несет министерство обороны, директор национальной разведки направляет проект бюджета Национальной разведывательной программы президенту и в Конгресс США.

После прохождения всех стадий формирования, проекты бюджетов Национальной разведывательной программы и Военно-разведывательной программы направляются в Конгресс США. Проекты поступают в Конгресс не по отдельности, а в составе общего федерального бюджета, который президент ежегодно представляет на рассмотрение Конгресса в феврале месяце. Проекты вносятся на рассмотрение комитетов по разведке Палаты Представителей и Сената. Большая часть бюджетных ассигнований, выделяемых на Национальную разведывательную программу, а также все ассигнования, выделяемые на Военно-разведывательную программу, включаются ежегодный законопроект о выделении бюджетных ассигнований министерству обороны. Ассигнования для других разведывательных служб, не входящих в состав Министерства обороны, включаются в законопроекты соответствующих министерств и ведомств, в состав которых входят указанные службы.

Внесенный законопроект рассматриваются той палатой, в которую он был внесен, в трех чтениях. Поскольку согласно Конституции США финансовые законопроекты должны вноситься в Палату представителей, первой палатой, рассматривающей финансовый законопроект является нижняя палата Конгресса. При этом рассмотрение в первых двух чтениях проходит в профильном (разведывательном) комитете палаты. Комитет, после рассмотрения законопроекта, представляет его палате со своими поправками и дополнениями, либо в оригинальном варианте, если по мнению комитета поправки и дополнения не требуются. В случае одобрения законопроекта Палатой представителей, он передается в Сенат, который также должен принять его в трех чтениях, первые два из которых также будут проходить в профильном комитете. В свою очередь профильный комитет Сената может одобрить законопроект в том варианте, в котором он поступил в палату, либо предложить к нему поправки.

Если Сенат одобрит законопроект (в том числе с учетом поправок предложенных профильным комитетом), он возвращает его в Палату представителей. Если одна из палат не согласится с поправками, предложенными другой палатой, Конгрессом создается согласительная комиссия, состоящая из депутатов обеих палат. Задачей комиссии является поиск компромисса, приемлемого для обеих палат. После того, как позиции палат будут согласованы и билль будет принят обеими палатами, он подписывается спикером Палаты представителей и вице-президентом США (или временным председателем Сената) и направляется на подпись президенту.

В случае подписания его президентом, финансовый законопроект становится законом. Если президент не одобрит законопроект и вернет его со своими возражениями в Конгресс (в ту палату, которой он был предложен), палата должна, зафиксировав все возражения президента в своем журнале, пересмотреть законопроект. Если законопроект после пересмотра будет последовательно одобрен двумя третями голосов каждой из палат, он становится законом.

Если президент в течение 10 дней со времени представления законопроекта не вернет его в Конгресс, законопроект также становится законом. Однако, если по истечении отведенных президенту 10 дней законопроект не представляется возможным вернуть в Конгресс в силу отсрочки заседаний Конгресса, то законопроект законом не становится (данную ситуацию иногда обозначают термином «карманное вето» президента).

2.4. Бюджет ЦРУ. Финансирование тайных операций

Несмотря на то, что уже более десятилетия общие цифры разведывательного бюджета, выделяемого на нужды разведки в рамках двух основных общенациональных разведывательных программ: Национальной разведывательной программы и Военно-разведывательной программы, не являются секретными и публикуются для всеобщего ознакомления, детали разведывательного бюджета по-прежнему скрыты от глаз широкой общественности. Поэтому, точная сумма бюджетных расходов такого крупного и общеизвестного члена разведывательного сообщества как ЦРУ все также продолжает оставаться закрытой информацией, как это было и в годы «холодной войны».

Общие оценки бюджета ЦРУ дают цифры, превышающие сумму в 3 миллиарда долларов. При этом бюджет ЦРУ не принимается отдельным законодательным актом, а как и бюджеты большинства разведывательных служб Соединенных Штатов, является составной частью бюджета министерства обороны. В бюджете министерства обороны бюджет ЦРУ сосредоточен в основном в бюджете военно-воздушных сил, а именно в той статье, которая предусматривает бюджетные ассигнования на "Иные закупочные операции военно-воздушных сил" в подстатье "Деятельность по подбору" (Selected Activities line item in Other Procurement Air Force). В этой же подстатье сконцентрирована та часть бюджета Национального управления воздушно-космической разведки, которая приходится на космические разведывательные проекты ЦРУ.

Подтверждением того, что практически все ассигнования, закрепленные в подстатье "Деятельность по подбору" приходятся не на закупочные операции, а на финансирование ЦРУ может служить тот факт, что бюджетные средства по этой подстатье, которая составляет примерно половину бюджета "Иных закупочных операций военно-воздушных сил" расходуются в несколько раз быстрее чем ассигнования по иным статьям, которые предполагают приобретение оборудования и закупочные работы, и примерно с той же скоростью, как по статьям, которые финансируют содержание кадрового аппарата и оперативную деятельность. Кроме того ни в бюджете сухопутных сил, ни в бюджете военно-морского флота нет такой подстатьи, как "Деятельность по подбору".

Значительно труднее определить какая часть бюджета, закрепленного в подстатье "Деятельность по подбору" идет на финансирование ЦРУ, а какая входит в бюджет Национального управления воздушно-космической разведки и идет на финансирование космических программ, в реализации которых принимает участие в том числе и ЦРУ. Еще более трудной выглядит эта задача, если принять во внимание тот факт, что значительная часть средств, которые ЦРУ расходует на космическую разведку, включены в бюджет Научно-технического директората ЦРУ, занимающегося разработкой разведывательных спутников. По различным оценкам на космические программы ЦРУ выделяется порядка нескольких сотен миллионов долларов, однако не ясно, какая часть этих денег сосредоточена в бюджете ЦРУ, а какая в бюджете Национального управления воздушно-космической разведки.

В данном разделе хотелось бы поговорить не о расходах ЦРУ на космические или какие-то иные программы добывания разведывательной информации, а о финансировании такого специфического направления деятельности ЦРУ как осуществление тайных операций разведки. «Утечки» информации, касающиеся расходов ЦРУ на финансирование тайных операций как правило относятся к весьма удаленным от современности историческим периодам. Поэтому они не позволяют делать выводы о том, какие суммы в современном бюджете ЦРУ тратятся на финансирование тайных операций. Но они вполне позволяют говорить о пропорциях в расходовании бюджетных средств на различные направления деятельности Центрального разведывательного управления США.

По отдельным данным, в пятидесятые годы XX века на проведение тайных операций расходовалось до 50 % бюджета ЦРУ. Более чем через 30 лет, в 1987 году, суммарные расходы разведывательного сообщества на проведение тайных операций составили всего 4 % от бюджета сообщества⁸⁹⁵, а в 1988 году директор центральной разведки Уильям Вебстер оценивал расходы разведывательного сообщества на проведение тайных операций в 3% общего бюджета сообщества⁸⁹⁶. В 1993 году бывший руководитель Оперативного директората ЦРУ Ричард Штольц заявил, что лишь 2-3% бюджета разведывательного сообщества тратится на тайные операции – около 10 % бюджета Оперативного директората ЦРУ⁸⁹⁷.

Однако если производить расчет, исходя из бюджета Оперативного директората ЦРУ (его бюджет составляет чуть более 1200 миллионов долларов), получается, что ЦРУ тратило ежегодно на тайные операции лишь 120 миллионов долларов. Следовательно, приблизительно три четверти тайных операций финансируется не из бюджета ЦРУ, а из какого-то другого бюджета, что противоречит официальной позиции властей, согласно которой за исключением редких случаев, вопросами тайных операций в Соединенных Штатах занимается исключительно ЦРУ.

Впрочем, не стоит расценивать столь малые проценты бюджета, приходящиеся на финансирование тайных операций, как факт постепенного сворачивания этого направления деятельности ЦРУ. Скорее наоборот, реалии окружающей действительности говорят совсем об обратном. Непрерывающаяся череда «цветных» революций, сотрясающих различные регионы мира лишь один из множества видов тайных операций. Но даже на них из американского бюджета расходуются сотни миллионов (а то и миллиарды) долларов. Ведь даже признания официальных лиц США подтверждают, что лишь «поддержка демократии» на Украине обошлась американскому бюджету не менее чем в пять миллиардов долларов.

Простейшие арифметические расчеты, произведенные на основании приводимых выше свидетельств официальных должностных лиц США, говорят о том, что в первой половине 90-х годов прошлого века американская разведка ежегодно должна была расходовать на тайные операции менее миллиарда долларов (2-3% от 30 миллиардов бюджета разведывательного сообщества). Это явно не увязывается с реальными фактами. На лицо очевидное расхождение цифр.

Тому могут быть два достаточно простых объяснения: 1) поскольку тайные операции с точки зрения закона являются акциями правительства Соединенных Штатов, не исключено, что львиная доля финансов, выделяемых на их проведение, поступает не из бюджета национальной разведки, а из иных бюджетных или даже внебюджетных источников; 2) официальные должностные лица ЦРУ и разведывательного сообщества банально обманывают общественность, многократно занижая реальные расходы на тайные операции. Впрочем, вполне вероятно, что верны оба из приведенных выше объяснений. Соединенным Штатам выгодно как

⁸⁹⁵ Woodward Bob Veil – The Secret Wars of the CIA 1981-1987, Simon and Schuster, N.Y. 1987. P.64.

⁸⁹⁶ Webster William Remarks before the Council on Foreign Relations, Washington DC, 12 December 1988, cited in Alfred Prados, Intelligence Budgets: Contents and Releasability, Congressional Research Service, CDS 89-465F, 2 August 1989, – P.-23.

⁸⁹⁷ Central Intelligence Agency, Symposium on the Teaching of Intelligence – October 1-2, 1993, Washington, DC, Central Intelligence Agency Center for the Study of Intelligence, April 1994, CSI 94-001, -P.- 16.

занижать официально декларируемые расходы на тайные операции, так и диверсифицировать источники поступления средств на их проведение.

Оценивая бюджет тайных операций, следует принимать во внимание тот факт, что при обсуждении тайных операций в Конгрессе представители разведывательного сообщества и ЦРУ стремятся всячески занижить суммарные расходы на проведение операций, не включая в ежегодные расходы на тайные операций зарплату сотрудников ЦРУ, осуществляющих тайные операции, различные административные расходы, расходы на средства связи и т.д. Если в период президентства Картера штат Службы тайных операций составлял около 1000 человек, то уже в период президентства Рейгана штат Службы превысил 4000 человек. В дополнение к этому, как было замечено еще Комиссией Пайка в 1975 году, значительная часть сотрудников Административного директората ЦРУ осуществляет организационную поддержку работы Службы тайных операций. Однако эти расходы традиционно не принято рассматривать как расходы на тайные операции, хотя они и обходятся американскому бюджету в сотни миллионов долларов ежегодно.

В некоторых случаях официальные суммы, выделяемые на финансирование тайных операций в несколько раз меньше тех сумм, которые тратятся в действительности. Например, в 80-е годы XX века на поддержку "контрас" в Никарагуа официально было выделено 100 миллионов долларов. Однако реально, с учетом затрат на авиационную разведку и разведку на каналах связи, разведывательное сообщество потратило на поддержку "контрас" 400 миллионов. "Лишние" 300 миллионов были профинансированы за счет других статей разведывательного бюджета, формально не связанных с проведением тайных операций⁸⁹⁸. Кроме того не поддаются учету различные "внебюджетные" финансовые поступления ЦРУ от таких видов деятельности, как продажа оружия и транспортировка наркотиков.

Проводя наиболее дорогостоящие тайные операции, США стремятся привлечь к их финансированию и другие государства, которые имеют сходные с Соединенными Штатами интересы в регионе. Так, при проведении тайных операций ЦРУ в Польше в начале 80-х американской разведке оказывал финансовую помощь Ватикан. Тайные операции в Афганистане, помимо ЦРУ, финансировали Китай, Саудовская Аравия и Египет, которые для этого с 1980 по 1987 годы выделили в общей сложности 500 миллионов долларов⁸⁹⁹. Продолжая данную логическую последовательность, несложно догадаться, что на тайные операции на территориях Чеченской республики и Дагестана пришлось раскошелиться Саудовской Аравии и другим нефтяным монархиям Персидского Залива, в то время как «цветную» революцию на Украине в значительной мере пришлось оплачивать Германии Франции и другим менее богатым европейским союзникам США по НАТО.

2.5. Общая величина разведывательного бюджета

Длительное время суммарные расходы американского бюджета на разведывательную деятельность держались в секрете. Под давлением общественности американское руководство шло на определенные уступки, раскрывая информацию по отдельным составляющим общего разведывательного бюджета. Так, например, в середине 90-х годов XX века были обнародованы расходы США в рамках Национальной программы внешней разведки в последнее десятилетие «холодной войны», а вскоре и информация до 2001 года. Эти цифры не позволяли судить об общих расходах США на разведку, но они демонстрируют достаточно интересную динамику

⁸⁹⁸ Omand, Joanne, Administration Mobilizes To Direct Aid to Rebels, The Washington Post, 13 July 1986, PP. – A1, A16.

⁸⁹⁹ Harrison, Selig, Afghanistan: Soviet Intervention, Afghan Resistance, and the American Role, in Michael Klare and Peter Kornbluh, editors, Low Intensity Warfare, (New York, Pantheon, 1989), P. – 200.

изменения разведывательных расходов США в сравнении с расходами на национальную оборону.

Так, если сравнить динамику роста расходов США на национальную оборону и на разведывательные нужды, то нетрудно заметить рост разведывательного бюджета не только в абсолютных цифрах, но и в процентном отношении к общим расходам США на нужды обороны. С 1980 по 1986 годы общий оборонный бюджет увеличился на 40 процентов, а затем в последующие 11 лет, плавно снижался до уровня 1980 года и даже ниже. За тот же период (с 1980 по 1986 годы) бюджет разведки возрос более чем на 115 процентов, а к 1989 – уже на 125 процентов от уровня 1980 года. В 90-е годы прошлого столетия рост разведывательного бюджета примерно соответствовал росту расходов на национальную оборону, а после известных событий 11 сентября 2001 года расходы на разведку вновь росли значительно быстрее оборонных расходов⁹⁰⁰.

Подобная диспропорция между динамикой развития оборонного и разведывательного бюджетов на первый взгляд недостаточно понятна, особенно в контексте окончания «холодной войны». Весьма интересное обоснование столь бурного роста разведывательного бюджета в 90-е годы прошлого века предложила парламентская комиссия Аспина-Брауна, по мнению которой многообразие задач правительства, для решения которых используются результаты работы разведки столь велико, что представляется фактически нереальным определить правильный баланс между угрозами национальной безопасности США и деятельностью американской разведки, а следовательно при планировании бюджетных расходов на разведку разумно руководствоваться в первую очередь тем, какую сумму денег нация готова потратить на разведку и насколько это соответствует национальным представлениям о месте и роли США в мировом сообществе⁹⁰¹.

В последнее десятилетие степень открытости для общественности общего размера разведывательного бюджета существенно возросла. С 2007 года общедоступной стала информация о бюджете обеих общенациональных разведывательных программах США: Национальной разведывательной программе и Военно-разведывательной программе. За это время суммарный бюджет двух разведывательных программ вырос более чем на четверть: с 63.5 млрд. долларов в 2007 году до максимума в 80.1 в 2010 году⁹⁰². В последующие три года, в рамках бюджетного секвестирования, закрепленного Законом о контроле за бюджетом 2011 года⁹⁰³, бюджет разведки и вовсе постепенно уменьшался, пропорционально общему сокращению расходов федерального правительства США, до рекордно низких 66.8 млрд. долларов в 2015 году.

С 2016 года рост бюджета двух основных разведывательных программ США возобновился. В 2016 году их суммарный бюджет составил 70.7 миллиарда долларов, а в 2017 году увеличился до 73 миллиардов⁹⁰⁴. Причем в бюджете разведывательных программ стала наблюдаться новая, до это не проявлявшаяся тенденция: на фоне роста бюджета Национальной разведывательной программы, бюджет которой в 2017 году (54.6 миллиарда) превысил бюджет этой же программы в рекордном для разведки 2010 году (53.1 миллиарда), существенно медленнее начал расти бюджет Военно-разведывательной программы. Так если в 2010 году на Военно-разведывательную программу было потрачено 27 миллиардов долларов, то в 2017 году она обошла американским налогоплательщикам лишь в 18.4 миллиарда.

⁹⁰⁰ [сайт]. URL: <http://www.fas.org/irp/budget/index.html#1> (дата обращения: 25.04.2014)

⁹⁰¹ См.: Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence, Chapter 13 – The Cost of Intelligence, March 1, 1996, Washington: Governmental Printing Office, 1996.

⁹⁰² [сайт]. URL: <http://www.fas.org/irp/budget/index.html#1> (дата обращения: 25.04.2014)

⁹⁰³ См.: Budget Control Act of 2011, Pub. L. 112-25, Aug. 2, 2011, 125 Stat. 240.

⁹⁰⁴ [сайт]. URL: <http://www.fas.org/irp/budget/index.html?PHPSESSID=70809e6b347db7b2122df1ef24d743e0>. (дата обращения: 15.06.2018)

Честно говоря, в версию о реальном сокращении финансирования военно-разведывательных программ верится с трудом. Темпы роста расходов на военную разведку в США никогда не отставали от темпов роста расходов на разведку в целом. Предположение о сокращении финансирования военной разведки видится еще менее правдоподобным, если вспомнить о том, что военно-разведывательными службами в США являются АНБ и обе общенациональные службы космической разведки: Национальное управление космической разведки и Национальное управление воздушно-космической разведки.

Более реалистичным видится другое предположение: США решили вернуться к прежней практике «растворения» разведывательных расходов в огромном бюджете министерства обороны США. Когда учреждались военно-разведывательные программы, не предполагалось, что информация о расходуемых на их реализацию бюджетных средствах станет открытой и будет доступна общественности. Но после 2007 году министерство обороны обязали обнародовать общую сумму расходов на военно-разведывательные программы. Более того, общественность больше интересовалась уже не расходами на каждую из общенациональных разведывательных программ, а лишь общей цифрой расходов на разведку, получаемой в результате сложения расходов на Национальную разведывательную программу и Военно-разведывательную программу.

Закономерное решение напрашивалось само собой: вернуться к прежней практике и часть разведывательных расходов записывать в другие расходные статьи министерства обороны. Тем самым достигался двойной эффект: 1) внешне создавалось впечатление, что расходы на военную разведку или сокращаются или, по крайней мере, не растут; 2) общественность нейтрально реагировала на возобновление стремительного роста расходов Национальной разведывательной программы, поскольку общая сумма расходов на разведку (за счет номинального «уменьшения» расходов на военную разведку) практически не менялась.

Несмотря на формальную публичность разведывательного бюджета США и обнародования для широкой общественности бюджетных расходов на две основные разведывательные программы США, вряд ли можно говорить о полной открытости бюджета разведывательного сообщества США. Не стоит забывать, что разведывательное сообщество не представляет собой вертикально интегрированной организационной структуры. В его состав входят разведывательные службы, состоящие в составе самых различных федеральных министерств. В большинстве из этих министерств действуют свои разведывательные (а иногда и отдельные контрразведывательные) программы, которые не являются частью общенациональных разведывательных программ. При этом даже за рамками общенациональных и ведомственных разведывательных программ финансируется определенная часть деятельности ведомственных разведывательных служб, которую они осуществляют в интересах своего головного министерства⁹⁰⁵. По чисто формальным критериям такие расходы федерального министерства на свою разведку не будут считаться частью расходов США на разведку, а будут «растворены» в других бюджетных статьях того или иного федерального министерства. Точно таким же образом не будут считаться разведывательными расходами расходы министерств на инфраструктуру, оборудование, содержание персонала, хозяйственное обслуживание входящих в его состав разведывательных служб. Таким образом, имеющиеся данные о бюджетных расходах США на свои общенациональные разведывательные программы позволяют оценивать лишь общую динамику разведывательных расходов Соединенных Штатов, но не позволяют судить об общих цифрах расходов США на разведку.

С другой стороны, именно внимательный анализ изменчивости расходов США на разведку в последнее десятилетие позволяет сделать другой весьма интересный вывод: по

⁹⁰⁵ См., например: Intelligence Community Directive № 104 of April 30, 20136 NIP Budget Formulation, Execution, and Performance Evaluation. [сайт]. URL: <http://www.dni.gov/files/documents/ICD/ICD%20104.pdf> (дата обращения: 25.04.2014).

всей видимости, период экспоненциального роста разведывательных расходов, свойственный предыдущим двум десятилетиям истории Соединенных Штатов завершился. Тенденция опережающего развития системы разведывательных служб (и как следствие, ускоренного роста доли расходов на разведку в федеральном бюджете Соединенных Штатов), характерная для нескольких предыдущих десятилетий эволюции государственного механизма США, в настоящий период фактически исчерпала себя. Даже для мощнейшей и богатейшей державы мира рано или поздно наступает момент, когда желание непрерывно наращивать потенциал разведки, и распространять ее влияние по всему миру наталкивается на физическую неспособность государственного бюджета удовлетворять безудержно растущие финансовые аппетиты своих спецслужб.

Глава 3. СПЕЦСЛУЖБЫ США И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

3.1. Деятельность спецслужб США как потенциальная угроза гражданским правам и свободам

Деятельность любых государственных органов и их составных элементов всегда требует определенного правового урегулирования. Поэтому вполне естественно, что вопрос о необходимости правовой регламентации разведывательной деятельности возник в США практически одновременно с возникновением постоянно действующих разведывательных служб, которые начали создавать в структуре различных федеральных министерств США во второй половине XIX века.

Первые разведывательные службы являлись органами ведомственной разведки (госдепартамент, военное и военно-морское министерства) и преимущественно обслуживали интересы своих головных министерств. Масштабы разведывательной деятельности в этот период были еще крайне невелики. Реакция общественности на возможно имевшие место частные злоупотребления и нарушения законности со стороны сотрудников таких служб отсутствовала, либо была крайне мало заметной. Вполне естественно, что проблема правового ограничения деятельности спецслужб (и уж тем более законодательного ограничения) на этом начальном этапе развития американской разведки еще не поднималась. Оценивая деятельность американской разведки по сбору и добыванию разведывательной информации в историческом разрезе, нельзя не признать, что почти до конца первой трети XX века подобная деятельность ограничивалась в США внешней разведывательной деятельностью (осуществляемой, в основном, посредством добывания разведывательной информации зарубежной агентурной разведкой) и контрразведывательной деятельностью (проводившейся преимущественно с позиций собственной территории).

Крайне малая потребность в урегулировании деятельности спецслужб отнюдь не означала полного отсутствия нормативного правового регулирования деятельности первых разведывательных ведомств Соединенных Штатов. Обладающие собственными разведывательными службами федеральные министерства в рамках внутриведомственных инструкций разрабатывали и совершенствовали систему административных стандартов, регламентирующих порядок проведения операций разведки, процедуры привлечения граждан к негласному сотрудничеству с разведкой, механизм рационального использования бюджетных средств при финансировании разведывательной деятельности, огромное количество иных, самых разнообразных вопросов, возникавших в повседневной деятельности разведывательных служб. То есть уже с момента создания ведомственных разведывательных органов начала формироваться правовая база, направленная на обеспечение наиболее эффективных условий деятельности разведки.

Отсутствие законов, регулирующих деятельность разведывательных служб, не создавало неудобств для самих разведывательных служб. За неимением законодательных ограничений деятельности разведки в сфере сбора и добывания разведывательной информации отсутствовала и необходимость законодательной защиты интересов разведки. Вполне естественно, что вся правовая база, регламентирующая деятельность разведывательных служб, формировалась исключительно за счет подзаконного нормотворчества. Причем, уровень нормативных правовых актов, направленных на регулирование деятельности разведки, в значительной мере зависел как от уровня развития разведывательной организации США, так и от уровня решаемых разведывательными службами задач.

До начала процесса централизации разведки (фактически до окончания второй мировой войны) наиболее оптимальным уровнем, на котором должны издаваться нормативные акты,

регламентирующие какое-либо из направлений разведывательной деятельности, был уровень руководителя разведывательного органа. В рамках задач, стоящих перед его разведывательной службой, он наиболее целостно и системно мог решить вопрос о выработке наиболее эффективных нормативных стандартов для того или иного направления разведывательной деятельности.

Высшим уровнем правового регулирования деятельности разведки в этот период является уровень руководителя того федерального министерства, в структуре которого находится разведывательная служба. Причем на этом уровне чаще регулировались вопросы организации и общей компетенции разведывательных служб⁹⁰⁶. Регламентация же непосредственно деятельности разведки в сфере сбора и добывания разведывательной информации обычно возлагалась на руководство самих разведывательных органов.

В период доминирования ведомственных разведок, сконцентрированных на обеспечении разведывательных потребностей своих головных ведомств, в Соединенных Штатах фактически отсутствовала необходимость регламентации разведывательной деятельности при помощи высших подзаконных нормативных правовых актов (исполнительных приказов и директив президента). В значительной мере это было связано с тем, что перед разведывательными службами еще не ставились задачи общегосударственного масштаба. Подтверждением этого может служить и тот факт, что первые попытки воздействовать на разведывательную деятельность при помощи нормативных правовых актов, издаваемых главой государства, совпадают по времени с первыми усилиями американских президентов, направленными на централизацию разведывательной системы и создание в США единой разведывательной организации, действующей в интересах всего американского государства⁹⁰⁷.

Однако время не стояло на месте. В результате достижений научно-технического прогресса в деятельности разведки, направленной на сбор и добывание разведывательной информации, произошли революционные изменения. Появились разведывательные подразделения, добывающие разведывательную информацию на каналах связи, линиях передачи информационных потоков. С возникновением космических спутников появились подразделения, ведущие разведывательную деятельность при помощи средств космической разведки. Активно осваиваются разведкой глобальные компьютерные сети.

С развитием технических средств, используемых для ведения разведывательной деятельности, постепенно развивалась и совершенствовалась система органов, занимающихся сбором и добыванием разведывательной информации на новых для разведки направлениях. В самостоятельные разведывательные службы выделились подразделения, занимающиеся радиоэлектронной, воздушной, космической разведкой. Круг решаемых ими задач в значительной мере обособился от тех общих задач, которые традиционно решались разведкой в сфере сбора и добывания разведывательной информации.

Изменение принципов правового регулирования разведывательной деятельности совпадает по времени с началом разведывательной реформы, основные положения которой были закреплены в Законе о национальной безопасности 1947 года⁹⁰⁸. После учреждения должности директора центральной разведки, создания СНБ и ЦРУ, единого министерства обороны в США начался постепенный процесс объединения разведки. Естественно, что создание разведывательного сообщества США, укрупнение служб военной разведки, расширение управляющих и координирующих функций директора центральной разведки, изменение масштаба и

⁹⁰⁶ См., например: General Order 80, War Department, August 26, 1918.

⁹⁰⁷ См., например: Franklin D. Roosevelt to Agency Heads, June 26 1939, U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Final Report, Book III. Washington: Governmental Printing Office, 1976.– P.403; National Intelligence Authority Directive No. 1, National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Bureau of Intelligence and Research: Lot 62 D 42, IAC.

⁹⁰⁸ См.: 61 Stat. 495.

сути задач, решаемых разведкой, потребовало переработки и корректировки системы правовых норм, регламентирующих деятельность разведывательных органов.

В отличие от предшествующего периода определяющим основы и принципы деятельности разведывательных служб после второй мировой войны становится уже не внутриведомственное нормотворчество, а нормативные правовые акты, издаваемые президентом США либо подчиненными непосредственно президенту координирующими разведывательную деятельность органами (Советом национальной безопасности, директором центральной разведки). Соответственно, изменяется роль внутриведомственных нормативных правовых актов, основной функцией которых становится развитие и детализация положений вышестоящих нормативных документов.

Наиболее активно в процесс формирования единой нормативной базы, регламентирующей деятельность всей системы разведывательных органов США, включился созданный на основании Закона о национальной безопасности Совет национальной безопасности⁹⁰⁹. В первые десятилетия после учреждения СНБ им было подготовлено несколько десятков секретных директив по вопросам разведывательной деятельности⁹¹⁰, на основании которых руководителями федеральных министерств, имеющих в своей структуре разведывательные службы, и руководителями самих разведывательных служб издавались ведомственные нормативные правовые акты, приводя нормативную базу, на которой строится деятельность каждой отдельной разведывательной службы, в соответствие с едиными установками и стандартами, закрепленными в нормативных актах более высокого уровня.

К концу шестидесятых – началу семидесятых годов вновь потребовался серьезный качественный пересмотр базовых принципов правового регулирования деятельности разведывательных органов США. Развитие законодательства, направленного на ограничение прав разведывательных служб, осуществляющих сбор и добывание разведывательной информации, принятие Конгрессом США Закона о контроле над преступностью 1968 года⁹¹¹, нескольких редакций Закона о свободе информации⁹¹² фактически сделали невозможным прежний принцип формирования правовой базы, направленной на обеспечение благоприятных условий для работы разведывательных служб. Для эффективного правового обеспечения разведывательной деятельности (и в первую очередь, той ее части, которая связана со сбором и добыванием разведывательной информации) необходима была *законодательная* поддержка интересов разведывательных служб.

С развитием приемов и методов, используемых разведкой в процессе добывания разведывательной информации, развивалась и совершенствовалась система нормативно-правовых актов, регламентирующих эту сферу разведывательной деятельности. Поскольку в США деятельность разведки по сбору и добыванию разведывательной информации традиционного является одним из ведущих направлений разведывательной деятельности (и первым организационно оформившимся направлением), именно здесь (приблизительно к середине 30-х годов XX века) впервые обозначились две базовые задачи, определившие в дальнейшем не только особенности развития правового регулирования данного направления разведывательной деятельности, но, и в более широком плане, закрепившие общие тенденции развития правовой основы разведывательной деятельности США в XX веке.

⁹⁰⁹ См.: National Security Act of 1947, 61 Stat. 495. (50 US Code 401 et seq.).

⁹¹⁰ См., например: National Security Council Intelligence Directive № 4 (National Intelligence Objectives), Dec. 12, 1947; National Security Council Intelligence Directive № 5 (Espionage and Counterespionage Operations), Dec. 12, 1947; National Security Action Memorandums № 277, Jan.30, 1964 (Review of Early Warning Procedures for Anticipating Foreign Crises), National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Executive Secretariat, NSC Files: Lot 66 D 95, NSCIDs.

⁹¹¹ См.: Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968, Sec. 801(d), Pub. L. 90-351, June 9, 82 Stat. 196.

⁹¹² См.: Freedom of Information Act: Pub. L. 90-23, June 5 1967, 81 Stat. 54; Pub. L. 89-487, July 4 1966, 80 Stat. 250; Pub. L. 93-502, Nov. 21, 1974, 88 Stat. 1561.

Применительно к данному направлению деятельности разведки первую задачу можно обозначить как: "формирование при помощи средств нормативно-правового регулирования благоприятных условий для сбора и добывания разведывательными службами разведывательной информации". Эта задача достаточно успешно решалась в рамках нормативно-правовых актов, издаваемых исполнительной властью. Лишь в последние десятилетия был принят ряд федеральных законодательных актов, которые закрепили законодательные гарантии как для самих ведомств, осуществляющих сбор и добывание разведывательной информации, так и для тех лиц, которые сотрудничают с разведкой⁹¹³. Роль судебных прецедентов в решении этой задачи достаточно незначительна. В основном, судебные решения, которые можно квалифицировать как формирующие благоприятные условия для деятельности разведки, направленной на сбор и добывание разведывательной информации, не создают новую норму права, а содержат лишь толкование законов или подзаконных нормативных правовых актов в выгодном для разведки свете⁹¹⁴.

Вторая задача может быть определена как: "разработка правовых стандартов, обеспечивающих соблюдение конституционных прав американских граждан в процессе деятельности разведывательных служб, направленной на приобретение разведывательной информации". По своей сути она формируется как неизбежное следствие усиления роли разведывательных служб в достижении стоящих перед государством целей (то есть выступает в роли своеобразного "побочного эффекта" от деятельности государственных органов в рамках решения первой из двух обозначенных задач).

Решением этой задачи преимущественно занимаются законодательная и судебная ветви власти. Именно поэтому в США большинство норм, направленных на ограничение прав спецслужб и на регламентацию деятельности разведки в сфере сбора и добывания разведывательной информации, закреплено в федеральных законодательных актах и в решениях федеральных судов различного уровня.

Несмотря на внешнюю противопоставленность двух обозначенных задач, в совокупности они составляют единую глобальную проблему правового регулирования деятельности разведки – проблему определения оптимального соотношения между интересами разведки и интересами защиты прав и свобод граждан. В этой связи эффективной систему правового регулирования разведывательной деятельности (в первую очередь, в сфере сбора и добывания разведывательной информации) можно считать лишь в том случае, если в нормативно-правовых актах, формирующих эту систему, достаточно успешно решен вопрос о надлежащем балансе между правовой защитой конституционных прав и свобод граждан и правовым обеспечением интересов разведывательных служб, ведущих сбор и добывание разведывательной информации.

3.2. Первые правовые стандарты в сфере сбора и добывания разведывательной информации в США

Вплоть до окончания первой мировой войны в США напрямую не поднимался вопрос о необходимости разработки правовых ограничений деятельности спецслужб, направленной на добывание разведывательной информации. Масштабы подобной деятельности были достаточно незначительны, и основную часть своей работы молодые американские спецслужбы проводили за пределами территориальной юрисдикции Соединенных Штатов.

Косвенно, все же, проблема допустимости добывания правоохранительными органами и спецслужбами информации на линиях связи была затронута в принятом в 1912 году **Законе**

⁹¹³ См., например: Intelligence Identities Protection Act of 1982, Pub. L. 97-200, Sec. 1, June 23, 1982, 96 Stat. 122.

⁹¹⁴ См., например: *United States et al. v. Richardson*, 418 U.S. 166 (1974); *Snepp v. United States*, 444 U.S. 507 (1980).

о регулировании радиокommunikаций⁹¹⁵. Сфера регламентируемых данным законом отношений касалась только вопросов передачи информации при помощи радиосвязи. Однако, категорическая позиция законодателя, не только не допускающего разглашения передаваемых по радио сведений без разрешения адресата (либо без соответствующей судебной санкции), но и устанавливающего за подобные неправомерные действия уголовную ответственность (до 3-х месяцев тюремного заключения) достаточно показательна. Она демонстрирует тот факт, что в момент становления разведывательных служб коллизию интересов между правами и свободами американских граждан и потребностями спецслужб в добывании разведывательной информации американский законодатель склонен был разрешать исключительно в интересах граждан.

Однако, запретительные нормы, закрепленные Законом о регулировании радиокommunikаций 1912 года относились к достаточно узкому кругу отношений. В целом же проблема добывания разведывательной информации законодательно не была урегулирована. Поэтому, когда в конце 20-х – начале 30-х годов в ряде судебных дел, рассмотренных в этот период Верховным Судом США, был поднят вопрос о правомерности прослушивания телефонных переговоров американских граждан, судебная власть не смогла вынести однозначного суждения по вопросу как о самой допустимости прослушивания телефонных и иных переговоров, так и относительно тех условий, при которых правоохранительные органы и спецслужбы вправе прибегать к указанным способам добывания информации. Не только нижестоящие суды, но даже Верховный Суд США подчас высказывал взаимоисключающие друг друга суждения, не определив своего однозначного отношения к этой проблеме⁹¹⁶.

Коллизию между интересами спецслужб, стремящихся любыми средствами добыть необходимую им информацию, и Четвертой поправкой Конституции Соединенных Штатов, закрепляющей неприкосновенность "...личности, жилища, бумаг и имущества"⁹¹⁷ американских граждан весьма своеобразным образом разрешил **Закон о коммуникациях 1934 года**⁹¹⁸. В отличие от судебной власти США, достаточно непоследовательно разрешавшей указанное противоречие, американский законодатель совершенно недвусмысленно выразил свое отношение к данной проблеме, фактически введя запрет на любые акции, связанные с прослушиванием телефонных переговоров американских граждан, если подобное действия не осуществлялись по добровольному согласию участвовавших в разговоре лиц, либо не были санкционированы судом, наделенным соответствующими полномочиями⁹¹⁹. Несложно заметить, что Закон о коммуникациях 1934 года фактически повторил те положения, которые содержал Закон о регулировании радиокommunikаций 1912 года, экстраполировав его запретительные нормы, касавшиеся радиокommunikаций, на все формы коммуникаций.

Принимая во внимание проблематичность оперативного получения судебных санкций, уполномочивающих спецслужбу или правоохранительный орган на осуществление прослушивания телефонных переговоров, несложно сделать вывод относительно того, что процедура получения подобных санкций, закрепленная в законе вряд ли была востребована в практической деятельности американских спецслужб в 30-е годы.

Фактический, законодательный запрет собирать разведывательную информацию на линиях коммуникации в корне противоречил реально складывающейся исторической ситуа-

⁹¹⁵ См.: An Act to regulate radio communication, August 13, 1912, sec.4 (Secrecy Of Messages), 37 Stat. 302.

⁹¹⁶ См.: *Marron v. United States*, 275 U.S. 192 (1927); *Go-Bart Importing Co. v. United States*, 282 U.S. 344 (1931); *United States v. Lefkowitz*, 285 U.S. 452 (1932).

⁹¹⁷ См.: The Constitution of the United States, Articles in addition to, and Amendment of the Constitution of the United States of America. Article IV. Цит. по: Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary, N. J. 1989, P. 1703.

⁹¹⁸ Communication Act of July 19 1934, 48 Stat. 1064.

⁹¹⁹ Ни Закон о коммуникациях 1934 года, ни другие законодательные акты этого периода не уточняют, какие суды вправе выдавать подобные разрешения. См.: Communication Act of July 19 1934, ch. 652, title VI, sec.605, 48 Stat. 1103.

ции и заведомо не мог носить долговременного характера. Политика "Нового курса" Франклина Д. Рузвельта предусматривала весьма существенное усиление как разведывательных служб, так и федеральных правоохранительных органов, которое выразилось в том числе и в весьма существенном расширении компетенции указанных структур. На стороне разведывательных служб, которые не могли эффективно добывать информация в рамках запретительных стандартов, установленных Законом о коммуникациях 1934 года, выступила судебная власть, которая сочла допустимым принимать как полноценные доказательства в судебном процессе сведения, полученные в результате прослушивания (естественно, осуществлявшегося без какой-либо судебной санкции).

В судебном решении по делу *Nardone v. United States* Верховный Суд признал запрет на прослушивание телефонных переговоров без судебной санкции в тех случаях, когда пересекается граница штата, не относящимся к федеральному правительству и его органам⁹²⁰. Логика суда, рассудившего, что если Закон о коммуникациях 1934 года именно на федеральное правительство возлагает ответственность за организацию коммуникаций на территории США, то содержащиеся в законе запреты не могут трактоваться как относящиеся к федеральному правительству или его подразделениям, конечно небесспорна. Но подобная благосклонность судебной власти весьма точно отражала потребности времени, когда накануне начала Второй мировой войны требовалось пожертвовать определенной частью прав и свобод граждан в интересах усиления государства и повышения способности государственных служб противостоять надвигавшейся угрозе⁹²¹.

В 1940 году была предпринята попытка законодательно закрепить фактически уже изменившийся в пользу спецслужб баланс между необходимостью защиты конституционных прав и свобод граждан и интересами национальной безопасности, предоставив разведывательным и контрразведывательным службам более широкие права по добыванию разведывательных сведений путем перехвата телефонных, телеграфных и любых иных сообщений. На рассмотрение в Конгресс был внесен законопроект, предполагавший наделение спецслужб и правоохранительных органов правом осуществления перехвата телефонных и телеграфных сообщений не только на основании судебной санкции, но и на основании решения руководителя соответствующего федерального министерства, спецслужба которого осуществляла данные действия⁹²².

Законопроект не стал законом. На период участия США во Второй мировой войне сама проблема законодательного расширения прав спецслужб в сфере сбора и добывания разведывательной информации оказалась неактуальной. Дело в том, что статья 606 Закона о коммуникациях 1934 года наделяла президента США в период нахождения США в состоянии войны чрезвычайными полномочиями в сфере управления коммуникациями⁹²³. Фактически, в военный период регулирование всех вопросов, связанных с коммуникациями (в том числе и с добыванием спецслужбами информации на каналах связи) осуществлялась на основании распоряжений президента, скорее стремившегося расширить права разведывательных и контрразведывательных служб в сфере сбора и добывания разведывательной информации, нежели установить для них какие-то ограничения.

По сути дела, вне каких-либо законодательных ограничений в сфере сбора и добывания разведывательной информации американская разведка и контрразведка действовала и после окончания Второй мировой войны. Та часть деятельности разведывательных и контрразведывательных

⁹²⁰ См.: *Nardone v. United States*, 302 US 379 (1937).

⁹²¹ Впрочем, в вопросе о допустимости принятия в качестве доказательств информации, добытой без судебной санкции, Верховный Суд занимал непоследовательную позицию. В деле *Weiss v. US*, 308 US 321 (1939) Верховный Суд отказался принять доказательства добытые без санкции суда.

⁹²² См.: H.R. 2266, To Authorize Wiretapping, Bill relating: Hearings Before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 76th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1941. P.17-22.

⁹²³ См.: Communication Act of July 19 1934, ch. 652, title VI, sec.606, 48 Stat. 1103.

вательных служб, которая была направлена на сбор и добывания разведывательной информации об иностранцах традиционно находится вне сферы конституционных гарантий, распространяемых лишь на американских граждан.

Что же касается граждан США, неприкосновенность личности жилища и имущества которых защищена Четвертой поправкой Конституции США, то здесь весьма на руку американским спецслужбам оказалась антикоммунистическая истерия 50-х годов. В Законе о внутренней безопасности 1950 года любая деятельность, связанная с деятельностью мирового коммунистического движения, совершенно недвусмысленно объявлялась внешней враждебной деятельностью⁹²⁴. Соответственно никакие конституционные гарантии на участников подобной деятельности распространяться не могли. Примечательно, что в 50-е годы XX века Верховный Суд США полностью поддерживал подобную логику. В деле *Pennsylvania v. Nelson* Верховный Суд США признал, что расследования ФБР в сфере внутренней безопасности являются "... частью всеобъемлющей программы противодействия различным формам тоталитарной агрессии"⁹²⁵.

Традиционно американские спецслужбы крайне вольно толковали причастность к "мировому коммунистическому движению". Так ФБР, реализуя в 50-е и 60-е годы свою контрразведывательную программу Cointelpro, официально направленную на борьбу с внешней враждебной по отношению к США деятельностью, боролось с Ку Клуks Кланом, черными националистами и даже противниками войны во Вьетнаме⁹²⁶.

3.3. Закон о контроле над преступностью 1968 года

Новые подходы к принципам правового регулирования деятельности спецслужб, направленной на сбор и добывание разведывательной информации, постепенно начали складываться со второй половины 60-х годов. Потепление международного климата, неудачи американской армии во Вьетнаме, громкие провалы спецслужб, связанные с полным пренебрежением ими конституционными правами и свободами американских граждан, выразились в весьма резкой смене общественных настроений в США. Новая историческая ситуация с неизбежностью требовала ужесточения ограничительных норм, регламентирующих добывание спецслужбами разведывательной информации.

Перемены в обществе катализировали весьма активную законотворческую деятельность Конгресса США, который за исторически достаточно непродолжительный промежуток времени принял ряд важных законов, весьма скрупулезно регламентирующих вопросы практической деятельности американских спецслужб, и, в первую очередь, деятельности, направленной на сбор и добывание разведывательной информации на территории США. В этот период было принято несколько законодательных актов, которые по сей день (с учетом ряда поправок и дополнений) определяют ограничительные стандарты деятельности разведки в сфере сбора и добывания информации.

Первым из этой группы законов стал **Закон о контроле над преступностью 1968 года**⁹²⁷. Данный законодательный акт полностью пересмотрел нормативные требования, на которых основывалась деятельность разведывательных и контрразведывательных служб, добывающих информацию при помощи различных технических средств. В титуле третьем закона "Прослушивание проводных средств коммуникации"⁹²⁸ и электронное наблюдение" установ-

⁹²⁴ См.: Internal Security Act of Sept. 23, 1950, Ch.1024, sec.1(9), 64 Stat.988.

⁹²⁵ См.: *Pennsylvania v. Nelson*, 350 U.S. 479 (1956), 504-505.

⁹²⁶ См.: U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Book III, P. 20-21.

⁹²⁷ См.: Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968, Pub. L. 90-351, June 9, 82 Stat. 197.

⁹²⁸ Под проводными средствами коммуникации в законе понимаются кабельные проводные и другие им подобные соеди-

лены требования, предъявляемые к федеральным ведомствам, наделенным правоприменительными полномочиями, либо добывающим информацию в разведывательных или контрразведывательных интересах.

По общему правилу Закон о контроле над преступностью 1968 года предписывает обязательное санкционирование судебным органом любых следственных мероприятий либо мероприятий, направленных на добывание разведывательной информации, если при этом возникает угроза нарушения конституционных прав и свобод американских граждан. Статья 801 закона устанавливает обязательную судебную санкцию для проведения любого вида электронного наблюдения "... с тем, чтобы предохранить частную жизнь невиновных лиц, перехват сообщений, передаваемых с помощью телефонной и телеграфной связи и с помощью вербальной коммуникации, когда ни одна из сторон, участвующих в общении, не дала согласия на перехват информации, может быть осуществлен только с разрешения суда и должен оставаться под судебным контролем в период своего осуществления".⁹²⁹

Однако, несмотря на категоричность подобных положений, Закон допускал некоторые изъятия из общего правила. В статье 2511(3) были определены права президента Соединенных Штатов санкционировать электронное наблюдение при защите национальной безопасности США от внешних посягательств: "Ничто, содержащееся в этой главе ..., не должно ограничивать власть Президента принимать такие меры, которые он сочтет необходимым для защиты нации от реальных или потенциальных угроз, других враждебных действий иностранных держав для получения внешней контрразведывательной или разведывательной информации, имеющей значение для защиты национальной безопасности США, или защиты информации, необходимой для защиты национальной безопасности от деятельности иностранных разведок"⁹³⁰.

Столь же существенные исключения были сделаны и в отношении права президента принимать все необходимые меры для защиты США от "внутренней угрозы": "Ничто, содержащееся в данном титуле, не должно ограничивать конституционного права Президента принимать такие меры, которые он найдет необходимыми для защиты Соединенных Штатов от свержения Правительства при помощи силы, или других противоправных средств, или против любых других явных и наличных угроз целостности или существованию Правительства Соединенных Штатов"⁹³¹.

Несмотря на то, что Закон о контроле над преступностью 1968 года фактически представляет собою первую в США законодательную попытку установить баланс между интересами защиты конституционных прав и свобод американских граждан и интересами обеспечения безопасности государства, этим законом были обозначены лишь общие критерии и подходы к решению проблемы. Закон не проводит четкой границы между так называемыми "общими случаями" и "случаями национальной безопасности".

В весьма неопределенной форме регламентировал данный законодательный акт и санкционирование оперативно-технических мероприятий, проводимых спецслужбами в целях добывания разведывательной информации. С одной стороны, в Законе о контроле над преступностью оговорена возможность изъятия из общих правил в случаях, связанных с обеспечением национальной безопасности США, с другой стороны, Закон предусматривает обязательность судебной санкции вне зависимости от тех целей, которые преследуются при осуществлении электронного наблюдения. Причем, подобная санкция должна была выдаваться судом общей юрисдикции, что явно не способствовало поддержанию должного режима секретности при проведении электронного наблюдения в разведывательных целях.

нения.

⁹²⁹ См.: Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968, Sec. 801(d).

⁹³⁰ См.: Pub. L. 90-351.

⁹³¹ Ibidem.

Подобные, с одной стороны, расплывчатость, с другой – категоричность формулировок не могли не выразиться в определенных затруднениях при практической реализации закона. Например, достаточно спорным выглядел вопрос о правомерности внесудебной санкции на оперативно-технические мероприятия, связанные с добыванием разведывательной информации в интересах внутренней безопасности. С одной стороны, эти случаи безусловно должны квалифицироваться как связанные с обеспечением национальной безопасности, с другой – любые интрузивные акции в отношении американских граждан не должны противоречить нормам Конституции США. Как правило, подобные противоречия в интерпретации закона (в отношении которых подчас диаметрально противоположные точки зрения высказывались должностными лицами исполнительной вертикали власти и представителями различных правозащитных организаций) разрешались лишь судебной властью, причем в ряде случаев окончательное решение приходилось принимать Верховному суду США.

Примечательно, что именно высшая судебная инстанция США в наибольшей мере продемонстрировала склонность разрешать противоречия между гражданскими правами и интересами национальной безопасности в пользу интересов национальной безопасности. Например, пересматривая в 1972 году решение нижестоящего суда, признавшего неправомерной практику использования Федеральным бюро расследований США технических средств для добывания разведывательных сведений по вопросам внутренней безопасности, на том основании, что подобная деятельность осуществлялась ФБР без судебной санкции, Верховный суд США в деле *Keith*⁹³² в полной мере поддержал позицию исполнительной ветви власти, инициировавшей пересмотр дела. При этом высшая судебная инстанция США непосредственно указала на тот факт, что расследования по вопросам внутренней безопасности не только могут, но и должны существенно отличаться от расследований, проводимых по делам об общеуголовных преступлениях.

Верховный Суд доказал, что, поскольку оперативные мероприятия при проведении политического сыска имеют своей целью “предотвращение противоправной деятельности”, их характер может быть не так детально регламентирован, как в случаях с общеуголовными преступлениями. Верховный Суд пошел дальше и предложил Конгрессу принять более гибкие стандарты для получения санкции суда при ведении политического сыска по сравнению с криминальными расследованиями, и что положения, заложенные в Четвертой поправке, могут варьироваться, поскольку это будет необходимо как для легитимизации потребностей Федерального правительства в оперативной информации, так и для защиты прав американских граждан.⁹³³

Верховный суд в деле *Keith* не подверг сомнению саму необходимость судебной санкции на использование оперативно-технических средств в расследованиях по внутренней безопасности, тем не менее признал при этом, что законодательство позволяет проводить подобные мероприятия и без решения суда⁹³⁴ в тех случаях, когда в деле фигурируют агенты иностранных государств. Суд определенным образом отказался выразить свое мнение в вопросе о том, является ли необходимой судебная санкция в тех случаях, когда в деле хотя непосредственно и не фигурируют иностранные агенты, однако имеется сотрудничество различной степени между внутренними противоправными группами или организациями и агентами или спецслужбами иностранных государств. Тем не менее вынесенное Верховным судом по делу *Keith* определение безусловно подразумевало тот факт, и проводимое без судебной санкции оперативное наблюдение “может быть конституционным”.

⁹³² См.: *United States v. United States District Court* 407 U.S. 297(1972). В этом судебном деле правительство США выступает истцом по отношению к районному федеральному суду США. Подобные дела обычно получают свое название по имени судьи, чье решение обжалуется в вышестоящей судебной инстанции (в данном случае судья Keith).

⁹³³ См.: *United States v. United States District Court* 407 U.S. 297(1972).

⁹³⁴ См.: Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968, Sec. 801(d), Pub. L. 90-351, June 9, 82 Stat. 196.

Несмотря на те сложности, которые возникали в процессе практического применения положений Закона о контроле над преступностью 1968 года, следует признать, что основным недостатком этого закона (оценивая его через призму интересов национальной безопасности США) была отнюдь не расплывчатость формулировок и не категоричность некоторых предписаний закона. Исполнительная власть весьма успешно истолковывала его положения в интересах служб и ведомств, занимающихся добытием разведывательной информации, более сложные разночтения в формулировках закона толковались в решениях федеральных судов различного уровня.

С позиций толкования закона неустранимым был другой принципиальный недостаток данного законодательного акта – отсутствие четкого разграничения между нормативными стандартами, установленными для правоохранительных структур, ведущих сбор и добытие информации в целях привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении американских законов, и требованиями, предъявляемыми к разведывательным службам, в том числе осуществляющим добытие информации в интересах внешней разведывательной деятельности.

3.4. Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 года

В значительной мере указанные противоречия, изначально заложенные в положениях Закона о контроле над преступностью 1968 года, были разрешены в **Законе о наблюдении за иностранными разведками**, который был принят Конгрессом в 1978 году⁹³⁵. В отличие от Закона 1968 года данный законодательный акт изначально позиционировался как нормативный акт, регламентирующий порядок использования оперативно-технических средств в процессе добывания спецслужбами информации в интересах обеспечения национальной безопасности.

Основная сфера регулируемых Законом 1978 года отношений – нормативная регламентация электронного наблюдения, осуществляемого спецслужбами в целях получения внешней разведывательной информации. Под электронным наблюдением в Законе понимается получение информации из необщественных коммуникационных систем при помощи электронных средств без согласия лиц, участвующих в процессе коммуникации, либо без согласия лиц, реально присутствующих при процессе коммуникации (когда коммуникация осуществляется без использования электронных средств коммуникации).

Закон развивал положения, закрепленные в Законе о контроле за преступностью от 1968 года, и дополнял их положениями тезисов, сформулированных в 1972 году Верховным Судом в деле *Keith*⁹³⁶. Законом о наблюдении за иностранными разведками было предусмотрено два возможных варианта осуществления электронного наблюдения – на основании судебного ордера и с санкции генерального атторнея. Судебный ордер на проведение электронного наблюдения, согласно закону, необходим в тех случаях, “... когда одной из сторон является гражданин США, или когда нужно использовать полученную информацию в качестве судебного доказательства”⁹³⁷. Вопрос о выдаче судебного ордера должен решать специально создаваемый для этой цели суд, формируемый председателем Верховного суда США из числа федеральных судей⁹³⁸.

Процедура получения судебного ордера предписывает должностному лицу федерального ведомства составить заявление на имя судьи. В заявлении должны указываться “... цель, место,

⁹³⁵ См.: Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978, Pub. L. 95-511, Oct. 25, 1978, 92 Stat. 1783.

⁹³⁶ См.: *United States v. United States District Court* 407 U.S. 297(1972).

⁹³⁷ См.: Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978, Pub. L. 95-511, Oct. 25, 1978, 92 Stat. 1787.

⁹³⁸ См.: Pub. L. 95-511, 92 Stat. 1788, 50 US Code, Sec. 1803.

время и средства проведения наблюдения, а также другие детали”. После заверения заявления у руководителя ведомства заявление отправляется к генеральному атторнею, а от него – к судье. Судья может либо издать ордер, санкционирующий электронное наблюдение, либо, если сочтет, что представленные основания недостаточны для выдачи ордера, отказать в выдаче ордера. В соответствии с законом судья должен определить: 1) составлено ли заявление в соответствии с требованиями закона; 2) каковы основания предполагать, что объектом наблюдения будет выступать иностранная держава или объект иностранной державы; 3) действительно ли место и строение, на которое будет направлено наблюдение, используется иностранной державой или агентом иностранной державы.⁹³⁹

Внесудебная санкция на проведение электронного наблюдения допускается в тех случаях, когда "не предполагается" осуществление наблюдения в отношении американских граждан и не планируется использование полученных результатов в судебном процессе. Санкционировать электронное наблюдение в этом случае должен генеральный атторней, на которого и возлагается ответственность за соблюдение предписаний закона при выдаче санкции.

Несмотря на значительное упрощение процедуры по сравнению с санкционированием электронного наблюдения судом, Закон о наблюдении за иностранными разведками определил достаточно жесткие условия, при соблюдении которых допускалась внесудебная санкция на проведение электронного наблюдения.

При выдаче разрешения на операцию генеральный атторней должен был в письменной форме подтвердить, что:

- 1) наблюдение направлено: а) исключительно на перехват сообщения, переданного с помощью средств связи, используемых иностранными державами; б) информация приобретается не с помощью перехвата вербальных средств связи, а в результате наблюдения за собственностью или недвижимостью, находящимися под открытым контролем иностранной державы;
- 2) минимальна вероятность того, что в результате наблюдения будет перехвачено сообщение, отправителем или получателем которого является гражданин США;
- 3) приняты все меры для сведения к минимуму риска, что перехваченная информация (если она была отправлена или предназначалась гражданину США) будет в нарушение закона оглашена⁹⁴⁰.

Контроль за правомерностью выдачи внесудебных санкций на осуществление электронного наблюдения Закон возложил на разведывательные комитеты верхней и нижней палат Конгресса, которым генеральный атторней обязан предоставлять исчерпывающую информацию о запланированной акции по меньшей мере за тридцать дней до ее начала. В случаях, когда ситуация требовала немедленных действий, глава министерства юстиции должен уведомить комитеты о фактическом начале акции и о причинах нарушения общего порядка⁹⁴¹.

Генеральный атторней имеет право в соответствии с законом выдавать разрешение на осуществление электронного наблюдения на срок не более одного года. После выдачи разрешения и оформления соответствующего сертификата генеральный атторней должен отправить сертификат в опечатанном виде в суд, где он хранится до тех пор, пока: а) не поступит в суд заявление с целью использования результатов наблюдения в правоприменительных целях; б) в суд не обратится гражданин, полагающий себя потерпевшим в результате осуществления электронного наблюдения⁹⁴².

Формально при использовании разведывательной службой электронного наблюдения Закон 1978 года устанавливает требования, не противоречащие тем, которые содержатся в

⁹³⁹ См.: Pub. L. 95-511, Oct. 25, 1978, 92 Stat. 1787.

⁹⁴⁰ См.: Pub. L. 95-511, 92 Stat. 1788, 50 US Code, Sec. 1803.

⁹⁴¹ См.: Pub. L. 95-511, Oct. 25, 1978, 92 Stat. 1787.

⁹⁴² См.: Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978, Sec. 102, Pub. L. 95-511, Oct. 25, 1978, 92 Stat. 1790.

Законе о контроле над преступностью 1968 года. В духе положений Закона о контроле над преступностью и в этом законодательном акте подчеркивается то обстоятельство, что при санкционировании электронного наблюдения принципиальное значение должно иметь не то, какой орган проводит акцию, а то, какие при этом преследуются цели и каков круг лиц, в отношении которых планируется ее проведение.

Однако при более детальном анализе данного законодательного акта просматриваются достаточно серьезные различия между правовыми стандартами, устанавливаемыми Законом о контроле над преступностью 1968 года и теми требованиями, которые предъявляет Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 года.

В отличие от Закона 1968 года в Законе о наблюдении за иностранными разведками содержится не спорная, с точки зрения правовой реализации, норма о праве президента без суда санкционировать электронное наблюдение в случаях, связанных с обеспечением национальной безопасности⁹⁴³ (очевидно, что президент, как правило, не будет лично давать подобные санкции, а делегирует данное полномочие одному из подчиненных ему органов), а совершенно конкретное указание на то, какое должностное лицо и в каких случаях вправе выдавать подобные разрешения. В тех случаях, когда Закон все же требует судебной санкции на осуществление электронного наблюдения, выдачей подобных санкций (если речь идет об интересах защиты разведывательной информации) занимается не суд общей юрисдикции, а специально учрежденный для этой цели судебный орган.

По сравнению с законом о контроле над преступностью 1968 года Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 года является определенной уступкой в пользу интересов национальной безопасности и (в более узком плане) в пользу интересов разведывательных служб. Оставляя в неприкосновенности концептуальные положения Закона 1968 года, касающиеся формирования баланса между правами и свободами граждан и потребностями обеспечения национальной безопасности, данный законодательный акт детализирует процессуальные требования к тем случаям использования (в процессе добывания разведывательной информации) средств электронного наблюдения, которые можно квалифицировать как "пограничные" случаи, то есть те случаи, которые с позиций Закона о контроле над преступностью 1968 года могли толковаться и как требующие обязательной судебной санкции, и как допускающие возможность внесудебного санкционирования. Примечательно, что все подобные разночтения, имеющиеся в Законе 1968 года, Закон о наблюдении за иностранными разведками фактически истолковал в пользу интересов обеспечения национальной безопасности.

Например, формулировка законодательного положения, допускающего возможность внесудебной санкции на проведение электронного наблюдения, указывает не на то, что наблюдение не будет осуществляться в отношении американских граждан, а лишь на то, что запрашивающий санкцию орган "не предполагает" осуществлять наблюдение в отношении граждан США. Сопоставляя подобную формулировку с положениями Конституции США (в первую очередь, с IV статьей "Билля о правах"), можно сделать вывод о том, что закон признает противоречащим конституции лишь заранее спланированное нарушение конституционных гарантий граждан США. Если же разведывательная служба будет нарушать конституционные положения, защищающие "...личность, жилище, бумаги и имущество" американцев, не планируя это изначально, то она будет действовать в полном соответствии с американским законодательством⁹⁴⁴.

Наряду с законодательными ограничениями, устанавливаемыми для разведывательных служб, ведущих сбор и добывание разведывательной информации и обусловленными особенностями конституционного строя США или соображениями внешнеполитической

⁹⁴³ См.: Pub. L. 90-351.

⁹⁴⁴ См.: Pub. L. 95-511.

целесообразности, в США иногда появляются и такие законодательные акты, которые вводят для разведки ограничения, не вытекающие непосредственно из соображений государственно-политической необходимости. Иногда подобные законодательные инновации являются демонстрацией самоуверенной убежденности в абсолютном геополитическом господстве Соединенных Штатов, стремлением продемонстрировать мощь американской разведки, ее способность решать поставленные задачи и не в самых идеальных для ведения разведывательной деятельности условиях. Чаще же подобные законодательные инициативы представляют собой довольно примитивную рекламную акцию, призванную продемонстрировать иллюзию приоритета прав личности или "общечеловеческих ценностей" над интересами обеспечения национальной безопасности в деятельности разведывательного сообщества США.

Примером подобного иллюзорного законодательного ограничения может служить установленный Законом о полномочиях разведки на 1997 финансовый год запрет на использование в качестве агентов разведки журналистов, "... работающих по контракту или являющихся сотрудниками средств массовой информации Соединенных Штатов либо официально признаваемых зарубежными правительствами в качестве представителей средств массовой информации Соединенных Штатов"⁹⁴⁵.

Достаточно легко показать, что этот запрет носит скорее демонстративный, нежели фактический характер: вторая и третья части той же самой статьи, которая устанавливает запрет на использование журналистов, вводят более чем существенные изъятия из общих запретительных правил. Так, например, в соответствии с устанавливаемыми президентом США стандартами, директор национальной разведки может в отдельных случаях обходить устанавливаемый законом запрет и привлекать к сотрудничеству журналистов, если в этом будет существенная необходимость для обеспечения национальной безопасности США. В этом случае директор готовит письменное обоснование, где перечисляет причины, по которым необходимо сделать исключение из правил и ставит в известность обо всех случаях привлечения к секретному сотрудничеству журналистов разведывательные комитеты обеих палат американского Конгресса⁹⁴⁶.

В третьей части рассматриваются случаи добровольного сотрудничества журналистов с разведкой, которые по замыслу законодателей вовсе не должны подпадать под запрет на привлечение к сотрудничеству разведкой журналистов. Следуя букве закона, если журналист сознательно сотрудничает с одной из разведывательных служб, входящих в состав разведывательного сообщества США, такое сотрудничество как бы и не является сотрудничеством, а разведывательная служба, с которой поддерживает связь журналист, не нарушает законодательный запрет на привлечение к секретному сотрудничеству корреспондентов американских средств массовой информации⁹⁴⁷.

Предусматриваемые законом изъятия из общих правил столь огромны, что фактически означают условность законодательного запрета на привлечение журналистов к сотрудничеству с разведывательными службами. Очевидно, что в подавляющем большинстве случаев журналисты привлекаются разведкой к секретному сотрудничеству на добровольной основе. В тех же редких случаях, когда подобные контакты не носят добровольный характер, за разведкой оставлено право сослаться на интересы национальной безопасности и обойти таким образом запрет. Реальная цель такого законодательного акта – не ограничение прав разведки в сфере сбора и добывания разведывательной информации, а реклама якобы присутствующих в деятельности государственных ведомств США "высоких морально-нравственных стандартов". Одновременно подобные нормы помогают обмануть простого обывателя, которому навязыва-

⁹⁴⁵ См.: Pub. L. 104-293, title III, Sec. 309, Oct. 11, 1996, 110 Stat. 3467.

⁹⁴⁶ См.: Pub. L. 104-293, title III, Sec. 309, Oct. 11, 1996, 110 Stat. 3467.

⁹⁴⁷ Ibid.. Sec.309.

ется мнение о полной независимости средств массовой информации и их сотрудников от американской разведки и американского правительства. Иногда жертвой подобного обмана может стать и лицо, представляющее самый непосредственный интерес для американской разведки.

3.5. Законодательство о свободе информации в США

Развитие системы законодательных норм, направленных на ограничение полномочий разведывательных служб, не исчерпывается в США лишь ограничениями в сфере использования разведкой различных технических и оперативных средств для добывания разведывательной информации. В шестидесятые-семидесятые годы XX века в США достаточно популярными стали либеральные настроения. Пресса и представители общественности требовали от федерального правительства США большей открытости. Настаивая на том, что граждане Америки являются налогоплательщиками, американские либералы и сочувствующая им общественность заявляли о своем праве знать, чем занимается их правительство, расходуя собранные в виде налогов деньги.

В стороне от общественных настроений не мог остаться и Конгресс США. Будучи зависимыми от своих избирателей, конгрессмены поддерживали идею большей открытости и публичности власти. Идею, бесспорно, весьма правильную и прогрессивную, но доставившую немало головной боли американским спецслужбам, основной работы которых (как, впрочем, и всех спецслужб в мире) были и остаются тайные приемы и методы работы и закрытость циркулирующей в недрах спецслужб информации от широких масс общественности.

Эффективность работы любой разведки достаточно серьезно зависит от того, насколько надежно разведка защищает свои секреты, появление же законодательных актов, *a priori* допускающих ситуацию, когда частное лицо может истребовать у разведывательной службы (в том числе в судебном порядке) допуска к каким-либо закрытым материалам, заведомо стало фактором, усложняющим работу разведки. Достаточно прогрессивная на первый взгляд идея – информировать общественность о том, чем занимается федеральное правительство, и каким образом федеральные министерства и ведомства расходуют выделяемые им бюджетные средства, для американской разведки вылилась в дополнительные трудности в практической работе. Стремление американских законодателей максимально расширить доступ общественности к информации явно дисгармонизировало с традиционной для всех мировых разведок практикой максимально ограничивать круг лиц, допущенных к тем или иным сведениям, циркулирующим в недрах разведывательной службы.

Первым среди законов, определяющих порядок использования и доступа американских граждан к информации, стал Закон о свободе информации от 1966 года⁹⁴⁸, представлявший собой поправку к Закону об административных процедурах от 1946 года⁹⁴⁹. Содержавшиеся в нем формулировки уже достаточно определенно указывали на возможность американцев делать запросы в федеральные ведомства и получать запрашиваемую информацию. В статье 3(с) закона говорилось: "...каждое ведомство должно по запросу в отношении определенных документов, сделанному с соблюдением установленных законом норм, предоставить информацию лицу, внесшему запрос"⁹⁵⁰. Причем, в ряду федеральных ведомств, которые могли получить подобные запросы, числились и американские спецслужбы. В случае отказа ведомства предоставить запрашиваемую информацию, Закон предусматривал возможность судебного истребования запрашиваемой информации.

⁹⁴⁸ См.: Freedom of Information Act of 1966, Pub. L. 89-487, July 4 1966, 80 Stat. 250.

⁹⁴⁹ См.: The Administrative Procedure Act of 1946, 60 Stat. 238.

⁹⁵⁰ См.: Pub. L. 89-487, July 4 1966, 80 Stat. 250.

Реально оценивая ту угрозу, которую мог представлять для национальной безопасности США подобный информационный либерализм, американские законодатели в Законе 1966 года достаточно детально проработали вопросы защиты секретной информации федерального правительства, в том числе информации, касающейся разведывательной деятельности. Закон о свободе информации 1966 года содержал перечень сведений, не подлежащих разглашению, из девяти пунктов, в который входили: ведомственные инструкции по персоналу, коммерческие секреты, различные межведомственные соглашения, засекреченная на основании исполнительных приказов президента информация по вопросам национальной безопасности и внешней политики и длинный перечень других сведений и материалов. Столь внушительный список исключений делал достаточно затруднительным получение информации по представленному в спецслужбы запросу⁹⁵¹.

Через год, в 1967 году, для дальнейшего совершенствования системы защиты секретных сведений федерального правительства была принята новая редакция Закона о свободе информации⁹⁵², в которой были уточнены процедуры, связанные с предоставлением федеральными ведомствами информации, запрашиваемой гражданами. Информацию, находящуюся в распоряжении федеральных органов, Закон о свободе информации 1967 года разделил на информацию, которая публикуется в Федеральном регистре, и информацию, которая может быть предоставлена лицу на основании письменного запроса. Закон установил тридцатидневный срок рассмотрения запроса гражданина в федеральном органе⁹⁵³.

Анализируя первые две редакции Закона о свободе информации, можно говорить о том, что авторы законопроектов достаточно серьезно оценили потенциальную опасность, которую могла представлять собой для деятельности спецслужб и для национальной безопасности в целом гарантированная законом "свобода информации", и позаботились о том, чтобы законодательные положения не распространялись на ту информацию, в разглашении которой было не заинтересовано государство. В редакции 1966 и 1967 года Закон о свободе информации лишь незначительным образом усложнял работу разведки, в целом не создавая угрозы разглашения как разведывательной информации, так и источников, используемых спецслужбами для ее получения.

Серьезнейшим ударом по американским спецслужбам стало законодательство о свободе информации 70-х годов прошлого века. В результате Уотергейтского скандала, приведшего к отставке президента Никсона, в США заметно изменилось отношение как к разведывательным ведомствам, так и к осуществляемой ими деятельности. Американские спецслужбы (в первую очередь, ЦРУ и ФБР) были обвинены в нарушении Конституции США и американского законодательства. В частности, спецслужбы обвинялись в том, что ими осуществлялось незаконное прослушивание телефонных переговоров политических противников Никсона⁹⁵⁴. Отражая изменившиеся общественные настроения, Конгресс в 1974 году принимает новую редакцию Закона о свободе информации⁹⁵⁵.

В Законе 1974 года во главу угла ставятся уже не интересы национальной безопасности, а право налогоплательщиков США получать исчерпывающую информацию о работе финансируемого ими федерального правительства. В духе либеральных настроений в Законе о свободе информации 1974 года был значительно расширен перечень сведений, которые могли быть выданы на основании поступающих запросов граждан⁹⁵⁶.

⁹⁵¹ См.: Pub. L. 89-487, July 4 1966, 80 Stat. 250.

⁹⁵² См.: Freedom of Information Act of 1967, Pub. L. 90-23, June 5 1967, 81 Stat. 54.

⁹⁵³ См.: Pub. L. 90-23.

⁹⁵⁴ . См., например: *Archibald Cox Reflection upon Watergate*. Brandies University, 1974, P. 37.

⁹⁵⁵ См.: Freedom of Information Act of 1974, Pub. L. 93-502, Nov. 21, 1974, 88 Stat. 1561.

⁹⁵⁶ См.: Pub. L. 93-502, Nov. 21, 1974, 88 Stat. 1561.

Последствия либерализации законодательства о свободе информации достаточно быстро отразились на американских спецслужбах. "Активные" американцы завалили разведывательные службы запросами о предоставлении им материалов разведки, в том числе и секретного характера. Наиболее громкую огласку получил запрос корреспондента одной из нью-йоркских газет, некоего Карла Штерна, затребовавшего у ФБР сведения, относящиеся к контрразведывательной программе ведомства, и добившегося через суд их предоставления.

Штерну удалось получить выкраденные за год до этого в одном из местных отделений ФБР секретные документы, относящиеся к контрразведывательной программе "Cointelpro". Найдя в одном из документов свою фамилию, Штерн обратился за разъяснениями в ФБР. Когда ответа не последовало, Штерн на основании Закона о свободе информации обратился в суд. В ходе судебного разбирательства вскрылись многочисленные нарушения прав человека, приведшие в итоге к проведению Конгрессом расследования деятельности ФБР по реализации программы Cointelpro и последующим многочисленным отставкам в ФБР⁹⁵⁷.

Впрочем, американские законодатели быстро поняли, что зашли слишком далеко. К концу семидесятых годов подобные лазейки в законодательстве, позволявшие гражданам США при определенных обстоятельствах добиваться выдачи секретных материалов разведки, фактически полностью были ликвидированы⁹⁵⁸. В последнюю четверть XX века в США постепенно складывается равновесное отношение между потребностью государства в защите информации и желанием отдельных американцев добиться от государства максимальной "свободы информации". В восьмидесятые годы уже трудно было представить, что некое частное лицо может, используя разночтения законодательства, добиться выдачи секретной информации разведки.

В то же время сам факт существования законодательства о свободе информации и достаточно обширный перечень сведений, которые могут предоставляться по запросам граждан, позволяет федеральному правительству громогласно заявлять о своей информационной открытости и о приоритетном значении конституционных прав и свобод граждан в деятельности федеральных органов власти США. В современных законах о свободе информации американский законодатель, с одной стороны, стремится обеспечить всестороннюю защиту действительно важной для безопасности государства информации, с другой стороны – продемонстрировать максимальную открытость и доступность тех информационных сведений, обнародование которых не может иметь негативных последствий для интересов обеспечения безопасности государства. Ярким примером развития законодательства о свободе информации может служить Закон о свободе электронной информации 1996 года, на основании которого федеральным ведомствам было предписано обеспечивать доступ общественности в том числе и к электронным вариантам своих информационных ресурсов⁹⁵⁹.

Примечательно, что даже после событий 11 сентября 2001 года, когда в американском законодательстве произошли существенные изменения, расширившие права специальных служб и снявшие ряд традиционных ограничений, не позволявших разведывательным службам и правоохранительным органам эффективно противодействовать терроризму, правовые стандарты, закрепленные в Законе о свободе информации остались практически неизменными.

Некоторые ограничения в доступе американских граждан к информации были связаны с подзаконным нормотворчеством президента, основанном на положениях Закона о свободе информации. В ноябре 2001 года президент Дж. Буш издал исполнительный приказ № 13233⁹⁶⁰, который устанавливал более жесткие чем предшествующий исполнительный приказ прези-

⁹⁵⁷ См.: *Ungar, Sanford J. FBI : An Uncensored Look Behind the Walls.* -Boston: Toronto, 1976. -568 P.

⁹⁵⁸ См., например: Pub. L. 94-409, Sec. 5(b), Sept. 13, 1976, 90 Stat. 1247; Pub. L. 95-454, title IX, Sec. 906(a)(10), Oct. 13, 1978, 92 Stat. 1225.

⁹⁵⁹ См.: Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996, Pub. L. 104-231, Oct. 2, 1996, 110 Stat. 3049.

⁹⁶⁰ См.: Executive Order № 13233, Nov. 1, 2001, 66 Fed. Reg. 56025.

дента Рейгана № 12667⁹⁶¹ ограничения на доступ общественности к документам бывших американских президентов. Впрочем, даже эти ограничения были отменены в 2009 году исполнительным приказом президента Б. Обамы № 13489⁹⁶², восстановившем порядок доступа к президентским документам, закрепленный в исполнительном приказе № 12667.

Законодательные инновации последних лет скорее напротив, расширяют возможности населения получать информацию о деятельности федеральных властей в рамках Закона о свободе информации. Например, поправки к Закону о свободе информации, внесенные на основании Закона об открытом правительстве 2007 года⁹⁶³ добавляют множество новых возможностей для получения американской общественностью информации о деятельности федеральных министерств и ведомств. В частности, в законе учтены новые возможности информировать население, связанные с развитием современных коммуникационных технологий⁹⁶⁴.

Помимо этого, при Национальном управлении архивов и документации (NARA) было создано Управление правительственных информационных служб⁹⁶⁵, которое призвано осуществлять мониторинг мероприятий, проводимых федеральными ведомствами в рамках выполнения требований Закона о свободе информации и вырабатывать для Конгресса и президента рекомендации по совершенствованию политики США в сфере свободы информации. Закон об открытом правительстве 2007 года также обязал федеральные министерства и ведомства учредить в своем составе специальную должность главного директора по вопросам соблюдения требований Закона о свободе информации⁹⁶⁶, отвечающего в рамках своего министерства или ведомства за реализацию государственной политики в сфере свободы информации⁹⁶⁷.

Нельзя не признать очевидный факт: законодательство о свободе информации по-прежнему является одним из факторов, усложняющих работу разведки. Огромное количество поправок и дополнений к законам о свободе информации⁹⁶⁸, которые Конгресс США принял за последние десятилетия, позволили в определенной мере гарантировать интересы обеспечения национальной безопасности США от неконтролируемого стремления американской общественности получать максимум сведений о работе государственных органов. Современная редакция законов о свободе информации уже не содержит откровенных пробелов и недоработок, которые могли бы стать причиной разглашения секретной разведывательной информации, как это порой случалось в первые годы после принятия Закона о свободе информации. Но при все этом разведывательные службы США по-прежнему вынуждены учитывать в своей работе такой сдерживающий фактор, которым бесспорно выступают для разведки законы о свободе информации.

3.6. Законодательная защита источников разведывательной информации

Общественность традиционно стремится получать больше информации о работе своего правительства и своих государственных учреждений, в том числе и тех, которые осуществ-

⁹⁶¹ См.: Executive Order № 12667, Jan. 16, 1989, 54 Fed. Reg. 3403.

⁹⁶² См.: Executive Order № 13489, Jan. 26, 2009, 74 Fed. Reg. 4669.

⁹⁶³ См.: Pub. L. 110-175, Dec. 31, 2007, 121 Stat. 2524.

⁹⁶⁴ Ibid., sec.7.

⁹⁶⁵ Office of Government Information Services

⁹⁶⁶ Chief FOIA Officer

⁹⁶⁷ См.: Pub. L. 110-175, Sec. 10, Dec. 31, 2007, 121 Stat. 2529.

⁹⁶⁸ См., например: Pub. L. 98-620, title IV, Sec. 402(2), Nov. 8, 1984, 98 Stat. 3357; Pub. L. 99-570, title I, Sec. 1802, 1803, Oct. 27, 1986, 100 Stat. 3207-48, 3207-49; Pub. L. 104-231, Sec. 3-11, Oct. 2, 1996, 110 Stat. 3049-3054; Pub. L. 107-306, title III, Sec. 312, Nov. 27, 2002, 116 Stat. 2390; Pub. L. 110-175, Sec. 3, 4(a), 5, 6(a)(1), (b)(1), 7(a), 8-10(a), 12, Dec. 31, 2007, 121 Stat. 2525-2530; Pub. L. 111-83, title V, Sec. 564(b), Oct. 28, 2009, 123 Stat. 2184.

ляют разведывательную и контрразведывательную деятельность. Однако, для нормального функционирования системы разведывательных служб, для успешной деятельности разведки по сбору и добыванию разведывательной информации необходимо, чтобы, наряду с нормативными актами, устанавливающими ограничительные требования и стандарты деятельности разведки, развивалась и система нормативных правовых актов, направленных на создание благоприятствующих для деятельности разведывательных служб условий. Причем, если формирование правовой базы, нацеленной на ограничение прав и полномочий разведывательных служб, является шагом нежелательным (с точки зрения интересов разведывательной деятельности) и вынужденным, неизбежной уступкой общественному мнению, стремлением поддержать международный авторитет государства, то развитие правовых стандартов, формирующих благоприятствующие разведке условия деятельности, представляет собой естественное и закономерное стремление государственной власти обеспечить максимальную эффективность на таком направлении государственной деятельности, как деятельность разведывательная.

Очевидно, что среди трех ветвей государственной власти наиболее заинтересованной в развитии правовых стандартов, формирующих благоприятные для разведки условия, является исполнительная власть. Как в Соединенных Штатах, так и в других странах основным потребителем продукции разведки выступает правительство, и именно исполнительная власть, как правило, является инициатором развития правовых норм, защищающих интересы разведывательных служб. Это, впрочем, ни в коей мере не умаляет степень участия других ветвей государственной власти в формировании правовых стандартов, призванных защищать интересы разведки. В ряде случаев в наиболее сложные в истории американской разведки моменты именно законодательная⁹⁶⁹ и судебная власть⁹⁷⁰ настаивали на значительном усилении правовых гарантий, обеспечивающих интересы деятельности разведывательных служб.

Фактически процесс законодательного обеспечения потребностей разведывательной деятельности начался одновременно с развитием законодательных норм, направленных на ограничение полномочий американских спецслужб. Уже в первых законодательных актах, предусматривающих ограничение прав спецслужб в сфере сбора и добывания разведывательной информации, закреплялись достаточно серьезные изъятия из общих ограничительных правил для тех случаев, которые связаны с обеспечением национальной безопасности США⁹⁷¹.

По мере развития законодательных актов, ограничивающих права спецслужб, развивались и те их разделы, которые были направлены на защиту интересов национальной безопасности. Например, Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 года, который фактически регулирует примерно аналогичный круг отношений, что и предшествующий ему Закон о контроле над преступностью 1968 года, уже не столь категорично оценивает допустимость внесудебной санкции на оперативно-технические мероприятия и предполагает значительные послабления для разведывательных служб, добывающих информацию в интересах национальной безопасности. В подобном же направлении развивается и законодательство о свободе информации. Каждая новая редакция Закона о свободе информации содержала все более обширный перечень сведений, которые не могли предоставляться по запросам граждан, поскольку это противоречит интересам обеспечения национальной безопасности США.

Ярким примером того, как законодательный акт, изначально по своему духу нацеленный на ограничение прав специальных служб, фактически закрепляет положения, создающие

⁹⁶⁹ См., например: Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, A Report to the Congress, Intelligence Activities, June 1955; U.S., Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, Report, June 1975.

⁹⁷⁰ См., например: *Nardone v. United States*, 302 US 379 (1937); *United States v. United States District Court* 407 U.S. 297(1972).

⁹⁷¹ См., например: Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968, Pub. L. 90-351, June 9, sec. 2511(3).

благоприятствующие условия для разведывательной деятельности, может служить Закон об охране частной жизни 1974 года⁹⁷².

Как и Закон о свободе информации, Закон об охране частной жизни закрепляет за американскими гражданами право потребовать информацию обо всех информационных учетах, ведущихся в федеральных ведомствах, и о наличии в этих учетах относящейся лично к нему информации. В случае отказа ведомства Закон предусматривает возможность обжаловать такой отказ в судебном порядке. То есть формально направленность и дух этого законодательного акта вполне соответствуют тем идеям, которые несколько ранее были закреплены в нескольких редакциях закона о свободе информации.

Однако та часть Закона об охране частной жизни, которая закрепляет изъятия из общих правил, обусловленные интересами обеспечения национальной безопасности США, фактически представляет собой законодательное закрепление гарантий спецслужбам, осуществляющим добывание разведывательной информации через агентов и информаторов разведки. Данный закон, например, устанавливает полный запрет на выдачу по запросам граждан информации, полученной на основании донесений информаторов и агентов; информации, предназначенной для идентификации лиц, подозреваемых в совершении преступлений, а также иной информации, важной для проведения следствия, проверки кандидатов на государственную и военную службу⁹⁷³. Согласно этому закону федеральное ведомство также не вправе предоставлять информацию о гражданине каким-либо третьим лицам, иначе как по его запросу или с письменного согласия.

В Законе о свободе информации ограничения на предоставление информации устанавливаются лишь исходя из самой сути информации. В Законе об охране частной жизни ограничение уже относится непосредственно к источнику приобретения информации. Столь жесткие формулировки, причем выделяющие в качестве не подлежащих разглашению не какие-либо категории сведений, а вообще всю ту информацию, которую разведывательные службы приобретают при помощи агентов, фактически можно расценивать не как определенные частные ограничения и изъятия, а как полноценные законодательные гарантии, призванные защитить интересы лиц, сотрудничающих с разведкой, и интересы самой разведки. Естественно, что подобные положения закона в полной мере могут быть отнесены к положениям, формирующим для разведки режим наибольшего благоприятствования в сфере сбора и добывания разведывательной информации.

Примечателен и тот факт, что Закон об охране частной жизни 1974 года, пожалуй, впервые официально признает в законодательном порядке факт использования федеральными ведомствами США агентурного аппарата, причем не как своего рода вспомогательного средства, используемого спецслужбами, а как основного инструмента, посредством которого добывается разведывательная информация и от которого непосредственно зависит эффективность разведывательной деятельности.

Важным дополнением к Закону об охране частной жизни стал принятый в 1988 году Закон об использовании компьютерных систем и защите частной жизни⁹⁷⁴. Он урегулировал порядок использования федеральными министерствами и ведомствами компьютерных систем и распространил действие положений Закона об охране частной жизни 1974 года на компьютерные программы, информационные массивы и базы данных, содержащие персональные данные американских граждан. На основании закона 1988 года при каждом федеральном министерстве и ведомстве, осуществляющем компьютеризированный учет персональной

⁹⁷² См.: Privacy Act of 1974, Pub. L. 93-579, Dec.31, 1974, 88 Stat. 1896.

⁹⁷³ Ibid., P.1899.

⁹⁷⁴ См.: Computer Matching and Privacy Protection Act of 1988, Pub. L. 100-503, Oct. 18, 1988, 102 Stat. 2507.

информации, была создана Комиссия по целостности данных⁹⁷⁵, которая должна обеспечивать соблюдение положений Закона об охране частной жизни при использовании компьютеризированных систем учета и обработки данных⁹⁷⁶.

Наряду с таким направлением развития законодательных гарантий деятельности разведки, как включение различных оговорок, изъятий, исключений и запретов в пользу разведки в тексты законодательных актов, изначально принимавшихся с целью ограничения полномочий разведывательных служб, в США интенсивно формируется и специальная законодательная база, призванная защитить интересы разведывательных служб и разведывательной деятельности, обеспечить защиту источников приобретения разведывательной информации. Десятки законодательных норм, рассредоточенных по различным разделам и титулам Свода законов США либо не вошедших в его состав, напрямую или косвенно нацелены на защиту интересов разведывательных служб, осуществляющих сбор и добывание разведывательной информации.

Одним из примеров подобных законодательных актов, непосредственно направленных на защиту интересов разведывательных служб и их деятельности, является принятый в 1982 году Закон о защите установочных данных разведчиков⁹⁷⁷. Закон установил уголовную ответственность за разглашение установочных данных офицеров разведки, работающих под прикрытием, агентов, информаторов и "источников" разведывательной информации. Под действие данного нормативного акта подпадают как те лица, которым подобные сведения известны по службе, так и те, которые разгласили сведения, непосредственно не известные им по службе, однако приобретенные ими при помощи своего должностного положения. В отдельный пункт выделены действия иных лиц, направленные на выявление и предание гласности сведений о тайных агентах разведки, в том случае, если подобные действия имели целью причинение ущерба интересам внешней разведывательной деятельности Соединенных Штатов⁹⁷⁸.

В зависимости от того, какие сведения разглашаются лицом (известные ему по службе или полученные путем использования служебного положения), законодатель дифференцирует меру уголовной ответственности. За умышленное разглашение информации, содержащей установочные данные тайного агента, лицом, которому такая информация известна по службе (в соответствии с поправками, внесенными на основании Закона о полномочиях разведки на 2010 финансовый год⁹⁷⁹), установлена уголовная ответственность в виде лишения свободы на срок до 15 лет⁹⁸⁰.

При этом, под "тайным агентом" в законе понимается: 1) сотрудник разведывательного органа или военнослужащий, прикрепленный для работы в разведке (если этот факт является закрытой информацией, или если он проходит службу за пределами США, или проходил ее в течение последних пяти лет); 2) гражданин США, чья связь с разведкой США является закрытой информацией и кто: а) живет и действует за пределами США в качестве агента, информатора или источника оперативной помощи разведывательному органу; б) в момент разоблачения действовал в качестве агента, информатора во внешней контрразведке или во внешнем антитеррористическом подразделении ФБР; в) лицо, не являющееся гражданином США, чья связь с разведкой США (прежняя или настоящая) является закрытой информацией и кто является действующим агентом, информатором или источником оперативной помощи (под термином "информатор" понимается лицо, которое предоставляет информацию разведке в рам-

⁹⁷⁵ Data Integrity Board.

⁹⁷⁶ См.: Pub. L. 100-503, Secs. 2-6(a), 7, 8, Oct. 18, 1988, 102 Stat. 2507-2514.

⁹⁷⁷ См.: Intelligence Identities Protection Act of 1982, Pub. L. 97-200, Sec. 2(a), June 23, 1982, 96 Stat. 122.

⁹⁷⁸ См.: Pub. L. 97-200.

⁹⁷⁹ См.: Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 2010, Pub. L. 111-259, title III, Sec. 363(a), Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2701.

⁹⁸⁰ В оригинальном варианте закона редакции 1982 года – до 10 лет тюремного заключения. См.: Pub. L. 97-200, Sec. 2(a), June 23, 1982, 96 Stat. 122.

ках конфиденциальных взаимоотношений, защищающих установочные данные такого лица от раскрытия)⁹⁸¹.

Если лицо с помощью известной ему по службе закрытой информации смогло установить данные, раскрывающие тайного агента, и умышленно разгласить эти данные другому лицу, в этом случае предусмотрена менее суровая санкция – до 10 лет лишения свободы (в редакции закона 1982 года – до 5 лет). Наименьшая ответственность устанавливается законом за разглашение информации лицом, не относящимся к категории должностных лиц, получивших разглашаемые сведения с использованием своих должностных полномочий. В этом случае максимальный срок тюремного заключения не может превышать 3-х лет⁹⁸².

Достаточно суровые меры уголовной ответственности, предусматриваемые законом за разглашение сведений, повлекшее раскрытие тайных агентов разведки, указывают на осознание американским законодателем весьма высокой степени важности и значимости для государства разведывательной деятельности, а также на его стремление обеспечить надлежащую государственную защиту всего спектра отношений, возникающих в процессе разведывательной деятельности, и, в первую очередь, тех отношений, которые связывают разведку с ее агентами и информаторами – то есть теми лицами, которые, прежде всего, обеспечивают эффективность деятельности разведки на таком ее направлении, как сбор и добывание разведывательной информации.

Примечателен и тот факт, что закон закрепил экстерриториальную юрисдикцию в отношении составов преступлений, закрепленных Законом о защите установочных данных разведчиков 1982 года. Экстерриториальная юрисдикция распространяется как на граждан США, подозреваемых в совершении указанных преступлений и находящихся за пределами Соединенных Штатов, так и на иностранцев, получивших разрешение на постоянное проживание на территории США⁹⁸³.

В связи с анализом законодательства, направленного на создание благоприятных условий для деятельности спецслужб США, нельзя не упомянуть и о тех законодательных актах, которые были призваны защитить разведку от бесконтрольного использования новейших достижений науки и техники в сфере коммуникаций и передачи информации. В 90-е годы традиционные способы защиты интересов разведывательных служб и правоохранительных ведомств путем закрепления различных оговорок и изъятий в законодательстве о свободе информации, законодательных актах, подобных Закону о контроле над преступностью 1968 года⁹⁸⁴ или Закону о наблюдении за иностранными разведками 1978 года⁹⁸⁵ уже не всегда оказывались достаточными и адекватными новым условиям. Для обеспечения надлежащего баланса между конституционными свободами граждан США и интересами американских спецслужб необходимы были дополнительные законодательные меры, которые позволили бы более эффективно защищать интересы ведомств, осуществляющих сбор и добывание разведывательной информации.

Серьезно проблемой как для разведки, так и для правоохранительных ведомств США стало развитие систем цифровой телефонной связи, пейджинговой, модемной, факсмодемной и сотовой связи, систем кодирования информации. В рамках существующих законодательных стандартов спецслужбы оказались не в состоянии даже при наличии соответствующих санкций перехватывать и расшифровывать сообщения, отправляемые коммерческими операторами связи, что весьма негативно сказывалось не только на интересах разведывательных

⁹⁸¹ См.: Pub. L. 97-200, June 23, 1982, 96 Stat. 122.

⁹⁸² См.: Pub. L. 97-200, Sec. 2(a), June 23, 1982, 96 Stat. 122.

⁹⁸³ Ibid., Sec. 2(a).

⁹⁸⁴ См.: Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968, Sec. 801(d), Pub. L. 90-351, June 9, 82 Stat. 196.

⁹⁸⁵ См.: Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978, Sec. 102, Pub. L. 95-511, Oct. 25, 1978, 92 Stat. 1790.

служб, добывающих информацию на линиях связи и каналах передачи информации, но и на интересах федеральных ведомств, наделенных правоприменительными функциями. Именно федеральные ведомства, заинтересованные в разведывательной деятельности на информационных каналах (в первую очередь, ФБР, которое одновременно является и ведущим контрразведывательным органом Соединенных Штатов, и крупнейшим федеральным правоохранительным органом), выступили инициаторами принятия Закона о коммуникационной помощи правоприменительным ведомствам 1994 года⁹⁸⁶.

Данный нормативный акт представляет собой типичный пример законодательной защиты интересов разведывательных служб и иных федеральных ведомств, ведущих сбор и добывание разведывательной информации. По замыслу американских законодателей, Закон о коммуникационной помощи правоприменительным ведомствам призван был восстановить нарушенный паритет между конституционным правом американских граждан на защиту "... личности, жилища, бумаг и имущества"⁹⁸⁷ и интересами федеральных органов США, действующих в интересах обеспечения правопорядка или обеспечивающих защиту национальной безопасности США.

Примечательно, что Закон устанавливает стандарты не для государственных учреждений, а для частных фирм, оказывающих коммерческие услуги в сфере коммуникации и связи на территории США. Как это напрямую следует из текста Закона о коммуникационной помощи правоприменительным ведомствам, основная его идея – обеспечение беспрепятственного доступа заинтересованных федеральных ведомств к информационным каналам частных операторов связи.

Закон обязал все телекоммуникационные компании, ведущие свою деятельность на территории Соединенных Штатов, сотрудничать с правоприменительными ведомствами и оказывать им помощь в организации прослушивания информационных каналов. Для создания более благоприятных условий перехвата информации, отправляемой по радиоканалам, был значительно сокращен диапазон частот, допустимых к использованию в системах сотовой связи, и установлена обязанность всех телекоммуникационных компаний, работающих на территории США, предоставить в ФБР полную техническую документацию относительно используемых ими принципов пересылки и кодирования информации. В тех случаях, когда используемые компаниями системы связи не позволяют осуществлять надежный перехват информации, Закон обязал телекоммуникационные компании провести необходимую модификацию используемых ими систем с целью обеспечения возможности перехвата отправляемой с помощью этих систем информации⁹⁸⁸.

Для контроля за исполнением Закона была учреждена Национальная служба телекоммуникации и информации, задачи которой были определены в осуществлении контроля за соблюдением телекоммуникационными компаниями положений закона, а также в реализации учрежденных законом программ. Одной из таких программ является Программа развития систем декодирования информации, на развитие которой из бюджета было выделено четыре миллиона долларов⁹⁸⁹.

Практические потребности, вызвавшие к жизни процесс развития законодательной базы, формирующей благоприятные для разведывательных служб условия деятельности в сфере сбора и добывания разведывательной информации отличаются определенным своеобразием

⁹⁸⁶ См.: Communications Assistance for Law Enforcement Act of 1994, Pub. L. 103-414.

⁹⁸⁷ Четвертая поправка Конституции США. См.: The Constitution of the United States, Articles in addition to, and Amendment of the Constitution of the United States of America. Article IV. Цит. по: Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary, N. J. 1989, P. 1703.

⁹⁸⁸ См.: Communications Assistance for Law Enforcement Act of 1994, Title I, Sec. 110, Pub. L. 103-414.

⁹⁸⁹ Дополнительно пятьсот миллионов долларов (на 1995-1996 годы) Конгресс выделил из бюджета на покрытие расходов телекоммуникационных фирм. См.: Pub. L. 103-414, Title I, Sec. 110.

уже хотя бы в силу тайного характера, который свойственен деятельности разведывательных служб. Вполне естественно, что специфичными особенностями отличаются и законодательные акты, регламентирующие эту скрытую от глаз общественности сторону разведывательной деятельности. Законодательному воздействию подвергается главным образом не административно-организационная сторона деятельности разведывательных служб (этот вопрос, как и прежде, регламентирован в основном ведомственными нормативными актами), а внешняя среда, те внешние отношения, которые возникают между разведкой, с одной стороны, и находящимися в границах юрисдикции США правовыми субъектами (гражданами и организациями), вольно или невольно вступающими в правоотношения с разведкой. Подобная законодательная регламентация может выражаться в различных правовых процедурах: она может предусматривать предписания об оказании содействия спецслужбам (Закон о коммуникационной помощи правоприменительным ведомствам 1994 года); может она выражаться и в установлении мер административной (уголовной) ответственности за причинение ущерба интересам разведывательной деятельности (Закон о защите установочных данных разведчиков 1982 года). Она может выражаться также в различных оговорках, ограничениях и исключениях, закрепляемых в законах, формально призванных ограничивать права спецслужб и защищать права американских граждан (Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 года)

Несмотря на значительное увеличение законодательной составляющей в системе правовых норм, регламентирующих деятельность разведки по сбору и добыванию разведывательной информации, основная роль в урегулировании этого направления разведывательной деятельности по-прежнему принадлежит подзаконным нормативным правовым актам. Однако современные принципы подзаконного нормотворчества на данном участке разведывательной деятельности существенно отличаются от тех принципов, которые исторически были наиболее характерны для регламентации отношений в сфере деятельности разведки по сбору и добыванию разведывательной информации.

Доминирующими подзаконными актами сегодня выступают не внутриведомственные инструкции и директивы руководителей отдельных федеральных ведомств, имеющих собственные разведывательные службы, а акты, издаваемые президентом Соединенных Штатов или высшими должностными лицами (органами) исполнительной власти, которым президент делегировал соответствующие полномочия издавать акты, имеющие силу в рамках всей разведывательной системы США или в рамках какой-либо организационной группы разведывательных органов.

В рамках президентского нормотворчества основная роль принадлежит таким нормативным правовым актам, как исполнительные приказы и директивы президента. Являясь высшими подзаконными нормативными актами, они позволяют, с одной стороны, обеспечивать высокий уровень регламентации отношений, возникающих в процессе сбора и добывания спецслужбами разведывательной информации, с другой стороны (в отличие от законодательных актов, процедура принятия которых обычно затягивается на достаточно длительный срок), позволяют достаточно оперативно реагировать на любые изменения в правовом поле, социально-политической ситуации и оперативной обстановке, в которой приходится действовать разведывательным службам.

Современные ведомственные инструкции в значительной мере призваны лишь детализировать применительно к конкретному разведывательному органу те унифицированные требования и стандарты, которые закрепляются в актах президента, директора национальной разведки, министра обороны США (в основном для разведывательных служб министерства обороны, решающих разведывательные задачи лишь в рамках самого министерства). Высшие же подзаконные нормативные правовые акты сегодня призваны не только закреплять унифицированные стандарты и требования к деятельности разведывательных служб по сбору и добыванию разведывательной информации, но и, в первую очередь, должны обеспечивать

согласованную работу всей системы разведывательных органов Соединенных Штатов. Именно поэтому, согласно сложившейся в последние годы практике, основные концептуальные положения, определяющие полномочия отдельных разведывательных служб (не только применительно к вопросам сбора и добывания разведывательной информации), инкорпорируются в издаваемых американскими президентами исполнительных приказах по вопросам разведки (ныне действующий приказ – исполнительный приказ президента Рейгана № 12333⁹⁹⁰).

3.7. Расширение полномочий спецслужб после событий 11 сентября 2001 года

Установленные Законом о наблюдении за иностранными разведками 1978 года правовые рамки, регламентирующие порядок осуществления электронного наблюдения разведывательными службами США оказались достаточно устойчивыми во времени. Вплоть до начала XXI Закон о наблюдении за иностранными разведками действовал практически в неизменном виде⁹⁹¹. Оформившийся в 1978 году баланс между интересами защиты прав и свобод граждан и потребностью спецслужб эффективно добывать разведывательную информацию устраивал как американское общество, так и федеральное правительство США.

Ситуация кардинально изменилась после событий 11 сентября 2001 года, когда США столкнулись с новой глобальной угрозой терроризма. Перед лицом этой угрозы существовавшие на тот момент правовые стандарты, регламентирующие порядок добывания спецслужбами разведывательной информации оказались недостаточно эффективными.

Конечно, утверждать, что сама по себе угроза со стороны международного терроризма возникла в США в сентябре 2001 года в корне неверно. С терроризмом США сталкивались еще в начале XX века⁹⁹². На каждом историческом этапе американский законодатель формировал антитеррористическое законодательство сообразно характеру и степени террористической угрозы⁹⁹³. Но с точки зрения правовых стандартов, применявшихся при сборе и добывании разведывательной информации нужно отметить, что к 2001 году в США в случаях, связанных с терроризмом, фактически применялись правовые стандарты, аналогичные тем, которые применялись при проведении общеуголовных расследований⁹⁹⁴. Те дополнительные правовые рычаги, которыми разведывательные службы наделял Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 года, в антитеррористических расследованиях могли быть задействованы лишь в тех случаях, когда могла быть доказана связь с "внешней враждебной силой" в лице агентов иностранных держав.

Принятый непосредственно вслед за событиями 11 сентября 2001 года Закон "о патриотизме"⁹⁹⁵ серьезным образом расширил права спецслужб в сфере добывания разведывательной информации при помощи электронного наблюдения, внеся многочисленные поправки в Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 года и существенно сместив сложившийся баланс между правами и свободами граждан и интересами спецслужб в пользу интересов спец-

⁹⁹⁰ См.: Executive Order № 12333, Dec. 4, 1981, 46 F.R. 59941.

⁹⁹¹ Дважды (в 1994 и 1998 годах) в Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 года вносились достаточно существенные дополнения, не менявшие, тем не менее, саму концепцию закона. См.: added Pub. L. 103-359, title VIII, Sec. 807(a)(3), Oct. 14, 1994, 108 Stat. 3443; Pub. L. 105-272, title VI, Sec. 601(2), Oct. 20, 1998, 112 Stat. 2404.

⁹⁹² Как пример можно привести резонансные события сентября 1918 года, связанные со взрывом террористами бомбы в здании Федерального Правительства в Чикаго. См.: Report and Hearings of the Subcommittee on the Judiciary U.S. Senate, 66th Congress, 1st Session, 1919, Vol. II, P.2730.

⁹⁹³ См., например: Hostage Act of 1978, Pub. L. 95-426, Oct. 7 1978, 92 Stat. 989.

⁹⁹⁴ См.: FBI Domestic Security Guidelines: Hearings Before the Subcommittee on Security and Terrorism, 97th Congress, 2nd Session, Washington, Governmental Printing Office 1983, P.35-37.

⁹⁹⁵ См.: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001, Oct. 26, 2001, 115 Stat. 272.

служб. Изменения, внесенные в Закон о наблюдении за иностранными разведками на основании Закона "о патриотизме" вызвали весьма заметную трансформацию сущности данного закона. Несмотря на то, что изначально закон предназначался для осуществления электронного наблюдения за агентами иностранных держав, то есть фактически должен был использоваться в отношении иностранных граждан в интересах разведывательной и контрразведывательной деятельности, поправки 2001 года фактически позволили применять закрепленные в законе нормы также и в отношении американских граждан.

Кроме того, за счет расширения целей, для реализации которых могло санкционироваться электронное наблюдение, *de facto* были стерты границы между добыванием разведывательной информации, осуществляемой разведывательными службами в интересах обеспечения национальной безопасности и правоохрательными расследованиями, осуществляемыми полицейскими службами. Так например, любую информацию, добытую спецслужбами в соответствии с Законом о наблюдении за иностранными разведками 1978 года как разведывательную информацию, стало возможным передавать представителям правоохрательных органов в целях противодействия международному терроризму, распространению оружия массового поражения, актам саботажа, тайной разведывательной деятельности агентов зарубежных держав⁹⁹⁶.

На основании Закона "о патриотизме" в Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 года и иные акты, регламентирующие порядок добывания разведывательной информации, было внесено также множество менее значимых изменений. Существенно были увеличены сроки, которые отводились законом на проведения различных оперативно-технических мероприятий. Так например, максимальный срок, на который мог выдаваться ордер на обыск был увеличен с 45 до 90 дней, а случае, когда он направлен против агента иностранной державы – до 120 дней⁹⁹⁷. Было увеличено число судей специального суда, отвечающего за выдачу санкций на проведение электронного наблюдения до 11 человек, причем по меньшей мере трое судей из числа назначенных в состав суда должны проживать не далее, чем в 20 милях от федерального округа Колумбия⁹⁹⁸.

Отдельного внимания заслуживает та юридическая виртуозность с которой закреплялись новые права спецслужб при помощи лаконичных и двояко толкуемых фраз, растворенных в сотнях страниц малозначимых дополнений и поправок к законам. Например, статья 215 Закона о патриотизме изменив редакцию статьи 501 Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 года, наделила директора ФБР (либо лиц, назначенных директором) правом обращаться за ордером в специальный суд, уполномоченный выдавать судебные ордера на использование средств электронного наблюдения⁹⁹⁹. Получив такой ордер, ФБР приобретало право добывать информацию или документы, необходимые для проведения расследований, направленных на защиту от международного терроризма или тайной разведывательной деятельности, не нарушая при этом прав (это особо оговаривается в законе) защищенных Первой поправкой Конституции США.

На первый взгляд, подобная норма не содержит положений, которые бы позволили разведывательным службам злоупотреблять своими правами. Однако, как выяснилось через несколько лет, именно на весьма своеобразном толковании спецслужбами этих положений статьи 215 Закона о патриотизме строилась с 2001 года вся глобальная система фиксации телефонных переговоров американских граждан на всей территории США.

⁹⁹⁶ См.: Pub. L. 107-56, title V, Sec. 504(a), Oct. 26, 2001, 115 Stat. 364.

⁹⁹⁷ См.: Pub. L. 107-56, title II, Sec. 207(a)(2), Oct. 26, 2001, 115 Stat. 282

⁹⁹⁸ *Ibid.*, Sec. 208.

⁹⁹⁹ Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978, Pub. L. 95-511, Sec. 1803, Oct. 25, 1978, 92 Stat. 1783.

Информация о массовых нарушениях закона со стороны спецслужб при осуществлении электронного наблюдения стала достоянием общественности после того, как популярная американская газета "The New York Times" опубликовала в 2005 году разоблачительную статью на основе оказавшихся в распоряжении редакции газеты секретных материалов. Добытые газетчиками факты доказывали, что АНБ и другие разведывательные службы США с 2001 года осуществляли электронное наблюдение не получая на это никакой судебной санкции¹⁰⁰⁰.

Уже спустя много лет после этого, в декабре 2013 года, директором национальной разведки было признано, что, еще 4 октября 2001 года (за 22 дня до вступления Закона «о патриотизме» в силу!), детализируя законодательные положения (еще не принятого Конгрессом закона), президент Дж. Буш (младший) издал секретную директиву, наделившую АНБ правом вести сбор неперсонифицированной информации, передаваемой при помощи телефонии и интернета¹⁰⁰¹.

Президентская директива выделила два отдельных направления деятельности АНБ в данной сфере:

1) по сбору информации на международных линиях коммуникации (деятельность на этом направлении более известна под названием «Программа электронного наблюдения за террористами» (Terrorist Surveillance Program).

2) по сбору информации на коммуникационных линиях США. Для получения необходимой информации АНБ запрашивало у телефонных компаний детальные записи всех телефонных переговоров, которые в обезличенном виде должны складываться в АНБ в виде общей базы данных, из которой АНБ формально было не вправе извлекать персонализированные сведения о конкретных лицах¹⁰⁰².

Как считали высшие должностные лица президентской администрации, подобный порядок добывания информации не противоречил закону, и никаких нарушений в деятельности спецслужб допущено не было. В разведывательном сообществе также полагали, что поскольку при сборе неперсонифицированной информации, помещаемой в электронные базы данных, АНБ не получало доступа к личной информации отдельно взятых американских граждан, подобное накопление общих сведений, не может рассматриваться в качестве нарушения положений Четвертой поправки Конституции США.

Такой же точки зрения придерживалась и судебная власть в лице специализированного суда, действующего на основании Закона о наблюдении за иностранными разведками. Более того, суд на регулярной основе (в среднем каждые 90 дней) пролонгировал право АНБ на накопление информации в специализированных базах данных, издавая судебные приказы под грифом «совершенно секретно»¹⁰⁰³.

Как было разъяснено Генеральным атторнеем США А. Гонсалесом, в случае необходимости получить персонифицированные данные о конкретном лице на основании статьи 215 Закона «о патриотизме», заинтересованное ведомство обращалось в специализированный суд за ордером на получение соответствующей информации. Обычно в суд за ордером обращалось ФБР, непосредственно осуществлявшее расследования дел, связанных с противодей-

¹⁰⁰⁰ См.: [сайт]. URL: http://www.nytimes.com/2005/12/16/politics/16program.html?pagewanted=print&_r=0. (дата обращения: 25.09.2013).

¹⁰⁰¹ DNI Announces the Declassification of the Existence of Collection Activities Authorized by President George W. Bush Shortly After the Attacks of September 11, 2001. [сайт]. URL: <http://icontherecord.tumblr.com/post/70683717031/dni-announces-the-declassification-of-the> (дата обращения: 13.07.2014).

¹⁰⁰² U.S. Signals Intelligence Directive SP0018, Jan. 25, 2011. [сайт]. URL: <http://www.dni.gov/files/documents/1118/CLEANEDFinal%20USSID%20SP0018.pdf> (дата обращения: 13.07.2014).

¹⁰⁰³ Учитывая общественный резонанс, вызванный в США деятельностью АНБ, некоторые из этих судебных приказов были по решению президента Б. Обамы преданы гласности. См., например: Foreign Intelligence Surveillance Court Memorandum Opinion and Order, «TOP SECRET». Nov. 30, 2011. [сайт]. URL: <http://www.dni.gov/files/documents/November%202011%20Bates%20Opinion%20and%20Order%20Part%201.pdf> (дата обращения: 13.07.2014).

ствием международному терроризму и тайной разведывательной деятельности. Специальный суд, функционирующий в рамках Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 года, в рамках запроса ФБР выдавал АНБ санкцию на выделение при помощи систем обработки данных из общей базы данных персональной информации на тех лиц, которые фигурировали в запросе ФБР¹⁰⁰⁴.

Несмотря на официальные заверения Генерального атторнея А. Гонсалеса в «абсолютной» законности действий спецслужб, скандал не утихал. Более того, сомнительной практикой осуществления электронного наблюдения заинтересовались в Конгрессе США. После того, как Комитет по юридическим вопросам Сената высказался о недопустимости добывания информации на коммуникационных линиях внутри страны, министерством юстиции были предприняты шаги, направленные на устранение нарушений законодательства в сфере электронного наблюдения.

По представлению Генерального атторнея США Гонсалеса судья специального суда, осуществляющего выдачу санкций на проведение электронного наблюдения, выдал соответствующую санкцию федеральному правительству. В соответствии с этой санкцией разведывательные службы официально получили право собирать информацию на международных линиях коммуникации на территории и за пределами США в тех случаях, когда есть основания предполагать, что одним из участников коммуникации выступает "...член или агент "Аль-Каиды" или ассоциированных террористических организаций"¹⁰⁰⁵.

Закон "о патриотизме" 2001 года стал первым в длинной череде законодательных актов, расширявших права разведывательных служб и правоохранительных органов в сфере сбора и добывания разведывательной информации. Следующие изменения появились уже через пару месяцев после принятия Конгрессом Закона "о патриотизме". В декабре 2001 года в Законе о полномочиях разведки на 2002 финансовый год, в небольшом разделе, посвященном "техническим поправкам", содержался ряд норм, весьма существенно расширяющих права спецслужб в сфере сбора и добывания разведывательной информации. Например, второе (с 24 до 72 часов) было увеличено большинство сроков, отводимых на проведение оперативных действий, осуществляемых на основании санкции генерального атторнея. Например, до 72 часов был увеличен срок, в течении которого могло продолжаться электронное наблюдение, осуществляемое без судебной санкции в случае, если при этом разглашаются сведения, относящиеся к американскому гражданину¹⁰⁰⁶.

Было нивелировано положение Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 года, требующее, чтобы "...в ордере на проведение электронного наблюдения были указаны природа и местоположение каждого объекта или места, в отношении которого было санкционировано наблюдение". Причем, особо нужно отметить юридическое «изыщество», при помощи которого законодатель фактически уничтожил указанное положение закона. В Закон о полномочиях разведки на 2002 финансовый год добавили всего лишь короткое словосочетание: "if known" (если известно). Отныне, указание природы и местоположения объекта требовалось лишь в тех случаях, когда оно было известно спецслужбе. Другими словами, точное указание объекта и места проведения электронного наблюдения стало в принципе необязательным. Спецслужбы могли на законном основании запросить выдачу ордера в отношении неопределенного круга лиц с неопределенным местонахождением¹⁰⁰⁷.

¹⁰⁰⁴ In re Application of the Federal Bureau of Investigation for an Order Requiring the Production of Tangible Things, No. BR 13-109 (FISA Ct. Aug. 29, 2013). [сайт]. URL: <http://www.lawfareblog.com/wp-content/uploads/2013/11/In-re-Application-of-the-F.B.I.-BR-13%E2%80%93109-FISC-August-29-2013.pdf> (дата обращения: 13.07.2014).

¹⁰⁰⁵ См.: Letter from Attorney-General Alberto Gonzales to Senators Patrick Leahy and Arlen Specter. [сайт]. URL: http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/politics/20060117gonzales_Letter.pdf. (дата обращения: 25.09.2013).

¹⁰⁰⁶ См.: Pub. L. 107-108, title III, Sec. 314(a)(1), Dec. 28, 2001, 115 Stat. 1402.

¹⁰⁰⁷ См.: Pub. L. 107-108, title III, Sec. 314(a)(2), Dec. 28, 2001, 115 Stat. 1402.

Следующие существенные изменения в законодательные стандарты сбора и добывания информации разведывательными службами были внесены в 2004 году. Закон о разведывательной реформе и противодействии терроризму¹⁰⁰⁸ добавил в Закон о наблюдении за иностранными разведками новую главу, в которой была закреплена обязанность генерального атторнея каждые полгода отчитываться перед разведывательными комитетами Конгресса о практике применения Закона о наблюдении за иностранными разведками¹⁰⁰⁹. Появление подобной нормы на первый взгляд свидетельствовало о том, что законодатель пытается восстановить баланс между правами и свободами граждан и интересами спецслужб по сбору и добыванию разведывательной информации, который в 2001 году явно сместился в пользу спецслужб. Однако, еще одна законодательная инновация, закреплённая в Законе о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года полностью исключает подобную точку зрения.

Закон 2004 года внес корректировки в определение такого базового понятия Закона о наблюдении за иностранными агентами 1978 года как "агент иностранной державы", добавив в перечень классифицирующих оснований, по которым лицо может быть признано иностранным агентом такое основание как "вовлеченность в международную террористическую деятельность, либо действия, направленные на подготовку такой деятельности"¹⁰¹⁰. Если поправки 2001 году давали спецслужбам определенные лазейки, чтобы использовать закон, предназначенный для противодействия иностранной разведывательной и подрывной деятельности в интересах правоохранительных расследований, то отнесение к "агентам иностранных держав" лиц, подозреваемых в терроризме сделало возможности спецслужб по применению "особых" стандартов электронного наблюдения практически безграничными.

Очевидно, понимая всю опасность подобного нововведения, мало согласующегося с правовыми стандартами, закреплёнными Четвертой поправкой американской конституции, Конгресс закрепил новую норму в качестве временного законодательства со сроком действия до 31 декабря 2005 года. Впрочем, в последующем сроки действия этого законодательного нововведения неоднократно продлевались¹⁰¹¹. Конституционность данной нормы уже оспаривалась в Верховном Суде США. В решении по делу *Clapper v. Amnesty International USA*¹⁰¹² в феврале 2013 года Верховный суд поддержал федеральное правительство и признал указанную норму соответствующей Конституции США. Впрочем, принимая в расчет необязательность для Верховного Суда собственных прецедентов, вполне возможно, что в будущем, в иной исторической обстановке, по сходному делу главная судебная инстанция США может принять и иное решение.

Следующие поправки к Закону о наблюдении за иностранными разведками 1978 года были внесены сразу двумя законами, подписанными президентом 9 марта 2006 года. Это Закон 2005 года об улучшении и продлении полномочий закона "о патриотизме"¹⁰¹³ и Закон 2006 года о дополнительных поправках продляющих полномочия, закреплённые в Законе "о патриотизме"¹⁰¹⁴. Несмотря на многочисленность поправок внесённых данными законами, нужно отметить, что они носили скорее процедурный характер, продлевая сроки действия отдельных положений Закона "о патриотизме" 2001 года, имевших ограничения по времени действия,

¹⁰⁰⁸ См.: Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Pub. L. 108-458, title I, Sec. 1012, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3662.

¹⁰⁰⁹ См.: Title VI. Reporting Requirement, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3743.

¹⁰¹⁰ См.: Pub. L. 108-458, title VI, Sec. 6001(a), Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3742

¹⁰¹¹ См.: Pub. L. 112-14, Sec. 2(b), May 26, 2011, 125 Stat. 216.

¹⁰¹² См.: *Clapper, Director of National Intelligence et al. v. Amnesty International USA et al.* [сайт]. URL: http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/11-1025_1hdj.pdf (дата обращения: 25.09.2013).

¹⁰¹³ См.: USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005, Pub. L. 109-177, Mar. 9, 2006, 120 Stat. 192.

¹⁰¹⁴ См.: USA PATRIOT Act Additional Reauthorizing Amendments Act of 2006, Pub. L. 109-178, Mar. 9, 2006, 120 Stat. 278.

уточняя процедуры выдачи судебных санкций и детализируя полномочия директора ФБР в соответствии с Законом о наблюдении за иностранными разведками¹⁰¹⁵.

В последующие годы практически ежегодные поправки и дополнения к Закону о наблюдении за иностранными разведками 1978 года по сути дела трансформируют закон из нормативного акта, призванного регламентировать электронное наблюдение за представителями иностранных держав в акт, регламентирующий широкий спектр оперативно-технических, агентурных и иных мероприятий, направленных на добывание разведывательной информации как в интересах обеспечения национальной безопасности США, так и в интересах правоохранительной деятельности.

Очередным рубежом, отвоеванным спецслужбами США в борьбе за ограничение конституционных прав и свобод американских граждан стал Закон о защите Америки 2007 года¹⁰¹⁶. Этот законодательный акт добавил в перечень мероприятий, которые вправе осуществлять разведывательные службы в рамках Закона о наблюдении за иностранными разведками так называемое "приобретение информации" ("acquisition"). Согласно закону, приобретением информации не может являться добывание ее при помощи электронного наблюдения. Приобретение подразумевает получение внешней разведывательной информации от или при помощи: поставщиков коммуникационных услуг; лиц, отвечающих за безопасность линий коммуникации; других лиц (включая рабочих, служащих, агентов или иных сотрудников таких поставщиков услуг), отвечающих за безопасность, либо лиц, которые имеют доступ к линиям коммуникаций, либо к процессу передачи или хранения информации, или же к оборудованию, используемому для ее передачи или хранения¹⁰¹⁷. Другими словами, закон позволил разведывательным службам получать (покупать) разведывательную информацию у коммуникационных компаний, провайдеров интернет-услуг, мобильных операторов связи, а также у технических и прочих сотрудников таких компаний.

Согласно оформившейся после принятия Закона "о патриотизме" 2001 года традиции, новая норма, закреплявшая порядок "приобретения информации" была добавлена в Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 года как временная норма со сроком действия 6 месяцев¹⁰¹⁸. Для большинства ранее принятых поправок к Закону о наблюдении за иностранными разведками 1978 года подобное ограничение по времени действия являлось скорее номинальной формальностью, поскольку срок их действия регулярно продлевается Конгрессом и фактически их можно рассматривать как постоянно действующие нормы. Однако, законодательные инновации введенные на основании Закона о защите Америки 2007 года, вопреки привычным ожиданиям, не были продлены Конгрессом и по истечении шести месяцев формально утратили свою силу.

Тем не менее, в соответствии с Законом 2008 года об изменениях Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 года, все подзаконные акты, изданные на основании утративших силу положений Закона о защите Америки 2007 года не были автоматически отменены¹⁰¹⁹. Огромное количество директив, инструкций и указаний, изданных директором национальной разведки и Генеральным атторнеем, а также подчиненными им должностными лицами, должны были сохранить свое действие до 31 декабря 2012 года. Законом 2012 года о продлении срока действия поправок к Закону о наблюдении за иностранными разведками действие указанных подзаконных актов было продлено до 31 декабря 2017 года¹⁰²⁰.

¹⁰¹⁵ См.: Pub. L. 109-177, title I, Sec. 102(b), Mar. 9, 2006, 120 Stat. 195.

¹⁰¹⁶ См.: Protect America Act of 2007, Pub. L. 110-55, Aug. 5, 2007, 121 Stat. 552.

¹⁰¹⁷ Ibid., sec.2.

¹⁰¹⁸ Ibid., sec.6 (c).

¹⁰¹⁹ См.: Pub. L. 110-261, title I, Sec. 402-404, July 10, 2008, 122 Stat. 2473.

¹⁰²⁰ См.: FISA Amendments Act Reauthorization Act of 2012 Pub. L. 112-238, Sec. 2, Dec. 30, 2012, 126 Stat. 1631.

Причиной отмены положений Закона о защите Америки 2007 года стал упомянутый выше скандал с незаконным прослушиванием телефонных переговоров американских граждан, разгоревшийся в конце 2005 года после публикации в газете "The New York Times" разоблачительных материалов о незаконной деятельности спецслужб. По всей видимости, Конгресс счел, что нормы, закрепленные Законом о защите Америки 2007 года, могут вызвать не меньший общественный резонанс и предпочел на время вернуть американскому обществу столь ловко отвоєванные у него разведывательными службами права.

Впрочем, с несколько более осторожными формулировками основные идеи Закона о защите Америки 2007 года перекочевали в Закон 2008 года об изменениях Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 года¹⁰²¹. Нормы, регулирующие порядок приобретения разведывательными службами информации образовали в этом законе самостоятельную главу (Глава VII закона). Учитывая достаточно бурный общественный резонанс, вызванный серьезным расширением полномочий спецслужб, новая редакция особое внимание уделяла закреплению законодательных ограничений в сфере "приобретения информации", призванных обеспечить соблюдение конституционных прав американских граждан.

В первую очередь, в законе подчеркивалось, что "приобретение информации", осуществляемое в соответствии с Законом о наблюдении за иностранными разведками 1978 года должно осуществляться в полном соответствии с Четвертой поправкой Конституции США, то есть должно соблюдаться право на охрану личности жилища бумаг и имущества американских граждан. Помимо этого, закон ввел ряд дополнительных ограничений на деятельность спецслужб по "приобретению информации, в частности: 1) не допускается приобретение информации о лице, о котором было известно, что в момент приобретения оно находилось на территории США; 2) преднамеренно нельзя приобретать информацию о лице, предположительно находящегося за пределами США, если частично целью такого приобретения является получение сведений о лице, предположительно находящемся на территории США; 3) приобретение не может осуществляться с целью получения сведений о гражданине США, предположительно находящемся за пределами США; 4) не может преднамеренно приобретаться информация, отправитель которой и все предполагаемые получатели на момент приобретения находятся на территории США¹⁰²².

Закон 2008 года об изменениях Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 года внес наиболее многочисленные и существенные дополнения и изменения в текст Закона о наблюдении за иностранными разведками за всю историю существования данного закона. Он значительно расширил сферу регулируемых законом отношений, видоизменив трактовку таких базовых понятий закона как "иностранная держава" и "агент иностранной державы". По аналогии с Законом о разведывательной реформе и противодействию терроризму 2004 года, добавившим в категорию "агентов иностранной державы" членов террористических организаций, закон 2008 года причислил к "иностранным державам" "объединения, состоящие из лиц, в основном не являющихся гражданами США вовлеченных в международное распространение оружия массового поражения". Аналогичным образом к "агентам иностранной державы" были отнесены лица, вовлеченные в международное распространение оружия массового поражения или подготовку к подобной деятельности. При этом, в отличие от закона 2004 года, отнесшего членов международных террористических организаций к "агентам иностранной державы" в качестве временной нормы с ограниченным сроком действия, законодательные инновации 2008 года не имели временных ограничений¹⁰²³.

¹⁰²¹ См.: Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978 Amendments Act of 2008, Pub. L. 110-261, July, 10, 2008, 122 Stat. 2436.

¹⁰²² См.: Pub. L. 110-261, title I, Sec. 101(a)(2), July 10, 2008, 122 Stat. 2438.

¹⁰²³ См.: Pub. L. 110-261, title I, Sec. 110(a), July 10, 2008, 122 Stat. 2465.

На основании Закона 2008 года об изменениях Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 года в закон была добавлена еще одна дополнительная глава (Глава 8), которая была призвана регламентировать порядок защиты лиц, оказывающих помощь федеральному правительству¹⁰²⁴. Под лицами, оказывающими помощь правительству в законе понимаются те лица, которые обеспечивают разведывательным службам доступ к информации, включая коммуникационные данные и записи коммуникаций.

Закон запретил проведение каких-либо расследований, целью которых являлось бы установление причастности информационных провайдеров к оказанию помощи разведывательным службам в получении информации. Помощники разведывательного сообщества получили законодательные гарантии от проведения властями штата расследований, направленных на раскрытие помощи оказываемой ими разведывательным службам. Властям штатов также было запрещено требовать разглашения сведений о поставщике коммуникационных услуг, оказывавшем помощь разведывательному сообществу, либо вводить против него административные санкции¹⁰²⁵.

3.8. Разоблачения Эдварда Сноудэна и их последствия для американских спецслужб

По всей видимости, многие обстоятельства деятельности АНБ по сбору электронной информации об американских гражданах еще длительное время могли оставаться неизвестными для широкой общественности (особенно с учетом того, что все документы, касающиеся этого вопроса были защищены грифом «совершенно секретно»), если бы в июне 2013 года британская газета «The Guardian» и американская «The Washington Post» не опубликовали серию статей с разоблачениями бывшего сотрудника АНБ и ЦРУ Эдварда Сноудэна¹⁰²⁶.

Вслед за разоблачительной публикацией, в достаточно привычном для политической и правовой культуры США стиле, последовали официальные расследования деятельности АНБ и всего разведывательного сообщества, а также судебные иски частных граждан, требовавших признать неконституционной саму практику накопления АНБ информационных баз данных о гражданах Соединенных Штатов.

Однако подобный ход развития событий наверняка предвиделся теми, кто еще в 90-е годы разрабатывал глобальный план расширения прав и полномочий спецслужб по добычу разведывательной информации. В отличие от провальной практики начала 70-х годов XX века, когда в результате расследований вскрылась противозаконная деятельность разведки, осуществлявшаяся тайно и не опиравшаяся на нормы закона, вся деятельность разведывательного сообщества США после 2001 года хотя бы формально выстраивалась на законодательно закрепленных нормах.

Бесспорно, проведенные расследования выявили определенные нарушения в практике деятельности разведки. В отдельных случаях, как например в отчете, изданном в январе 2014 года Комитетом по надзору за соблюдением приватности и защите гражданских свобод (Privacy and Civil Liberties Oversight Board) было даже признано, что деятельность АНБ по накоплению информационных баз данных построена на сомнительном толковании положений закона¹⁰²⁷. Но ни в одном официальном отчете не прозвучали прямые обвинения в противозаконности самой деятельности разведывательного сообщества по сбору электронной информации и

¹⁰²⁴ См.: Title VIII. Protection of Persons Assisting the Government.

¹⁰²⁵ См.: Pub. L. 110-261, title VIII, Sec. 802, 803, July 10, 2008, 122 Stat. 2470.

¹⁰²⁶ См. например: Glenn Greenwald, NSA Collecting Phone Records of Millions of Verizon Customers Daily, The Guardian, June 5, 2013.

¹⁰²⁷ См.: Privacy and Civil Liberties Oversight Board. Report on the Telephone Records Program Conducted under Section 215 of the USA PATRIOT Act and on the Operations of the Foreign Intelligence Surveillance Court, January 23, 2014. P.167-169.

накоплению информационных баз. Основной акцент в не затухающем и по настоящее время скандале, связанном с разоблачениями Эдварда Сноудэна делается скорее не на нарушениях закона, а на неожиданно больших и опасных масштабах, которые приобрела деятельность АНБ и на тех потенциальных угрозах, которые может нести эта деятельность конституционным правам и свободам американских граждан.

Впрочем, подобные обвинения умело парируются федеральным правительством США, которое с завидной периодичностью «снимает» гриф секретности с директив и внутренних инструкций разведывательного сообщества (и в частности АНБ). К восторгу и удивлению американской общественности «рассекреченные» директивы регламентируют не порядок сбора и добывания спецслужбами разведывательной информации, а устанавливают внутренние предписания и ограничения, призванные не допустить нарушения конституционных прав граждан США¹⁰²⁸. Тем самым в обществе умело создается иллюзия защищенности гражданских прав и свобод. Формальные юридические процедуры, которые в соответствии с такими инструкциями обязано соблюдать АНБ преподносятся в качестве гарантий фактической невозможности спецслужб вторгнуться в частную жизнь американцев.

Не менее призрачной выглядит и перспектива судебного признания противозаконности деятельности АНБ, либо признания несоответствующими Конституции США тех актов, на которых строится эта деятельность. Несмотря на то, что в некоторых судебных делах, рассмотренных федеральными судами первой инстанции деятельность АНБ была признана несоответствующей закону, как это например было признано судьей федерального районного суда Округа Колумбия Ричардом Леоном (Richard J. Leon) в деле *Klayman v. Obama*¹⁰²⁹, перспектива того, что Верховный Суд США согласится с мнением суда первой инстанции ничтожна мала.

Начиная с 2001 года, вся деятельность разведывательного сообщества по сбору информации об американских гражданах осуществлялась на основании полученных в установленном порядке секретных судебных ордеров, выдаваемых специальным судом, действующем на основании Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 года. В своей деятельности этот суд полностью подотчетен Верховному Суду США, и в том случае, если бы порядок выдачи судебных ордеров АНБ, ФБР и другим разведывательным службам вызывал у Верховного Суда сомнения, такие решения нижестоящего суда главная судебная инстанция США бесспорно бы отменила. Косвенным подтверждением того факта, что осуществляемую АНБ практику добывания разведывательной информации при помощи технических средств разведки Верховный Суд считает законной, может служить его решение по делу *Clapper v. Amnesty International USA*, принятое в 2013 году¹⁰³⁰.

Серия разоблачительных публикаций в прессе, основанных на материалах Э. Сноудэна привлекла внимание американской и мировой общественности к одной из разведывательных программ АНБ – так называемой программе PRISM, реализуемой с 2007 года¹⁰³¹. Как говорилось в разоблачениях прессы, указанная программа предполагает осуществление АНБ в масштабах всего земного шара сбора информации о пользователях социальных сетей, интернет-сервисов, владельцах смартфонов, пользователей поисковых сервисов. Ведущие мировые компании, такие как [Microsoft](#), [Apple](#), [Google](#), [Facebook](#), [Yahoo!](#), [Paltalk](#), [YouTube](#), [AOL](#), [Skype](#) активно сотрудничают с АНБ и обеспечивают разведку информацией о своих пользователях¹⁰³².

¹⁰²⁸ См., например: U.S. Signals Intelligence Directive SP0018, Jan. 25, 2011. [сайт]. URL: <http://www.dni.gov/files/documents/1118/CLEANEDFinal%20USSID%20SP0018.pdf> (дата обращения: 13.07.2014).

¹⁰²⁹ См.: *Klayman v. Obama* 2013 WL 6571596 (D.D.C. 2013).

¹⁰³⁰ См.: *Clapper v. Amnesty Intern. USA*, 133 S.Ct. 1138 (2013).

¹⁰³¹ См.: Gellman, Barton & Poitras, Laura "US Intelligence Mining Data from Nine U.S. Internet Companies in Broad Secret Program". *The Washington Post*. June 6, 2013.

¹⁰³² См.: Johnson, Kevin; Martin, Scott; O'Donnell, Jayne; Winter, Michael (June 15, 2013). "Reports: NSA Siphons Data from

Первоначальной правовой основой для учреждения программы PRISM стал уже упомянутый выше Закон о защите Америки 2007 года¹⁰³³, действие ключевых положений которого (формально временных по своей юридической природе) не было продлено из-за опасений дальнейшего раздувания скандала, инициированного в 2005 году газетой "The New York Times". Тогда американская общественность достаточно быстро разглядела потенциальные угрозы, которые содержал в себе новый закон. Мировая же общественность, против которой в основном и были направлены положения закона, не выразила даже символического возмущения тем фактом, что в США законодательно закрепили право АНБ осуществлять слежку в информационном пространстве всего земного шара.

Несмотря на прекращение действия закона, программа PRISM не была свернута, так как Конгресс США оставил в силе до 31 декабря 2017 года все подзаконные нормативные акты (в том числе связанные с учреждением программы PRISM и иных, подобных ей программ добытия разведывательной информации), изданные на основании этого закона¹⁰³⁴. Чтобы и после 2017 года сохранилась возможность реализации подобных программ, ключевые идеи Закона о защите Америки 2007 года перекочевали в Закон 2008 года об изменениях Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 года¹⁰³⁵. Принципиальное отличие положений нового закона состояло лишь в том, что он защитил самих американских граждан от излишнего интереса к ним со стороны АНБ, одновременно наделив разведку еще более широкими полномочиями для «приобретения» информации за пределами США и законодательно защитив тех лиц, которые небескорыстно сотрудничают с американской разведкой в этом вопросе¹⁰³⁶.

Возвращаясь к рассекреченной Э. Сноудэном программе PRISM, следует отметить, что на самом деле, как это было разъяснено в опубликованном 2 июля 2014 года отчете Комитета по надзору за соблюдением приватности и защите гражданских свобод¹⁰³⁷, после 2007 года в США было инициировано проведение одновременно двух разведывательных программ на каналах передачи информации. Одной из этих программ являлась уже упомянутая программа PRISM, которая направлена на получение разведкой (на основании судебного ордера) информации от провайдера интернет-услуг, запрошенной по определенному критерию (например, адресу электронной почты). На основании такого запроса провайдер интернет-услуг передает разведке копии всех сообщений, которые направлялись к указанному адресату или от него. Помимо упоминавшегося в разоблачениях прессы АНБ, в реализации этой программы также принимают участие ЦРУ и ФБР¹⁰³⁸.

Второй программой, инициированной на основании Закона о защите Америки 2007 года, стала программа разведки на магистральных каналах передачи информации (Upstream collection). В ее осуществлении участвует только АНБ. Суть программы состоит в том, что сбор разведывательных данных осуществляется на магистральных интернет-каналах. Соответственно, при добывании разведывательной информации АНБ, как правило, не вступает в контакт с компаниями, которые непосредственно предоставляют интернет-услуги населению, а сотрудничает с теми фирмами, которые контролируют магистральные каналы связи¹⁰³⁹.

9 Major Net Firms". USA Today. June 6, 2013. [сайт]. URL: <http://www.usatoday.com/story/news/2013/06/06/nsa-surveillance-internet-companies/2398345/> (дата обращения: 13.07.2014)

¹⁰³³ См.: Protect America Act of 2007, Pub. L. 110-55, Aug. 5, 2007, 121 Stat. 552.

¹⁰³⁴ См.: FISA Amendments Act Reauthorization Act of 2012 Pub. L. 112-238, Sec. 2, Dec. 30, 2012, 126 Stat. 1631.

¹⁰³⁵ См.: Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978 Amendments Act of 2008, Pub. L. 110-261, July. 10, 2008, 122 Stat. 2436.

¹⁰³⁶ См.: Pub. L. 110-261, title I, Sec. 101(a)(2), July 10, 2008, 122 Stat. 2438.

¹⁰³⁷ См.: Privacy and Civil Liberties Oversight Board. Report on the Surveillance Program Operated Pursuant to Section 702 of the Foreign Intelligence Surveillance. [сайт]. URL: <http://www.pclob.gov/All%20Documents/Report%20on%20the%20Section%20702%20Program/PCLOB-Section-702-Report-PRE-RELEASE.pdf> (дата обращения: 13.07.2014)

¹⁰³⁸ Ibid., P.7.

¹⁰³⁹ Ibidem.

Вполне естественно, что подобная методика добывания информации (даже в том случае, если первоначальный интерес АНБ был направлен на получение информации о каком-то конкретном лице) предполагает получение разведкой доступа ко всему массиву информации, передаваемому по магистральному каналу, поскольку эта информация передается совместно с информацией миллионов других пользователей интернета. То есть, фактически реализация подобной программы означает тотальный контроль со стороны АНБ за информацией, циркулирующей в мировой информационной сети. В данной трактовке суть этой программы вполне соответствует той информации, которая была обнародована прессой на основании разоблачений Э. Сноудэна.

Постепенно расширяя права разведки (в первую очередь АНБ) по сбору и добывания разведывательной информации, руководство США регулярно сталкивается с недовольством американской общественности. Любое расширение прав разведывательных служб на этом направлении одновременно означает, что права и свободы граждан претерпели очередное ограничение. Иногда, под давлением общественного мнения руководство США вынуждено идти на определенные уступки.

Такой уступкой, например, стало прекращение действия Закона о защите Америки 2007 года. В качестве подобной же уступки общественному мнению можно рассматривать учреждение в 2007 году формируемого на бипартийной основе Комитета по надзору за соблюдением приватности и защите гражданских свобод – независимого агентства в системе исполнительной власти, призванного выработать рекомендации президенту и главам федеральных министерств и ведомств по вопросам защиты прав и свобод граждан и охране частной жизни¹⁰⁴⁰. В какой-то мере уступкой является и ограничение по времени срока действия тех законодательных положений, которые в наибольшей мере могут угрожать правам и свободам американских граждан.

Вопреки исторической традиции и логике американского законодательства, в некоторых случаях руководству США приходится идти на уступки не только американской, но мировой общественности. Формально, Конституция США и Билль о правах говорят о правах только тех лиц, которые являются гражданами США. Поэтому, с точки зрения американского законодательства, на иных лиц вообще не распространяются права и свободы, которые закреплены в Конституции и федеральных законах Соединенных Штатов. Права таких лиц могут защищаться только международными договорами, подписанными США. Впрочем, международные обязательства в этой сфере у США немногочисленны и Соединенные Штаты традиционно считают их малообременительными для себя. Например, они совсем не мешают Соединенным Штатам создавать секретные тюрьмы за пределами США, содержать там «неграждан» без суда и следствия и применять к ним пытки. При этом американские законодатели и федеральные судебные власти трактуют подобную деятельность как не противоречащую американскому и международному праву¹⁰⁴¹.

Однако, бывают случаи, когда Соединенные Штаты отчасти все же вынуждены уступать давлению международного общественного мнения. После того, как разоблачения Э. Сноудэна вызвали скандал не только в самих США, но и среди их европейских союзников, «обиженных» на то, что не только жители Европы, но и руководителя крупнейших европейских держав-союзников США стали целью разведывательной деятельности АНБ, руководство США в

¹⁰⁴⁰ См.: Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007, Pub. L. 110-53, sec.801, Aug. 3, 2007, 121 Stat. 3638.

¹⁰⁴¹ См., например: Torture and the cruel, inhuman and degrading treatment of detainees : the effectiveness and consequences of 'enhanced' interrogation : hearing before the Subcommittee on the Constitution, Civil Rights, and Civil Liberties of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, One Hundred Tenth Congress, first session, November 8, 2007 United States. Congress. House. Committee on the Judiciary. Subcommittee on the Constitution, Civil Rights, and Civil Liberties. Washington: Government Printing Office, 2008.

одностороннем порядке решило ввести некоторые формальные ограничения на деятельность АНБ по сбору и добыванию разведывательной информации на информационных каналах за пределами США.

Например, в январе 2014 года президентом Б. Обамой была издана директива № 28, регламентирующая деятельность разведывательного сообщества в сфере разведки на информационных каналах. Примечательно уже то, что данная директива издана в открытом варианте, в то время как все предшествующие президентские директивы по данному вопросу были защищены грифом «совершенно секретно». В отличие от предшествующих директив, упомянутая директива лишь в общих чертах говорит о задачах, которые разведывательное сообщество должно решать, добывая разведывательные данные на информационных каналах. Основная идея директивы – демонстрация серьезной работы по защите прав и свобод личности, якобы проводимой в разведывательном сообществе США.

Примечательно, что в директиве речь идет не только о правах и свободах американских граждан, но и о правах иностранцев, проживающих за пределами США. Например, директива признает право на частную жизнь и персональную информацию за всеми лицами, не зависимо от их национальности или гражданства.

Конечно, все положения президентской директивы, касающиеся прав и свобод личности *вообще* скорее декларативны и не содержат строгих процедурных предписаний для разведывательных служб. Но примечателен уже сам факт того, что в директиве по разведке американского президента упомянуты права лиц, не являющихся американскими гражданами и не защищенных американским законодательством¹⁰⁴².

¹⁰⁴² См.: Presidential Policy Directive/PPD-28. Signals Intelligence Activities]. URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/17/presidential-policy-directive-signals-intelligence-activities> (дата обращения: 14.07.2014)

Глава 4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА РАЗВЕДКОЙ В США

4.1. Контроль Конгресса за деятельностью разведывательного сообщества США

4.1.1. Эволюция законодательного контроля

Разведывательная деятельность, рассматривается в Соединенных Штатах как одно из направлений деятельности по обеспечению обороны страны и, в соответствии с Конституцией, относится к сфере исключительной компетенции президента¹⁰⁴³. Являясь одним направлений деятельности федерального правительства, разведка тесно связана с другими направлениями деятельности, которые, в соответствии с Конституцией США, находятся в ведении исполнительной власти.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что любая система контроля за разведкой, разрабатываемая исключительно в рамках исполнительной власти, не может являться полностью объективной и независимой, поскольку интересы различных подразделений федерального правительства находятся в чрезвычайно тесной взаимосвязи друг с другом, и любые громкие скандалы и разоблачения, связанные со злоупотреблениями и нарушениями законности в деятельности разведки, могут оказать слишком непосредственное воздействие на всю систему исполнительной власти.

Контроль Конгресса США за деятельностью американской разведки традиционно является одним из самых эффективных видов контроля в общегосударственной системе контроля за деятельностью спецслужб. Достаточно высокая объективность и независимость осуществляемых Конгрессом контрольных функций в значительной мере предопределена закрепленной в американской Конституции системой сдержек и противовесов. Эта система позволяет всем трем ветвям государственной власти – исполнительной, законодательной и судебной – оказывать взаимное воздействие друг на друга, снижая до минимума возможность узурпации государственных властных функций какой-либо из трех властей.

Независимость и объективность контрольных полномочий Конгресса в отношении разведывательных служб стимулируется еще одним немаловажным обстоятельством. В Конгрессе всегда представлены две традиционно противоборствующие политические партии США – республиканская и демократическая, лишь представитель одной из которых стоит во главе исполнительной ветви власти и которому, следовательно, подчинены в том числе и разведывательные службы. В силу этого в любой момент времени конгрессмены от одной из двух партий (очевидно, не той, чей представитель является действующим главой государства) имеют серьезный дополнительный стимул проявить максимальную честность и принципиальность, проводя беспристрастные расследования, выявляя возможные нарушения и злоупотребления должностных лиц и, тем самым, зарабатывая своей партии дополнительные политические очки на ближайших парламентских или президентских выборах.

Основной объем контрольных полномочий Конгресса в отношении разведки и разведывательной деятельности лежит на разведывательных комитетах обеих его палат. Законом закреплена обязанность президента, как главы исполнительной власти, обеспечивать разведывательные комитеты в полном объеме всей информацией, касающейся деятельности раз-

¹⁰⁴³ См.: The Constitution of the United States. Article II. Цит. по: Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary, N. J. 1989, P. 1698-1699.

ведывательного сообщества. При этом представляемые в комитеты отчеты, касающиеся разведывательной деятельности США, должны содержать в себе информацию не только об уже проведенных акциях разведки, но и о наиболее важных запланированных мероприятиях членов разведывательного сообщества. Помимо этого в обязательном порядке разведывательным комитетам Палаты представителей и Сената предоставляются сведения о всех тайных операциях американской разведки, одобренных президентом США, а также информация о наиболее серьезных провалах разведки¹⁰⁴⁴.

До середины семидесятых годов XX века вопросами контроля за деятельностью разведки в обеих палатах Конгресса занимался целый ряд не специализирующихся на разведывательной деятельности комитетов. Основными среди них были: Комитет по вооруженным силам Сената и Комитет по вооруженным силам Палаты представителей¹⁰⁴⁵. Каждый из комитетов, будь то комитеты по юридическим вопросам, по бюджету или по вооруженным силам, рассматривал лишь ту часть вопросов, которая относилась к сфере его компетенции. Учитывая же особенности разведывательной деятельности и повышенные требования к секретности при работе с материалами разведки, фактически разведывательными проблемами в комитете занимался один, иногда два его члена, в обязанности которых входил не только контроль за деятельностью разведывательных служб но и другие, не связанные с разведкой вопросы. Вполне приемлемой считалась практика, когда отвечающие за разведку конгрессмены встречались с представителями разведывательных служб не более 1-2 раз в год¹⁰⁴⁶.

Фактически, вся система контроля законодательной власти за разведывательными службам строилась на "джентльменском соглашении"¹⁰⁴⁷, в соответствии с которым исполнительной власти предоставлялась полная свобода действий в сфере разведки, а комитеты Конгресса заслушивали лишь общие отчеты об интересующих их аспектах деятельности разведывательных служб, не вдаваясь особенно в детали. Лишь в случае громких скандалов, связанных с промахами и злоупотреблениями разведывательных служб Конгрессом создавались специальные следственные комитеты и комиссии, которые детально разбирали и изучали все факты, приведшие к скандалу, и вырабатывали рекомендации по совершенствованию деятельности разведывательных служб.

Современная структура контроля за деятельностью разведывательных служб со стороны обеих палат Конгресса сформировалась в результате расследований деятельности разведывательных служб 1975-1976 годов. По результатам заслушивания докладов, представленных Конгрессу комитетами Пайка и Чёрча обе палаты Конгресса пришли к заключению, что существующая система контроля за деятельностью разведки со стороны палат Конгресса недостаточно эффективна. Сенаторами и членами Палаты представителей указывалось, в частности, что в Конгрессе отсутствует какой-либо орган, специализирующийся на разведывательных вопросах. Осуществляющие же контроль за деятельностью разведки специально назначенные для этой роли конгрессмены в недостаточной мере справляются со своими обязанностями и их число крайне ограничено. В целях улучшения системы контроля за деятельностью разведки обе палаты Конгресса решили создать действующие на постоянной основе особые комитеты по разведке.

В целом же реформирование системы контроля Конгресса за разведывательной деятельностью шло по двум основным направлениям. Во-первых, вновь созданным при палатах комитетам по разведки было предписано осуществлять более систематический и более всесторон-

¹⁰⁴⁴ См., например: Pub. L. 102-88, title VI, Sec. 602(a)(2), Aug. 14, 1991, 105 Stat. 442.

¹⁰⁴⁵ Senate Armed Services Committee, House Armed Services Committee.

¹⁰⁴⁶ См.: Congressional Record, April 9, 1956, P. 5926.

¹⁰⁴⁷ См.: The Intelligence Community in the 21st Century, Staff Study Permanent Select Committee on Intelligence, House of Representatives, 104th Congress, Chapter XV Congressional Oversight, P.3.

ний анализ и исследование всех направлений деятельности разведывательных служб США. Во-вторых, для расширения возможностей по контролю за разведкой, к работе разведывательных комитетов палат было решено привлекать членов других комитетов Конгресса, которые по роду своей деятельности должны осуществлять контроль за тем или иным направлением деятельности спецслужб-членов разведывательного сообщества США, например бюджетный или юридический комитеты.

По своему статусу разведывательные комитеты обеих палат Конгресса являются "особыми" комитетами, в отличие от большинства других парламентских комитетов, которые имеют статус "постоянных". В общем виде различия между постоянными и особыми комитетами Конгресса можно сформулировать следующим образом:

члены "особых" комитетов назначаются руководителями палат, в то время как члены постоянных комитетов определяются на фракционных совещаниях;

для членов постоянных комитетов отсутствуют какие-либо ограничения по срокам пребывания в составе комитета; срок полномочий членов особых комитетов ограничен (для разведывательных комитетов – 8 годами, для руководителей – 10);

члены постоянных комитетов осуществляют свои контрольные функции на постоянной основе, в то время, как особые комитеты реализуют свои контрольные полномочия лишь в определенных случаях (подготовка бюджета, факты злоупотреблений и нарушений законности и т.д.);

особый комитет как правило не имеет исключительной юрисдикции в отношении находящихся в его ведении вопросов, в то же время постоянные комитеты обладают обычно исключительной юрисдикцией в отношении всего спектра своих полномочий;

особые комитеты обычно не имеют полномочия вносить законопроекты на рассмотрение своей палаты (в настоящее время это отличие не относится к особым комитетам по разведке, которые получили такое право)¹⁰⁴⁸.

Основные задачи комитетов по разведке верхней и нижней палат Конгресса в целом сходны. Они осуществляют контроль за деятельностью членов разведывательного сообщества США и другими разведывательными службами, принимают решение об одобрении бюджетных программ разведывательного сообщества, проводят расследования по фактам выявленных злоупотреблений и нарушений, а также по иным основаниям, которые имеют существенное значение для интересов национальной безопасности США.

В последние годы работа разведывательных комитетов палат Конгресса не ограничивается лишь контрольными функциями. Комитеты по разведке все более активно взаимодействуют с соответствующими подразделениями исполнительной власти в плане совершенствования разведывательных программ, оптимизации проектов разведывательных бюджетов, проведении структурных изменений в системе разведывательных служб США. Более того, члены разведывательных комитетов в ряде случаев отстаивают интересы разведывательных ведомств в Конгрессе. Работая в течение достаточно длительного времени в разведывательных комитетах, депутаты как верхней, так и нижней палаты имеют возможность стать достаточно серьезными специалистами в вопросах разведки, они отлично понимают реальные нужды и потребности разведывательных служб. Именно члены комитетов по разведке, как правило, активно возражают против сокращения бюджетных ассигнований на разведку, отстаивают необходимость расширения и углубления тех или иных разведывательных программ.

Следует также упомянуть и о такой форме контроля за деятельностью разведывательного сообщества со стороны комитетов по разведке Палаты представителей и Сената, как проведение специальных расследований деятельности американской разведки. Подобные расследова-

¹⁰⁴⁸ Ibid., Rule X, clause 6.

ния обычно являются следствием крупных неудач или провалов в работе разведки, вызвавших громкие скандалы в самих Соединенных Штатах или на международном уровне.

4.1.2. Комитет по разведке Сената

Комитет по разведке Сената¹⁰⁴⁹ был создан в 1976 году на основании резолюции Сената № 400¹⁰⁵⁰. Основные задачи вновь созданного комитета были сформулированы следующим образом:

- осуществление надзора за разведывательной деятельностью;
- контроль за реализацией разведывательных программ Федерального правительства;
- проведение слушаний по вопросам, относящимся к деятельности разведки;
- представление Сенату рекомендаций по финансированию разведывательной деятельности;
- представление Сенату рекомендаций по совершенствованию законодательной базы, регулирующей разведывательную деятельность.

Количественный состав членов Комитета по разведке Сената варьируется от 13 до 17 членов. В 1976 году, при создании Комитета по разведке, в его состав были включены 15 сенаторов. В их числе в комитет вошли: 2 члена Комитета по ассигнованиям, 2 – Комитета по вооруженным силам, 2 – Комитета по международным отношениям, 2 – Комитета по юридическим вопросам и 7 – из числа других депутатов Сената.

В комитете присутствуют представители обеих основных политических партий США – демократической и республиканской. Та партия, которая по результатам выборов в Сенат является партией сенатского большинства, имеет в Комитете по разведке на одного представителя больше. Комитет по разведке Сената, по своему статусу является "особым" комитетом. Поэтому для его членов были установлены ограничения по сроку пребывания в составе комитета. Максимальный срок работы в комитете одного сенатора был обозначен в 8 лет – для рядовых членов и 10 лет для руководителя комитета, его заместителя и руководителей подкомитетов.

Комитет по разведке имеет право учреждать в своем составе любые подкомитеты. Согласно резолюции сената № 400 решение о создании нового подкомитета считалось принятым, если его поддержала половина списочного состава комитета. Комитет по разведке формирует круг обязанностей и полномочий любого своего подкомитета. Деятельность подкомитетов регулируется теми же нормативными актами, что и деятельность самого комитета по разведке¹⁰⁵¹.

Несмотря на несколько десятилетий, прошедших со времени создания Комитета по разведке Сената, большинство положений резолюции № 400, на основании которой был учрежден Комитет, по-прежнему сохраняют свою силу. Резолюция оказалась удивительно устойчивой во времени, претерпев за истекший немалый срок лишь косметические изменения. Одним из этих изменений стала резолюция № 445, принятая Сенатом 9 октября 2004 года¹⁰⁵². Эта резолюция стала результатом парламентского расследования, посвященного событиям 11 сентября 2001 года.

Резолюция № 445 отменила некоторые ограничения, закрепленные в резолюции № 400. В частности, были отменены все ограничения по срокам пребывания сенаторов в составе Комитета по разведке Сената, что по мнению Сената позволит Комитету более эффективно реализовывать свои контрольные полномочия в отношении разведывательных служб США. Таким

¹⁰⁴⁹ Senate Select Committee on Intelligence.

¹⁰⁵⁰ Senate Resolution 400 of the 94th Congress as amended by S. Res. 4, 95th Cong., 1st Sess. (1977), S. Res. 445, 108th Cong., 2d Sess. (2004), Pub. L. No. 109–177, § 506, 120 Stat. 247 (2005), and S. Res. 50, 110th Cong., 1st Sess. (2007).

¹⁰⁵¹ Rules of Procedure for the Select Committee on Intelligence United States Senate, Washington, Government Printing Office 2013.

¹⁰⁵² Senate Resolution 445 of the 108th Congress.

образом, даже несмотря на свой статус "особого" комитета, Комитет по разведке Сената в настоящее время не имеет никаких ограничений по срокам пребывания отдельных сенаторов в его составе.

Также резолюция № 445 изменила порядок назначения руководителей Комитета по разведке. Правом назначения руководителя Комитета был наделен лидер партии, имеющей большинство в верхней палате американского Конгресса. Заместитель руководителя комитета отныне соответственно назначается лидером меньшинства в Сенате.

Примерно схожим образом резолюция № 445 решает вопрос о назначении руководителей подкомитетов в составе Комитета по разведке. Правом назначения руководителя подкомитета резолюция наделяет руководителя Комитета по разведке (представляющего сенатское большинство), правом назначать его заместителя наделяет заместитель главы комитета (представитель меньшинства в Сенате). На основании резолюции Сената № 445 в составе Комитета по разведке появился также подкомитет с нормативно закрепленным статусом. Этим подкомитетом стал контрольный подкомитет¹⁰⁵³.

Нельзя не отметить еще одно нововведение, институированное резолюцией № 445, касающееся вопросов финансирования деятельности Комитета по разведке Сената. Резолюция закрепила пропорцию 60 к 40, согласно которой большую часть финансирования (но не более 60%) получает персонал, работающий в интересах сенатского большинства. Меньшую часть (но не менее 40%) получают сотрудники аппарата, работающие в интересах меньшинства верхней палаты.

Необходимо отметить еще одну резолюцию Сената, существенно изменившую содержание резолюции № 400. Речь идет о резолюции Сената № 50 от 14 февраля 2007 года¹⁰⁵⁴. Формально это резолюция вносит достаточно многочисленные изменения в резолюцию Сената № 400 от 1976 года. Фактически же эти изменения носят скорее технический характер и отражают изменения в законодательстве в связи с принятием Конгрессом Закона о разведывательной реформе и предотвращении терроризма 2004 года¹⁰⁵⁵, в числе прочего разделившим обязанности упраздненного директора центральной разведки между двумя новыми должностными лицами – директором национальной разведки и директором ЦРУ.

В своей работе комитет по разведке Сената руководствуется специальными Правилами, утвержденными верхней палатой Конгресса¹⁰⁵⁶. Правила детально регламентируют все аспекты работы разведывательного комитета. В частности, регламентирован даже такой вопрос, как время и порядок проведения плановых заседаний. Наряду с плановыми, установлена возможность проведения и внеочередных заседаний комитета – председатель комитета, в случае, если он найдет это необходимым, может назначать внеочередные заседания комитета; оно проводится также в случае поступления соответствующего письменного запроса 5 или более членов комитета¹⁰⁵⁷.

В отличие от Комитета по разведке Палаты представителей, в полномочия которого входит осуществление контроля за всеми тремя основными разведывательными программами – Национальной разведывательной программой, Объединенной программой военной разведки и программой "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность" (вместе с Комитетом по национальной безопасности), Комитет по разведке Сената осуществляет контроль за деятельностью разведки лишь в рамках Национальной разведывательной программы.

¹⁰⁵³ Ibid. Sec.401.

¹⁰⁵⁴ Senate Resolution 50 of the 110th Congress.

¹⁰⁵⁵ См: Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act Of 2004. Pub. L 108-458, 118 Stat. 3638.

¹⁰⁵⁶ Rules of Procedure for the Select Committee on Intelligence United States Senate, Washington, Government Printing Office 2013.

¹⁰⁵⁷ Ibid., Rule 1. Convening of Meetings.

Разведывательный комитет Сената уполномочен проводить слушания по следующим вопросам:

аналитическая деятельность в разведывательном сообществе и средства совершенствования взаимосвязи между аналитической работой и задачи разведывательной деятельности;

правовые основания осуществления и размер полномочий федеральных министерств и ведомств в области разведывательной деятельности¹⁰⁵⁸, вопросы правового регулирования подобной деятельности;

совершенствование организации разведывательной деятельности исполнительной ветви власти с целью повышения эффективности систем контроля за разведкой;

вопросы проведения тайных операций американской разведкой и совершенствования процедур контроля со стороны Конгресса США за подготовкой и проведением таких операций;

совершенствование нормативной базы, направленной на защиту секретных сведений и недопущение разглашения секретной информации;

вопросы, связанные с реорганизацией комитета по разведке Сената, имеющего статус "особого" комитета в постоянный комитет, а также вопрос о создании объединенного комитета по разведке Конгресса на базе разведывательных комитетов Сената и Палаты представителей.

Результаты проведенных слушаний, вместе с рекомендациями по совершенствованию нормативной базы, комитет по разведке докладывает Сенату¹⁰⁵⁹.

Заседания разведывательного комитета Сената ведет его председатель, а в случае его отсутствия – заместитель председателя. Решения комитета принимаются простым большинством голосов от числа членов комитета, присутствующих на заседании и участвующих в голосовании. Для принятия решений необходимо присутствие на заседании не менее 1/3 от списочного числа членов комитета¹⁰⁶⁰.

Основной обязанностью комитета по разведке является ежегодное рассмотрение и утверждение бюджета разведки. Кроме этого, по решению Конгресса или Сената, комитет может осуществлять расследования разведывательной и иной деятельности как в целом разведывательного сообщества, так и отдельных его членов.

Комитет также рассматривает предлагаемые президентом на утверждение Сената кандидатуры директора национальной разведки, его заместителей, директора ЦРУ и генерального инспектора ЦРУ. Предлагаемая на утверждение кандидатура должна быть поставлена на голосование не ранее, чем через 14 дней после ее внесения в комитет. В течение этого срока комитет заслушивает кандидата на должность и изучает представленные материалы о его послужном списке, образовании, финансовых доходах и т.д. На изучение материалов, характеризующих кандидата, комитет отводит себе не менее 7 дней (этот срок может быть сокращен

¹⁰⁵⁸ Резолюция Сената №400 от 1976 года дает следующее определение разведывательной деятельности: "(1)добывание (сбор), аналитическая обработка, распределение между заинтересованными потребителями, а также использование информации, о зарубежных государствах, их правительствах, политических группах, партиях, вооруженных силах, политических и иных движениях, других ассоциациях в зарубежных странах, и относящейся к вопросам обороны, международной политики, национальной безопасности; (2) деятельность, направленная на противодействие указанной деятельности иностранных государств против Соединенных Штатов; (3) тайная или скрытая деятельность, способная оказать воздействие на взаимоотношения Соединенных Штатов с каким-либо иностранным правительством, политической группировкой, партией, вооруженными силами, движениями или ассоциациями; (4) сбор, аналитическая обработка, распределение между потребителями и использование информации о деятельности каких-либо лиц на территории США и в их владениях, или деятельности за пределами территории Соединенных Штатов граждан США, чья политическая или связанная с ней деятельность рассматривается каким-либо федеральным министерством, ведомством, бюро, службой, управлением Соединенных Штатах как способная создать угрозу внутренней безопасности Соединенных Штатов; тайные или скрытые акции, проводимые в отношении таких граждан". Понятие разведывательной деятельности в его интерпретации комитетом по разведке Сената не включает в себя деятельность военной тактической разведки на территории иностранных государств, поскольку тактическая разведка не входит в сферу полномочий комитета по разведке Сената. Section 14 of Senate Resolution 400 of the 94th Congress, 2d Session.

¹⁰⁵⁹ Section 13 of Senate Resolution 400 of the 94th Congress, 2d Session.

¹⁰⁶⁰ Rule 2. Meeting Procedures, Rules of Procedure for the Select Committee on Intelligence United States Senate, Washington, Government Printing Office 2013

по решению списочного большинства членов комитета). После того, как предлагаемая кандидатура будет одобрена большинством голосов в разведывательном комитете, она вносится на рассмотрение Сената, который квалифицированным большинством голосов (2/3 от общего числа сенаторов) решает вопрос о назначении представленного кандидата на должность¹⁰⁶¹.

Комитет по разведке Сената имеет право проводить специальные расследования деятельности подконтрольных ему разведывательных служб. Для принятия решения о проведении расследования установлены те же требования, как и для проведения внеочередных заседаний комитета – необходимо, чтобы 5 или более его членов обратились с соответствующим запросом к председателю комитета (или его заместителю), который обязан принять решение о проведении расследования. Расследование может проводиться как непосредственно членами комитета, так и назначенными для этого сотрудниками аппарата комитета по разведке¹⁰⁶².

Важной функцией сенатского комитета по разведке является функция подготовки и анализа проектов законов, регулирующих вопросы организации и деятельности разведывательных служб США. В соответствии с резолюцией Сената №400¹⁰⁶³ в обязательном порядке на рассмотрение комитета по разведке Сената должны представляться все законопроекты, проекты постановлений, меморандумов, а также иные материалы, относящиеся к деятельности:

Центрального разведывательного управления и его директора;
директора национальной разведки, Службы директора национальной разведки;
разведывательной деятельности всех министерств и ведомств федерального правительства, включая разведывательную деятельность РУМО, АНБ, других подразделений и служб Госдепартамента, министерства юстиции, министерства финансов.

В обязательном порядке комитет по разведке Сената рассматривает ежегодные финансовые законопроекты и законопроекты о полномочиях:

Директора национальной разведки, Службы директора национальной разведки; ЦРУ; директора ЦРУ; ФБР; АНБ; РУМО; иных разведывательных служб министерства обороны; разведки Госдепартамента¹⁰⁶⁴.

Руководители министерств, в состав которых входят разведывательные службы – члены разведывательного сообщества США ежегодно представляют на рассмотрение комитета по разведке отчеты о разведывательной деятельности подчиненных им служб. Помимо непосредственно разведывательной деятельности США, в отчетах должна отражаться информация о разведывательной деятельности иностранных государств, направленной против Соединенных Штатов.

В отношении представляемых в Сенат для ратификации международных договоров Комитет по разведки выносит заключение о способности разведывательного сообщества исполнять положения договора, относящиеся к сфере его полномочий.

В комитете по разведке Сената уделяется большое внимание соблюдению соответствующего режима секретности при работе с документами, содержащими сведения о практике деятельности разведывательных служб, т.е. при работе с материалами, разглашение которых может нанести ущерб интересам национальной безопасности США. Специальные инструкции, принятые верхней палатой Конгресса, предусматривают жесткие санкции как к сенаторам, так и к сотрудникам аппарата комитетов Сената, уличенным в нарушении правил работы с секретной информацией¹⁰⁶⁵.

¹⁰⁶¹ Ibid., Rule 5. Nominations.

¹⁰⁶² Ibid., Rule 6. Investigations.

¹⁰⁶³ Senate Resolution 400 of the 94th Congress, 2d Session.

¹⁰⁶⁴ Section 2 of Senate Resolution 400 of the 94th Congress, 2d Session.

¹⁰⁶⁵ Senate Resolution 9 of the 94th Congress, 1st Session, Appendix B, Section 8 of Senate Resolution 400 of the 94th Congress, 2d Session.

Вместе с тем, Комитет по разведке Сената стремится предоставить американской общественности убедительные доказательства того, что деятельность разведки находится под постоянным контролем представительной власти и направлена на обеспечение насущных интересов американского государства. Любые материалы о работе комитета, не подпадающие под соответствующие инструкции о защите секретной информации, по мнению сенаторов не только могут, но и должны доводиться до самых широких слоев американской общественности. С этой целью Сенат допускает даже возможность телевизионной или радиотрансляции заседаний комитета по разведке¹⁰⁶⁶. Максимально допустимая гласность и открытость в работе комитета способствует, по мнению Сената, формированию у граждан США верного представления о целях и задачах деятельности разведывательных служб¹⁰⁶⁷.

Жестко регламентирован и порядок формирования аппарата разведывательного комитета Сената. Любой сотрудник аппарата может быть назначен на свою должность не иначе как по взаимному согласию руководителя комитета и его заместителя, либо с согласия большинства списочного состава членов комитета. Каждый сотрудник аппарата комитета по разведке обязан пройти перед назначением на должность специальную проверку для получения доступа к секретной информации. В своей работе сотрудники аппарата руководствуются теми же требованиями режима секретности, что и сенаторы-члены комитета¹⁰⁶⁸.

4.1.3. Комитет по разведке Палаты представителей

Комитет по разведке Палаты представителей¹⁰⁶⁹ был учрежден 14 июля 1977 года, через год после создания аналогичного комитета в верхней палате Конгресса на основании резолюции Палаты представителей № 658. Резолюция представляла собой поправки к Регламенту Палаты представителей. Она добавила в Регламент новый раздел (Rule XLVII), определявший статус и полномочия Комитета по разведке¹⁰⁷⁰. В настоящее время деятельность Комитета по разведке Палаты представителей регулируется параграфом 11 раздела X Регламента Палаты представителей¹⁰⁷¹.

В состав Комитета по разведке Палаты представителей должно входить не более чем 20 членов, назначаемых в состав комитета спикером палаты. При этом ни демократическая, ни республиканская партии не должны иметь в комитете более 12 членов (больше получает та партия, которая является партией большинства в нижней палате). Комитет по разведке Палаты представителей является по своему статусу "особым" комитетом. По этой причине согласно Регламенту палаты в его состав должны входить по меньшей мере по одному представителю от Комитета по ассигнованиям, Комитета по вооруженным силам, Комитета по юридическим вопросам и Комитета по международным делам¹⁰⁷². Срок пребывания рядовых членов комитета в его составе ограничен не более чем 4 созывами Конгресса (т.е 8 годами) из 6 следующих подряд созывов. Для председателя комитета и лидера меньшинства в комитете срок пребывания в его составе не ограничен¹⁰⁷³.

Комитет по разведки Палаты представителей в целом обладает примерно такими же полномочиями по контролю за деятельностью разведки, как и Комитет по разведке Сената. Однако при рассмотрении проекта бюджета разведывательного сообщества разведывательный комитет

¹⁰⁶⁶ § 7(b) of rule XXV of the Standing Rules of the Senate.

¹⁰⁶⁷ Rule 2. Meeting Procedures. Rules of Procedure for the Select Committee on Intelligence United States Senate, Washington, Government Printing Office 2013.

¹⁰⁶⁸ Section 8 of Senate Resolution 400 of the 94th Congress.

¹⁰⁶⁹ House Permanent Select Committee on Intelligence.

¹⁰⁷⁰ H. Res. 658 of the 95th Congress. Resolution to amend the Rules of the House of Representatives and establish a Permanent Select Committee on Intelligence, Jul 14, 1977.

¹⁰⁷¹ См.: Rules of the House of Representatives 113th Congress January 3, 2013. Clause 11 of rule X.

¹⁰⁷² Ibid., Clause 11 (a)(1) of rule X.

¹⁰⁷³ Ibid., Clause 11 (a)(4) of rule X.

Палаты представителей имеет более широкие полномочия, так как он, помимо проекта ассигнований на Национальную разведывательную программу рассматривает бюджетные проекты разведывательных программ министерства обороны – Объединенной программы военной разведки и программы "Тактическая разведка и связанная с ней деятельность".

Необходимо, однако, упомянуть, что в нижней палате американского Конгресса ряд функций контроля за разведывательной деятельностью относится к ведению Комитета по внутренней безопасности и Комитета по вооруженным силам. В частности, вопросы разведывательной деятельности, которые связаны исключительно с обеспечением разведывательных потребностей оборонного министерства и не являются частью каких-либо более глобальных разведывательных систем общенационального масштаба относятся к ведению Комитета по вооруженным силам. Соответственно та часть разведывательной деятельности, которая осуществляется разведывательными элементами Министерства внутренней безопасности относится к ведению Комитета по внутренней безопасности.

В сфере проведения специальных расследований деятельности разведывательного сообщества или отдельных разведывательных служб, входящих в состав разведывательного сообщества, Комитет по разведке Палаты представителей имеет такие же полномочия, как и Комитет по разведке Сената.

Комитет по разведке может проводить расследования, в тех случаях, когда с подобной инициативой выступает глава комитета по разведке (после соответствующей консультации с лидером парламентского меньшинства в комитете). Санкционированные комитетом по разведке расследования могут осуществляться как самими членами комитета, так и сотрудниками административного аппарата комитета¹⁰⁷⁴.

Административный аппарат комитета по разведке Палаты представителей включает служащих комитета, консультантов комитета, сотрудников правительственных ведомств, прикомандированных к комитету, других лиц, выполняющих на контрактной или иной основе работу в интересах комитета. Назначение сотрудников аппарата осуществляет председатель комитета после консультаций с лидером парламентского меньшинства в комитете¹⁰⁷⁵.

Основной задачей сотрудников аппарата комитета по разведке является оказание помощи как представителям партийного большинства в нижней палате, так и представителям меньшинства во всех вопросах, относящихся к ведению комитета. Сотрудники аппарата, для получения допуска к секретным материалам, перед назначением в комитет должны пройти соответствующую проверку. В своей работе сотрудники аппарата руководствуются теми же требованиями при работе с секретными материалами, что и члены комитета.

Комитет по разведке Палаты представителей вправе учредить в своем составе любой подкомитет. Решение о создании подкомитета считается принятым, если его поддержало более половины списочного числа членов комитета. Комитет, в рамках своей компетенции, определяет круг полномочий создаваемого в его составе подкомитета. В своей работе любой подкомитет разведывательного комитета нижней палаты руководствуется теми же нормативно-правовыми актами, что и сам разведывательный комитет.

Необходимый кворум для действительности проводимых подкомитетами заседаний составляет половину от числа членов подкомитета. Для заслушивания отчетов достаточно присутствие двух членов подкомитета.

Председатель комитета по разведке и руководитель оппозиции в комитете имеют право присутствовать на заседании и принимать участие в работе любого подкомитета в качестве его

¹⁰⁷⁴ См.: Rules of Procedure for the Permanent Select Committee on Intelligence. United States House of Representatives 113th Congress. Sec.9.

¹⁰⁷⁵ Ibid., Sec. 8.

неофициальных членов. При этом они не имеют право участвовать в каких-либо проводимых в подкомитете голосованиях и не учитываются при установлении кворума¹⁰⁷⁶.

В настоящее время в составе комитета по разведке Палаты представителей имеется три подкомитета: Подкомитет по терроризму, агентурной разведке, контрразведке и аналитической обработке информации;¹⁰⁷⁷ Подкомитет по технической и тактической разведке¹⁰⁷⁸ и Подкомитет по контролю и расследованиям¹⁰⁷⁹. Как следует из названий подкомитетов, первый из них занимается вопросами противодействия терроризму, агентурной разведкой, контрразведкой в разведывательном сообществе, а также вопросами аналитической обработки разведывательной информации. Второй – вопросами технической разведки, которая в основном осуществляется разведывательными подразделениями министерства обороны, а ее результаты главным образом используется для решения тактических задач. Третий подкомитет специализируется непосредственно на осуществлении контроля и проведении расследований по фактам выявленных нарушений.

Как и разведывательный комитет Сената, комитет по разведке Палаты представителей уделяет серьезное внимание информированию общественности о своей работе. В тех случаях, когда в комитете или любом из его подкомитетов проходят открытые слушания, комитет (или подкомитет) большинством голосов своих членов может принять решение о предоставлении средствам массовой информации права освещать ход заседаний (полностью или частично) в телевизионных или радиорепортажах, в периодической печати¹⁰⁸⁰.

4.1.4. Контрольные полномочия других комитетов и комиссий Конгресса США в отношении разведывательного сообщества

В отличие от комитетов по разведке обеих палат Конгресса, которые осуществляют контроль за разведывательной деятельностью США на постоянной основе, другие комитеты и комиссии Конгресса принимают к своему рассмотрению вопросы, связанные с деятельностью разведки лишь в тех случаях, когда это каким-либо образом затрагивает их сферу компетенции. Наиболее часто вопросы деятельности разведки рассматривают Комитет по вооруженным силам Палаты представителей, Комитет по внутренней безопасности Палаты представителей, Комитет по внутренней безопасности и делам правительства Сената, комитеты по юридическим вопросам обеих палат.

Комитет по вооруженным силам Палаты представителей

В юрисдикции Комитета по вооруженным силам Палаты представителей находятся те направления деятельности военно-разведывательных служб министерства обороны, которые направлены исключительно на удовлетворение потребностей военного министерства и являются составной частью программы "Тактическая разведка и связанная с нею деятельность". В тех же случаях, когда осуществляемая военной разведкой деятельность является составной частью программ, курируемых директором национальной разведки, уполномоченным комитетом в нижней палате выступает Комитет по разведке. Основное направление работы Комитета по вооруженным силам – участие в разработке и обсуждение бюджетов тех разведывательных программ, которые находятся в его юрисдикции. Каких-либо специальных расследований, связанных с деятельностью разведывательных служб комитет как правило не проводит¹⁰⁸¹.

¹⁰⁷⁶ Ibid., Sec. 7.

¹⁰⁷⁷ Subcommittee on Terrorism, Human Intelligence, Analysis, and Counterintelligence.

¹⁰⁷⁸ Subcommittee on Technical and Tactical Intelligence.

¹⁰⁷⁹ Subcommittee on Oversight and Investigations.

¹⁰⁸⁰ См.: Rules of the House of Representatives 113th Congress January 3, 2013. Clause 11 (i)(4) of rule XI.

¹⁰⁸¹ См.: Rules of the Committee on Armed Services House of Representatives of the United States, 113th congress 2013–2014 U.S. Government Printing Office Washington : 2013. Rule 4.

Из 7 постоянных подкомитетов Комитета по вооруженным силам непосредственно вопросами разведки занимается Подкомитет по разведке, чрезвычайным угрозам и оборонному потенциалу¹⁰⁸² и, лишь в части, касающейся космической разведки, Подкомитет по стратегическим силам¹⁰⁸³

Разделение компетенции в сфере контроля за разведывательной деятельностью между Комитетом по разведке и Комитетом по вооруженным силам нижней палаты Конгресса сложилось исторически. До создания в 1977 году разведывательного комитета, в Палате представителей функции контроля за разведывательной деятельностью выполнял Комитет по вооруженным силам (позднее преобразованный в Комитет по национальной безопасности, но после 2004 года вернувший свое первоначальное название). После того же, как в Палате представителей был создан Комитет по разведке, часть контрольных полномочий в сфере разведывательной деятельности было решено оставить за Комитетом по вооруженным силам. Подобное решение было мотивировано тем, что отдельные направления разведывательной деятельности связаны исключительно с потребностями подразделений министерства обороны и их значение в рамках общенациональных разведывательных программ незначительно. В последующем практика разделения полномочий контроля за разведывательной деятельностью между двумя комитетами была закреплена в нормативных документах нижней палаты. Тем не менее, и по сей день между ними периодически возникают разногласия.

На первый взгляд очевидное разграничение компетенций между двумя комитетами нижней палаты на практике оказывается не столь бесспорным. Например, в ходе подготовки ежегодных бюджетных законопроектов бывает достаточно нелегко разграничить сферы компетенции двух комитетов и часто один и тот же вопрос одновременно принимается к рассмотрению и Комитетом по разведке, и Комитетом по вооруженным силам Палаты представителей¹⁰⁸⁴.

Комитет по внутренней безопасности Палаты представителей, Комитет по внутренней безопасности и делам правительства Сенат

Впервые Комитет по внутренней безопасности Палаты представителей¹⁰⁸⁵ был создан 19 июня 2002 года на основании Резолюции Палаты представителей № 449. Он создавался как особый комитет с целью выработки рекомендаций и предложений Конгрессу в связи с планировавшимся учреждением министерства внутренней безопасности. После подписания президентом Закона о внутренней безопасности 25 ноября 2002 года Комитет был упразднен в связи с решением возложенных на него задач.

Однако, уже менее чем через год в 2003 году комитет был воссоздан, а 4 января 2005 года получил статус постоянного¹⁰⁸⁶. Основной задачей Комитета был обозначен контроль за деятельностью Министерства внутренней безопасности. Вопросами разведки комитет по внутренней безопасности Палаты представителей занимается лишь применительно к разведывательной деятельности Министерства внутренней безопасности. Непосредственно на вопросах разведывательной деятельности в комитете специализируется Подкомитет по противодействию терроризму и разведке (Subcommittee on Counterterrorism and Intelligence).

Несколько более продолжительную историю имеет Комитет по внутренней безопасности и делам правительства Сената, являющийся одним из старейших комитетов верхней палаты. Свое нынешнее название Комитет получил 15 октября 2004 года на основании резолюции Сената № 445¹⁰⁸⁷. До 2004 года комитет сменил множество названий: с 1921 года он

¹⁰⁸² Subcommittee on Intelligence, Emerging Threats and Capabilities.

¹⁰⁸³ Subcommittee on Strategic Forces.

¹⁰⁸⁴ См., например: The Intelligence Community in the 21st Century, Staff Study Permanent Select Committee on Intelligence, House of Representatives, 104th Congress, Chapter XV Congressional Oversight, P.2.

¹⁰⁸⁵ The Committee on Homeland Security.

¹⁰⁸⁶ См.: H. Res. 5 of the 109th Congress, sec.2.

¹⁰⁸⁷ Senate Resolution 445 of the 108th Congress.

назывался Комитет по расходам в правительстве (Committee on Expenditures in the Executive Departments); с 1952 года – Комитет по операциям правительства (Committee on Government Operations); с 1978 и до 2004 года он назывался Комитетом по делам правительства (Committee on Governmental Affairs).

Помимо той деятельности, которой Комитет по внутренней безопасности и делам правительства занимался до 2004 года, резолюция Сената № 445 наделила его новым кругом обязанностей в отношении подразделений министерства внутренней безопасности. Комитет призван рассматривать все законодательные инициативы, петиции, меморандумы, а также осуществлять контроль за деятельностью министерства внутренней безопасности. При этом, однако, из ведения Комитета изъяты вопросы, относящиеся к Береговой охране и Секретной службе США¹⁰⁸⁸.

Комитеты по юридическим вопросам

Контрольные полномочия юридических комитетов Конгресса в отношении разведывательных служб отличаются некоторой спецификой. Круг их контрольных полномочий несколько отличается от тех полномочий, которыми наделены разведывательные комитеты обеих палат и комитеты, занимающиеся вопросами внутренней безопасности. Наиболее существенная часть контрольных полномочий юридических комитетов связана с контрразведывательной деятельностью, которая хотя и рассматривается в США как часть разведывательной деятельностью, тем не менее отличается известной спецификой.

Задачей контрразведки является не только сбор информации, но и осуществление судебного преследования виновных лиц, к контрразведывательной деятельности, по крайней мере, к отдельным ее направлениям, законодательство США предъявляет более серьезные требования.

Закрепленные в Конституции и законах США гарантии прав и свобод американских граждан, в частности, требуют обязательной судебной санкции на проведение ФБР оперативно-технических мероприятий, которые связаны со вторжением в личную жизнь граждан; значительно усложняет контрразведывательную работу и сформировавшееся в конце 60-х годов законодательство о свободе информации¹⁰⁸⁹.

В силу своей специфики ряд вопросов контрразведывательной деятельности, в особенности связанные с ущемлением конституционных прав и свобод американских граждан, подконтрольны комитетам по юридическим вопросам палат Конгресса.

В Комитете по юридическим вопросам Палаты представителей вопросами контроля за контрразведывательной деятельностью занимается, главным образом, Подкомитет по конституционным вопросам и гражданскому правосудию (Subcommittee on the Constitution and Civil Justice). Большинство слушаний Подкомитета посвящено вопросу анализа правовой базы, регулирующей деятельность ФБР и других ведомств уполномоченных осуществлять контрразведывательную деятельность. В Подкомитете заслушиваются отчеты руководителей контрразведывательных подразделений, вносятся рекомендации по совершенствованию правовой базы¹⁰⁹⁰.

В Комитете по юридическим вопросам Сената контроль за контрразведывательной деятельностью осуществляется через несколько подкомитетов. Это, в первую очередь, подкомитеты по конституции гражданским правам и правам человека (The Subcommittee on

¹⁰⁸⁸ См.: Senate Resolution 445 of the 108th Congress. Sec.101.

¹⁰⁸⁹ См.: Freedom of Information Act of 1966, Pub. L. 89-487, July 4 1966, 80 Stat. 250; Freedom of Information Acts of 1967, Pub. L. 90-23, June 5 1967, 81 Stat. 54. В частности, в Акте о свободе информации 1966 года в статье 3(с) говорится: «... каждое ведомство должно по запросу в отношении определенных документов, сделанному с соблюдением установленных законом норм, пре доставить информацию лицу, внесшему запрос».

¹⁰⁹⁰ См., например: Amendments to the Freedom of Information Act: Hearings Before the Subcommittee on the Constitution of the Committee on the Judiciary US Senate, 98th Congress 2nd Session, Washington Governmental Printing Office 1985.

Constitution, Civil Rights and Human Rights); по несостоятельности и судам (The Subcommittee on Bankruptcy and the Courts); по преступности, терроризму и вопросам иммиграции (The Subcommittee on Crime and Terrorism, Immigration); беженцам и безопасности границ (The Subcommittee on Refugees and Border Security). Каждый из подкомитетов занимается вопросами, относящимися непосредственно к его компетенции, в общих чертах определяемой его названием. Однако четких границ компетенции отдельных подкомитетов не существует.

В тех случаях, когда в Комитете по юридическим вопросам рассматривается вопрос, имеющий важное значение для безопасности Соединенных Штатов, слушания проходят непосредственно в самом комитете, без передачи вопроса на рассмотрение в какой-то из его подкомитетов.

Нужно, однако заметить, что сфера компетенции комитетов по юридическим вопросам обеих палат не ограничивается лишь вопросами контрразведывательной деятельности разведывательного сообщества. Юридические комитеты вправе принимать к своему рассмотрению любой вопрос, связанный с деятельностью американской разведки в том случае, если этот вопрос относится к сфере компетенции комитетов.

Комитеты по ассигнованиям Сената и Палаты представителей

Основной вопрос, который рассматривают комитеты по ассигнованиям верхней и нижней палаты Конгресса (Senate Committee on Appropriations, House Committee on Appropriations) – подготовка проектов разведывательных бюджетов. Работа комитетов по ассигнованиям связана с завершающей стадией подготовки проектов бюджетов всех трех общенациональных разведывательных программ.

В Комитете по ассигнованиям нижней палаты проектом бюджета разведки занимается подкомитет по национальной безопасности (Subcommittee on National Security). Он получает из Комитета по разведке прошедший обсуждение в комитете и согласованный с Комитетом по национальной безопасности палаты (в рамках программы "Тактическая разведка и связанная с нею деятельность") проект разведывательного бюджета. Задача подкомитета по национальной безопасности Комитета по ассигнованиям – проверка соответствия ассигнований на различные статьи разведывательного бюджета общим приоритетам национальной безопасности и соединение разведывательного бюджета с бюджетом министерства обороны. При этом бюджет национальной разведки не выделяется отдельной статьей в оборонном бюджете, а приблизительно равномерно распределяется между другими его статьями. Это связано тем, что бюджет разведывательного сообщества США (общая сумма разведывательных ассигнований) по сей день является закрытой информацией.

В 2004 году в составе Комитета по ассигнованиям Сената был учрежден специальный подкомитет по разведке (Subcommittee on Intelligence), занимающийся ассигнованиями на разведку. Резолюция Сената № 445, на основании которой был учрежден новый подкомитет, отнесла к его ведению весь круг вопросов, связанный с выделением ассигнований на разведывательную деятельность¹⁰⁹¹.

4.2. Контрольные полномочия исполнительной ветви власти

4.2.1. Контрольные полномочия Президента США

В Конституции США не содержится прямого указания на право президента осуществлять контроль за деятельностью федеральных министерств и ведомств. Подобно полномочиям главы государства назначать должностных лиц, необходимых ему для реализации конституционных полномочий, президентское право осуществлять контрольно-надзорные функции возникло в результате толкования положений Конституции.

¹⁰⁹¹ Senate Resolution 445 of the 108th Congress, sec. 402.

На практике, контрольные функции в отношении федеральных органов исполнительной власти осуществлялись уже первыми американскими президентами, начиная с Джорджа Вашингтона. Подобное право президента не оспаривалось и законодательной властью. Уже в 1789 году, во время дебатов в только что сформированной Палате представителей первого созыва Джеймс Мэдисон сформулировал совершенно определенную позицию законодателей: "...дух Конституции, выражен совершенно определенным образом в конституционно клаузуле¹⁰⁹², гласящей, что высший магистрат федерации должен нести ответственность за деятельность исполнительной власти... однако возложенная на него (президента) ответственность предполагает наделение его властью инспектировать и контролировать деятельность подчиненных ему должностных лиц исполнительной власти"¹⁰⁹³.

Следует однако отметить, что в Соединенных Штатах право выносить окончательное суждение по любому спорному правовому вопросу является исключительной прерогативой судебной ветви власти¹⁰⁹⁴ и судебная власть фактически наделена более высокими полномочия в сфере толкования конституционных норм, нежели власть исполнительная и законодательная¹⁰⁹⁵. Поэтому для окончательного юридического подтверждения конституционности права президента осуществлять контрольно-надзорную деятельность необходимо было заключение судебной ветви власти по данному вопросу.

Верховный Суд США сформулировал свое мнение относительно полномочий президента в сфере контрольно-надзорной деятельности лишь в середине XIX века. В 1843 году, в деле *Williams v. United States*, Верховный Суд недвусмысленно указал на то, что "Президентские обязанности (по Конституции) *требуют* исполнения им контрольно-надзорных функций в отношении подчиненных ему в административном порядке органов"¹⁰⁹⁶. Тем самым, высший судебный орган Соединенных Штатов пошел даже несколько дальше законодателей в истолковании контрольно-надзорных полномочий президента, указав не только на потенциальную возможность, но и на необходимость исполнения президентом контрольных функций. Жесткая и категоричная формулировка Верховного Суда США фактически исключила в дальнейшем любую возможность двусмысленного толкования контрольно-надзорных полномочий президента (в том числе и в отношении разведывательных ведомств США) и окончательно подтвердила их полное соответствие положениям американской Конституции.

Таким образом, в рамках вверенной ему Конституцией США исполнительной власти, президент обладает всей полнотой прав и обязанностей в осуществлении контроля за деятельностью федеральных исполнительно-распорядительных органов, в том числе и органов разведки. Президент, как правило, осуществляет свои контрольные полномочия в отношении разведки не непосредственно, а через систему специальных органов в системе исполнительной власти, а также через подчиненных ему должностных лиц¹⁰⁹⁷. В сферу непосредственного (и законодательно закрепленного) президентского контроля попадает вся деятельность, связанная с проведением разведывательными службами США тайных операций. Это, однако, несколько не исключает права президента по своему усмотрению взять под личный контроль любую иную деятельность разведывательных органов.

Конституция США несколько не ограничивает прав президента учреждать подчиненные ему органы или назначать должностных лиц, которые будут необходимы ему для реализации возложенных на него Конституцией обязанностей¹⁰⁹⁸. Единственным сдерживающим факто-

¹⁰⁹² Constitution of the United States, Article II, clause 3.

¹⁰⁹³ 1 Annals of Cong. 495, 499 (1789).

¹⁰⁹⁴ См.: *Hayburn, s Case*, 2 Dall. (2 U.S.) 409 (1792).

¹⁰⁹⁵ См.: *Лафутский В.И.*, Основы конституционного строя США, М. изд. Норма, 1998, С.88.

¹⁰⁹⁶ См.: *Williams v. United States*, 1 How. (42 U.S.) 290 (1843).

¹⁰⁹⁷ См.: *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 109-143 (1976).

¹⁰⁹⁸ "...Президент вправе ... назначать должностных лиц, через которых он осуществляет свои полномочия, или же таких

ром в этой связи могут являться лишь вопросы финансирования вновь созданного органа. Поскольку ежегодный бюджет любого федерального ведомства США закрепляется в федеральном законе, фактически учредить новый федеральный орган президент может не иначе, как с согласия Конгресса.

Любые, создаваемые президентом в рамках исполнительной ветви власти органы, в том числе и органы наделенные полномочиями в контрольно-надзорной сфере, проводят свою работу от имени и по поручению президента. Поэтому все действия подчиненных президенту органов или лиц рассматриваются с точки зрения конституционного права как действия самого президента. Подобная трактовка поддерживается и решениями Верховного Суда США.¹⁰⁹⁹

Совокупность подчиненных президенту органов и должностных лиц, правомочных осуществлять контроль за деятельностью разведывательных служб условно можно разделить на две большие группы:

Органы и должностные лица, которым разведывательные службы (либо какая-либо из служб) подчинены в административном порядке:

директор национальной разведки;

руководители министерств, в организационной структуре которых имеются разведывательные службы (особо в этой связи нужно выделить контрольные полномочия министра обороны США, которому административно подчинены 8 членов разведывательного сообщества);
руководители разведывательных служб.

Органы или должностные лица, которым разведывательные службы не подчинены административно, но одной из важных (либо даже единственной) обязанностью которых является реализация контрольных функций:

Консультативный комитет по внешней разведке при президенте США;

Комитет по контролю за разведкой;

Административно-бюджетное управление;

генеральный атторней США¹¹⁰⁰;

генеральные инспектора ведомств;

генеральные советы.

Контрольные полномочия первой группы органов логически вытекают из отношений административной подчиненности разведывательных служб, организационно находящихся в структуре того или иного федерального органа и, соответственно, подчиненных руководителю этого органа. Контрольная деятельность этой группы самым тесным образом связана с исполнительно-распорядительной деятельностью и, по существу, представляет собой контроль за исполнением того или иного административного решения. Подобный контроль не является независимым и тесно увязан с управленческой деятельностью. В этой связи автор не считает целесообразным рассматривать контрольные полномочия этой группы органов как чисто контрольную деятельность и полагает более разумным и целесообразным рассматривать эту деятельность как элемент управленческой деятельности.

должностных лиц, которые назначают указанных должностных лиц". *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 109-143 (1976).

¹⁰⁹⁹ См.: *Wilcox v. McConnel*, 13 Pet. (38 U.S.) 498, 513 (1839).

¹¹⁰⁰ Отнесение генерального атторнея США как к первой, так и ко второй группе является не совсем правомерным. Генеральный атторней как бы совмещает в одном лице и функции министра юстиции, и функции генерального прокурора. Как генеральный прокурор он наделен правом осуществлять общий надзор за исполнением разведывательными службами федеральных законов. Как министр юстиции он выступает вышестоящим административным начальником по отношению к состоящему в структуре его министерства Федеральному бюро расследований США (и ряду других ведомств). Все же, автор счел более оправданным отнести генерального атторнея ко второй группе, поскольку осуществляемые им контрольные полномочия относятся не только к ФБР, но и ко всем иным федеральным органам. Ниже будут рассмотрены лишь те контрольные функции генерального атторнея, которые осуществляются им не в связи с отношениями административной подчиненности между ним и состоящими в структуре министерства юстиции органами, а в силу его прокурорских обязанностей в сфере осуществления общего надзора за законностью.

Более независима контрольная деятельность органов, перечисленных во второй группе. Помимо того, что эти органы в той или иной степени специализируются на вопросах контрольной деятельности, осуществляемый ими контроль отличается еще и достаточной степенью независимости. В основном эти органы либо непосредственно подчинены президенту, как, например, Консультативный комитет по внешней разведке, Комитет по контролю за разведкой или Административно-бюджетное управление, либо же им законодательно предоставлены гарантии от вмешательства в их деятельность руководителей разведывательных служб или иных должностных лиц исполнительной власти – генеральные инспектора ведомств.

Помимо предложенной выше классификации, органы, уполномоченные осуществлять контроль за разведывательным сообществом и отдельными его членами можно также разделить на:

органы внешнего контроля;

органы внутреннего контроля.

К органам внутреннего контроля относятся те органы, которые организационно находятся в структуре разведывательного сообщества, либо в структуре любого из ведомств, входящих в сообщество. К органам же внешнего контроля относятся те органы, которые являются внешними по отношению к разведывательному сообществу, то есть не входят ни в административный аппарат разведывательного сообщества, ни в организационную структуру отдельных членов сообщества.

4.2.2. Органы внешнего контроля за разведкой

В рамках исполнительной ветви власти, основная масса повседневной работы по осуществлению контроля за разведывательными службами выполняется органами внутреннего контроля, в первую очередь генеральными инспекторами ведомств. Тем не менее, в целом в системе контроля за разведывательной деятельностью, более важную и определяющую роль играют органы внешнего контроля.

Доминирующее влияние органов внешнего контроля определяется, в первую очередь, их статусом и организацией их взаимоотношений с органами внутреннего контроля. На практике (а в большинстве случаев и юридически) все органы внешнего контроля подчинены непосредственно президенту и непосредственно перед ним (без промежуточных инстанций) отчитываются о своей работе. Силою президентской власти органам внешнего контроля предоставлены самые широкие полномочия по доступу к информации, касающейся практики деятельности спецслужб. В своей работе они имеют возможность использовать систематизированную и обобщенную информацию, которую, в рамках отдельных разведывательных служб, собирают и накапливают службы генеральных инспекторов министерств и ведомств, иные должностные лица, осуществляющие внутренний контроль за разведывательной деятельностью.

Основной задачей органов внутреннего контроля является выявление фактов нарушений и злоупотреблений в работе разведывательных ведомств. В отличие от них, перед органами внешнего контроля ставятся, как правило более обширные задачи. Их цель – не только выявить и обобщить недостатки и нарушения в деятельности отдельных служб, но проанализировать общие тенденции, выработать предложения, направленные на совершенствование деятельности разведывательного сообщества. Выводы и рекомендации органов внешнего контроля не ограничиваются лишь выявлением и устранением недостатков в работе разведки. В определенной мере перед органами внешнего контроля ставится задача оценки эффективности разведки как вида государственной деятельности.

Следует обратить внимание, также на достаточно узкую специализацию органов внешнего контроля. В отличие от генеральных инспекторов разведывательных ведомств, которые осуществляют контроль по самому широкому спектру вопросов, и Административно-бюджетное управление, и генеральный атторней США, и Консультативный комитет по внешней разведке при президенте США специализируются на определенном направлении контроль-

ной деятельности. Так, Административно-бюджетное управление контролирует эффективность выполнения разведывательного бюджета. Генеральный атторней осуществляет надзор за соблюдением разведывательными службами конституционных прав и свобод граждан. Консультативный комитет по внешней разведке контролирует эффективность работы разведывательных служб в сфере обеспечения и поддержки ими политических решений руководства Соединенных Штатов. В этой связи не случайна роль Консультативного комитета как ведущего консультативного органа по вопросам внешней разведки при президенте США.

Несколько специфична роль Комитета по контролю за разведкой. С одной стороны его функции имеют много общего с функциями Консультативного комитета по внешней разведке, с чем, видимо, связано включение Комитета по контролю за разведкой в организационную структуру Консультативного комитета по внешней разведке. С другой стороны Комитет по контролю за разведкой выступает в виде своего рода вышестоящего органа по отношению к контрольной деятельности генеральных инспекторов разведывательного сообщества.

Консультативный комитет по разведке при президенте США

Прообраз современного Консультативного комитета по разведке (President's Intelligence Advisory Board) – Комитет консультантов по внешней разведывательной деятельности – был создан в 1956 году президентом Эйзенхауэром¹¹⁰¹ в соответствии с рекомендациями, высказанными в докладе, 2-ой Комиссии Гувера¹¹⁰². При президенте Кеннеди комитет был переименован в Консультативный комитет по внешней разведке при президенте США. Свое нынешнее название Комитет получил в 2008 году на основании исполнительного приказа президента Дж. Буша (младшего) № 13462.

В те или иные периоды его истории перед Консультативным комитетом стояли различные задачи, неоднозначно оценивалась работа комитета. При Эйзенхауэре и Кеннеди Консультативный комитет играл достаточно номинальную роль и не оказывал серьезного воздействия на государственную политику в сфере внешней разведывательной деятельности. В семидесятые же годы роль комитета значительно возросла. В докладе Комитета Чёрча Консультативный комитет по внешней разведке был отмечен как достаточно эффективный и работоспособный орган. Несмотря на это в 1977 году президент Картер принял решение об упразднении Консультативного комитета¹¹⁰³. Возрожден Консультативный комитет по внешней разведке был в 1981 году – в первый год президентства Рональда Рейгана¹¹⁰⁴.

В настоящее время Консультативный комитет по разведке является подразделением Исполнительного аппарата президента. Его статус и функции урегулированы исполнительным приказом президента Дж. Буша № 13462 от 29 февраля 2008 года¹¹⁰⁵ и исполнительным приказом президента Б. Обамы № 13516 от 28 октября 2009 года¹¹⁰⁶. Члены комитета, в количестве не более 16 человек, назначаются президентом США из числа лиц, которые не являются штатными сотрудниками федерального правительства. Из числа членов Консультативного комитета президент назначает его председателя или сопредседателей, в чьи обязанности входит председательствование на заседаниях Комитета, определение повестки дня, общее руководство работой комитета¹¹⁰⁷.

¹¹⁰¹ См.: Executive Order № 10656, Feb. 6, 1956, 21 F.R. 859.

¹¹⁰² Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, A Report to the Congress, Intelligence Activities, June 1955, GPO. 1955.

¹¹⁰³ См.: Executive Order № 11984, , May 4, 1977, 42 F.R. 23129.

¹¹⁰⁴ См.: Executive Order № 12334, Dec. 4, 1981, 46 F.R. 59955.

¹¹⁰⁵ См.: Executive Order № 13462, Feb. 29, 2008, 73 F.R. 11805.

¹¹⁰⁶ См.: Executive Order № 13516, Sec. 1, Oct. 28, 2009, 74 F.R. 56521.

¹¹⁰⁷ См.: Executive Order № 13462, Feb. 29, 2008, sec. 3.

Для реализации возложенных на него обязанностей Консультативный комитет по разведке вправе по распоряжению своего председателя и с одобрения президента (либо уполномоченного президентом должностного лица) привлекать различный административный персонал из числа федеральных служащих и необходимых комитету консультантов. Работой всех вспомогательных сотрудников руководит назначаемый президентом исполнительный директор¹¹⁰⁸.

Хотя, как это следует из названия комитета, ключевая его задача состоит в выработке рекомендаций президенту США в сфере внешней разведывательной деятельности, Консультативный комитет по разведке обладает весьма серьезными полномочиями и в сфере контрольной деятельности. Комитет уполномочен осуществлять контроль и оценку количественных и качественных показателей, характеризующих эффективность сбора и добывания разведывательной информации, полноценность ее аналитической обработки; эффективность контрразведывательной и любой иной деятельности разведывательного сообщества.

Консультативный комитет по разведке осуществляет контроль за деятельностью не только членов разведывательного сообщества, но и всех иных подразделений федерального правительства, которые обладают полномочиями в сфере сбора и обработки разведывательной информации или в сфере реализации разведывательной политики США. Контрольные полномочия комитета не исчерпываются, лишь вопросами деятельности разведывательных служб. Он вправе контролировать и оценивать эффективность управления, кадровой работы, а эффективность организации ведомств-членов разведывательного сообщества.

Отчеты о работе Консультативный комитет по разведке по мере необходимости (но не реже, чем два раза в год) представляет непосредственно Президенту США. Кроме этого, в тех случаях, когда Комитет сочтет это необходимым, он направляет свои отчеты директору национальной разведки и руководителям соответствующих федеральных министерств, к деятельности которых относится содержащаяся в отчетах информация¹¹⁰⁹.

Комитет по контролю за разведкой при президенте США

Другим важным органом в системе исполнительной власти осуществляющим непосредственный контроль за деятельностью разведки, является Комитет по контролю за разведкой (President's Intelligence Oversight Board). Комитет был учрежден в 1976 году на основании исполнительного приказа президента Форда № 11905¹¹¹⁰. В значительной мере, учреждение нового контрольного органа стало своеобразным ответом исполнительной власти на ту критику, которой была подвергнута работа американских спецслужб в итоговом докладе Комитета Чёрча. Созданный практически одновременно с разведывательными комитетами Палаты представителей и Сената, Комитет по контролю за разведкой решал в целом сходные с ними задачи. Комитет информировал президента и генерального атторнея о выявленных фактах злоупотреблений и нарушений законности в деятельности разведывательных служб США, тесно взаимодействовал с генеральными инспекторами разведывательных ведомств.

Вплоть до 1993 года Комитет по контролю за разведкой являлся самостоятельным подразделением в рамках исполнительного управления президента. Однако, после прихода в Белый Дом администрации президента Клинтона было признано нецелесообразным существование двух органов с достаточно схожей компетенцией – Консультативного комитета по внешней разведке и Комитета по контролю за разведкой. В соответствии с исполнительным приказом № 12863 от 1993 года¹¹¹¹ Комитет по контролю за разведкой был включен в состав

¹¹⁰⁸ Ibid., Sec. 3 (e).

¹¹⁰⁹ Ibid., Sec. 4.

¹¹¹⁰ См.: Executive Order № 11905, Feb. 18, 1976, 41 F.R. 7703.

¹¹¹¹ См.: Executive Order № 12863 of September 13, 1993.

Консультативного комитета по внешней разведке при президенте на правах его постоянного подкомитета¹¹¹².

Однако, столь существенное понижение статуса комитета оказалось кратковременным явлением. Уже в 1997 году новый исполнительный приказ Клинтона № 13070¹¹¹³ хотя и оставил Комитет по контролю за разведкой в структуре Консультативного комитета по внешней разведке, однако лишил председателя Консультативного комитета полномочий определять персональный состав контрольного комитета, вернув президенту исключительное право назначать всех четверых его членов¹¹¹⁴. Вернул новый исполнительный приказ и существовавшую до 1993 года практику реализации отчетов комитета, обязав Комитет по контролю за разведкой направлять все свои отчеты непосредственно президенту, минуя Консультативный комитет по внешней разведке¹¹¹⁵.

В настоящее время полномочия и статус Комитета по контролю за разведкой регламентирует исполнительный приказ президента Буша № 13462 от 2008 года¹¹¹⁶. Новый исполнительный приказ в целом повторяет положения исполнительного приказа № 13070. Он оставил некогда самостоятельный Комитет по контролю за разведкой в составе Консультативного комитета по разведке, подтвердив при этом его самостоятельный статус и независимые от Консультативного комитета по разведке полномочия.

В соответствии с исполнительным приказом № 13462 в состав Комитета по контролю за разведкой входят не более 5 членов, назначаемых президентом из числа членов Консультативного комитета по разведке. Из этих лиц президент назначает председателя Комитета, в задачи которого входит председательствование на заседаниях Комитета и определение повестки этих заседаний. Для реализации возложенных на него функций Комитет по контролю за разведкой по решению председателя комитета и с одобрения президента вправе нанимать сотрудников и административный персонал. Руководство подобным персоналом осуществляет исполнительный директор Комитета по контролю за разведкой, назначаемый президентом.

На сегодняшний день Комитету не просто возвращено право напрямую обращаться к президенту, но вменено в обязанность информировать главу государства о разведывательной деятельности, которая по мнению комитета противоречит федеральным законам, исполнительным приказам и директивам президента, сведения о которой не были надлежащим образом доложены президенту Генеральным атторнеем, директором национальной разведки или руководителями соответствующих министерств.

Помимо этого, в обязанности Комитета по контролю за разведкой входит:

- анализ и оценка эффективности и полноты мер, при помощи которых директор национальной разведки и главы федеральных министерств реализуют свои полномочия в отношении разведывательных служб и доведение до сведения президента соответствующей информации;
- уведомление генерального атторнея Соединенных Штатов о всякой деятельности разведывательных служб, которая, по мнению комитета, противоречит требованиям федеральных законов или исполнительных приказов и директив президента;
- анализ внутриведомственных инструкций разведывательных служб на предмет их соответствия требованиям федерального законодательства;
- исследование практики деятельности и процедур, используемых генеральными инспекторами и генеральным советом разведывательного сообщества в целях выявления и докумен-

¹¹¹² См.: Executive Order № 12863 of September 13, 1993, Section 2.1.

¹¹¹³ Executive Order № 13070 of December 16, 1997.

¹¹¹⁴ Ibid., Section 1.

¹¹¹⁵ Ibid., Section 2.

¹¹¹⁶ См.: Executive Order № 13462, sec. 5.

тирования разведывательной деятельности, которая может носить противозаконный характер, либо противоречить требованиям исполнительных приказов и директив президента;

– проведение таких расследований, которые Комитет по контролю за разведкой сочтет необходимыми для реализации возложенных на него функций¹¹¹⁷.

Административно-бюджетное управление

Подобно рассмотренному выше Консультативному комитету по внешней разведке, **Административно-бюджетное управление** (Office of Management and Budget) входит в состав Исполнительного аппарата президента на правах самостоятельного органа. В отличие же и от Комитета по контролю за разведкой, и от Консультативного комитета по внешней разведке, Административно-бюджетное управление не является органом, специализирующимся на вопросах контроля за разведывательной деятельностью. Применительно к разведывательной деятельности основной задачей Административно-бюджетного управления является формирование, совместно с директором национальной разведки и руководителями соответствующих министерств проекта бюджета разведывательного сообщества.

Однако, наряду с чисто бюджетной функцией, Административно-бюджетное управление наделено и рядом контрольных полномочий. В силу узкой специализации Административно-бюджетного управления, его контрольные полномочия ограничены лишь бюджетно-финансовыми вопросами. В частности, управление осуществляет контроль за выполнением бюджета разведывательного сообщества, за соответствием бюджета установленным президентом США направлениям и приоритетам в сфере разведки. При этом контролирует не только то, на какие нужды и в каком объеме расходуются бюджетные средства, но и то, как финансируются отдельные разведывательные программы в рамках Национальной разведывательной программы, какие программы требуют перераспределения средств разведывательного бюджета уже в течении финансового года.

Административно-бюджетное управление решает определенные контрольные задачи и в ходе подготовки проекта разведывательного бюджета. Оно готовит заключение о соответствии запрашиваемых бюджетных ассигнований установленным президентом США приоритетам в сфере разведки, и контролирует соответствие запланированного уровня финансирования отдельных разведывательных программ реальным государственным потребностям в том или ином виде разведывательной информации.

Генеральный атторней США

Контрольные полномочия генерального атторнея США в отношении разведывательных служб – членов разведывательного сообщества вытекают непосредственно из его обязанностей осуществлять на территории США функции общего надзора за законностью. Основное направление контрольной деятельности генерального атторнея – надзор за соблюдением спецслужбами конституционных прав и свобод граждан. Главным образом в сферу контроля генерального атторнея попадают те направления деятельности разведывательного сообщества, которые сопряжены с возможным ущемлением или нарушением конституционных прав американских граждан – в первую очередь оперативно-технические мероприятия спецслужб, связанные с использованием средств электронного наблюдения и с проникновением в жилища частных лиц.

В процессе контрольно-надзорной деятельности генеральный атторней вправе издавать специальные инструкции, регулирующие порядок сбора информации и проведения спецслужбами различных видов расследований на территории Соединенных Штатов. Практика издания генеральным атторнеем подобных инструкций сложилась во второй половине 70-х годов, после того, как соответствующие рекомендации были высказаны в итоговом отчете следственной комиссии Чёрча. Первыми были разработаны инструкции, регламентирующие расследования,

¹¹¹⁷ См.: Executive Order № 13462, Feb. 29, 2008, sec. 5,6.

проводимые ФБР¹¹¹⁸. В дальнейшем эта практика была распространена и на других членов разведывательного сообщества. Наиболее жестко инструкции генерального атторнея регламентируют деятельность Федерального бюро расследований, которое играет в разведывательном сообществе роль основного контрразведывательного органа и наделено правоохранительными функциями¹¹¹⁹.

В ходе реализации своих контрольных полномочий генеральный атторней осуществляет надзор за исполнением членами разведывательного сообщества требований федеральных законов, устанавливающих порядок сбора разведывательной информации на территории США (в первую очередь Закона о наблюдении за иностранными разведками от 1978 года¹¹²⁰) и конкретизирующих законодательные положения подзаконных нормативных актов (в первую очередь исполнительных приказов и директив президента, а также инструкций самого генерального атторнея).

Все свои контрольные функции генеральный атторней осуществляет в тесном контакте с генеральными инспекторами ведомств – членов разведывательного сообщества. В тех случаях, когда деятельность разведывательных служб требует обязательной судебной санкции¹¹²¹, генеральный атторней тесно взаимодействует с учрежденным на основании Закона о наблюдении за иностранными разведками специальным судом, уполномоченным выдавать судебные ордера разведывательным ведомствам, осуществляющим сбор разведывательной информации на территории США¹¹²².

4.2.3. Органы внутреннего контроля за разведкой

Внутренний контроль за деятельностью разведывательных органов имеет большое значение в силу того, что разведывательное сообщество не является единым организационным элементом в системе исполнительной власти, а включает в себя целый ряд разведывательных служб, относящихся к различным федеральным министерствам. Органы же внешнего контроля, в процессе своей деятельности, в ряде случаев придерживаются усредненного подхода, не учитывая специфику различных разведывательных ведомств, либо уделяют основное внимание ведущим членам разведывательного сообщества.

На практике, именно на органах внутреннего контроля (в первую очередь на генеральных инспекторах и генеральных советах) лежит основная работа по осуществлению контроля за разведывательными службами США со стороны исполнительной ветви власти. В отличие от органов внешнего контроля, которые осуществляют скорее периодический, нежели непрерывный контроль за деятельностью разведывательных ведомств, большинство органов внутреннего контроля реализуют свои контрольные полномочия осуществляя непрерывный контроль как за различными направлениями деятельности членов разведывательного сообщества, так и за вопросами внутренней организации, кадровой политикой ведомств, эффективностью исполнения ведомством законодательства о свободе информации.

По формальному признаку – нахождения в рамках самого разведывательного сообщества – к органам внутреннего контроля можно отнести не только генеральных инспекторов

¹¹¹⁸ См., например: Attorney General's Guidelines for FBI Domestic Security Investigations of Mar. 10, 1976; Attorney General's Guidelines for FBI Domestic Security Investigations of Mar. 7, 1983.

¹¹¹⁹ Следует, однако, отметить, что по отношению к ФБР генеральный атторней выступает в роли непосредственного административного руководителя, возглавляя министерство юстиции, в составе которого находится ФБР (Final Report of the Selected Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Book 3. -P.75-76).

¹¹²⁰ Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978, Pub. L. 95-511, Oct.25 1978, 92 Stat. 1783

¹¹²¹ В соответствии с Законом о наблюдении за иностранными разведками (Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978, Pub. L. 95-511, Oct. 25, 1978, 92 Stat. 1783) судебная санкция обязательна в случае сбора и добывания разведывательными службами в пределах территории Соединенных Штатов информации, классифицируемой как "внешняя разведывательная информация", если данная деятельность спецслужб связана с использованием средств электронного наблюдения, проведением обысков, задержаний, использованием оперативно-технических средств.

¹¹²² См: Pub. L 95-511, 92 Stat. 1788, Sec. 1803.

ведомств и генеральные советы, но и директора национальной разведки, и руководителей разведывательных служб и всех подчиненных им должностных лиц. Однако, как уже указывалось, контрольная деятельность административных руководителей скорее является частью управленческой деятельности, полностью зависима от нее и представляет собою контроль за исполнением поставленных перед ведомствами задач.

Институт генеральных инспекторов

Важную роль в осуществлении внутреннего контроля за деятельностью разведки играет институт генерального инспектора. Служба генерального инспектора имеется в каждом разведывательном ведомстве, или, по крайней мере, в том федеральном министерстве, в структуре которого находится данное разведывательное ведомство.

Должности генеральных инспекторов появились в организационно-штатной структуре многих федеральных министерств и ведомств, во второй половине семидесятых годов, одновременно с учреждением разведывательных комитетов в обеих палатах американского Конгресса¹¹²³. Как и создание разведывательных комитетов Конгресса, учреждение должностей генеральных инспекторов явилось последствием докладов, представленных Конгрессу комитетами Пайка и Черча, в которых были обозначены серьезные проблемы в системе осуществления контроля за разведывательной деятельностью.

Генеральные инспектора, хотя формально и входят в организационную структуру той или иной разведывательной службы, однако в законодательном порядке гарантированы от вмешательства в свою деятельность со стороны руководителей ведомств или иных административных чиновников. В отличие от большинства других органов и должностных лиц, генеральные инспектора специализируются на контрольной деятельности, а не осуществляют контрольные полномочия в дополнения к основной деятельности. Это, в частности, позволяет им оптимизировать структуру своего административного аппарата для нужд контрольной деятельности.

Порядок назначения генеральных инспекторов для ряда крупных разведывательных ведомств (либо для головных министерств, в структуре которых они находятся) определяется федеральными законами. К их числу относятся: ЦРУ, ФБР, министерство обороны, энергетики, юстиции, финансов. В тех ведомствах, где порядок назначения генерального инспектора устанавливается законом, назначение производится в соответствии с порядком, установленным при назначении высших должностных лиц США – кандидатура инспектора представляется президентом и утверждается Сенатом¹¹²⁴.

В других разведывательных органах, в частности в наиболее крупных разведывательных службах министерства обороны, таких как АНБ, РУМО, Национальное управление фотографической разведки и картографии, Национальное управление воздушно-космической разведки, должности генеральных инспекторов созданы на основании подзаконных нормативных актов. В этом случае назначение на должность генерального инспектора производит руководитель министерства.

Несмотря на то, что формально генеральные инспектора находятся в подчинении руководителей своих министерств и ведомств, а в некоторых разведывательных службах министерства обороны даже назначаются руководителями ведомств, практическое воздействие руководителей на деятельность генеральных инспекторов достаточно невелико. Например, даже законодательно закрепленное право директора национальной разведки приостанавливать и запрещать проведение расследований генеральным инспектором ЦРУ на основании "защиты жизненных интересов национальной безопасности", ограничивается обязанностью директора

¹¹²³ См.: Inspector General Act of 1978, Pub. L. 95-452, Oct. 12 1978, 92 Stat. 1101.

¹¹²⁴ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1995, Pub. L. 103-359, title VI, Sec. 402, Oct. 14, 1994, 108 Stat. 3423.

"... в течение семи дней предоставлять в разведывательные комитеты палат Конгресса обоснование принятого решения"¹¹²⁵.

В зависимости от специфики и характера деятельности того или иного разведывательного ведомства, полномочия состоящих в их организационной структуре генеральных инспекторов могут иметь некоторые отличия. Тем не менее, в целом круг обязанностей инспекторов достаточно типичен. К обязанностям генеральных инспекторов относится:

определение общих направлений, планирование, осуществление, контроль и координация расследований, инспекций, аудиторских проверок, проводимых в отношении ведомства и ведомственных программ с той целью, чтобы удостовериться, что вся осуществляемая ведомством деятельность соответствует положениям законов и подзаконных нормативных актов;

регулярное и своевременное информирование руководителя службы обо всех нарушениях законов и подзаконных нормативных актов, фактах мошенничества, злоупотреблениях и иных недостатках, которые будут обнаружены в деятельности ведомства, а также информирование его обо всех мероприятиях, направленных на устранение выявленных негативных фактов;

в целях обеспечения защиты источников разведывательной информации и методов разведывательной деятельности, угроза которым может возникнуть в ходе подготовки отчетов генерального инспектора реализация таких мер, которые окажутся необходимыми для предотвращения или сведения к минимуму фактов раскрытия указанных источников и указанных методов деятельности;

проведение криминальных расследований в отношении сотрудников ведомства, в том числе с правом производства обысков и арестов (без судебной санкции в тех случаях, когда преступление совершается в присутствии сотрудников службы генерального инспектора или если лицо совершило (либо совершает) особо тяжкое уголовное преступление)¹¹²⁶.

Существенные изменения в статус генеральных инспекторов внес Закон о реформе института генерального инспектора 2008 года¹¹²⁷. Новый закон содержал целую группу поправок в Закон о генеральном инспекторе 1978 года, существенно повышающих степень независимости генеральных инспекторов от руководителей министерств, в первую очередь степень их финансовой независимости. Например, закон определил, что денежное содержание генерального инспектора министерства или ведомства должно соответствовать денежному содержанию высших должностных лиц соответствующего министерства или ведомства.

Закон о реформе института генерального инспектора учредил также на правах независимой структуры в составе исполнительной ветви власти Совет генеральных инспекторов по вопросам добросовестности и эффективности¹¹²⁸. Задачами вновь созданного Совета обозначены повышение эффективности и профессионализма исполнения генеральными инспекторами министерств и ведомств своих функциональных обязанностей. В состав Совета помимо самих генеральных инспекторов входят: директор Службы правительственной этики, заместитель директора Службы управления персоналом, заместитель директора по менеджменту Административно-бюджетного управления¹¹²⁹, ряд других должностных лиц. Во главе Совета стоят председатель Совета, который избирается самим Советом из числа генеральных инспекторов сроком на 2 года (обеспечивает созыв Совета не менее 6 раз в год), и исполнительный председатель Совета, которым по должности является заместитель директора по менеджменту Административно-бюджетного управления (председательствует на заседаниях Совета).

¹¹²⁵ См.: Pub. L. 100-453, title V, Sec. 504, Sept. 29, 1988, 102 Stat. 1910.

¹¹²⁶ Office of Inspector General Law Enforcement Act of 1990.

¹¹²⁷ См.: Inspector General Reform Act of 2008, Pub. L. 103-359, Oct. 14 2008, 122 Stat. 4302.

¹¹²⁸ Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency.

¹¹²⁹ The Director Office of Government Ethics, The Deputy Director of the Office of Personnel Management, The Deputy Director for Management of the Office of Management and Budget.

Для координации работы генеральных инспекторов в ведомствах – членах разведывательного сообщества в 1994 году был создан Форум генеральных инспекторов разведывательного сообщества¹¹³⁰. В его состав вошли генеральные инспектора министерства обороны, ЦРУ, АНБ, РУМО, Национального управления воздушно-космической разведки, Национального управления фотографической разведки и картографии, ФБР, Государственного департамента, министерств финансов, юстиции и энергетики. Председательствуют на форуме совместно генеральные инспектора министерства обороны и Центрального разведывательного управления. Помимо непосредственно координации контрольной деятельности генеральных инспекторов, форум призван вырабатывать общую стратегию деятельности, совершенствовать эффективность системы контроля, разрабатывать совместные методики контроля за межведомственными разведывательными программами сообщества.

Хотя в целом полномочия служб генеральных инспекторов, функционирующих в структуре разведывательных ведомств достаточно однородны, имеются в их компетенции и некоторые существенные различия. Эти различия в основном обусловлены характером специализации того или иного ведомства в разведывательном сообществе. Например, в ЦРУ генеральный инспектор повышенное внимание уделяет контролю за осуществлением тайных операций. В ФБР в первую очередь контролируются те направления деятельности ведомства, которые связаны с возможным нарушением прав и свобод американских граждан – производство оперативно-технических мероприятий, обысков, арестов. В министерстве обороны генеральному инспектору приходится иметь дело с несколькими разведывательными службами, специализирующимися на самых различных направлениях разведывательной деятельности, в том числе со всеми ведущими службами технической разведки.

Логическим развитием института генеральных инспекторов в разведывательном сообществе стало учреждение в 2009 году на основании Закона о полномочиях разведки на 2010 финансовый год должности генерального инспектора разведывательного сообщества США. Одновременно с учреждением должности генерального инспектора разведывательного сообщества Конгресс учредил подчиненную ему Службу генерального инспектора в составе Службы директора национальной разведки¹¹³¹.

Генеральный инспектор разведывательного сообщества США назначается президентом с согласия Сената – то есть тем же порядком, которым в США назначаются все высшие должностные лица. Смещен со своей должности генеральный инспектор сообщества может быть также исключительно по решению президента. Генеральный инспектор сообщества непосредственно подчинен директору национальной разведки, однако, как и генеральные инспектора иных федеральных министерств и ведомств в исполнении своих должностных обязанностей (в основном закрепленных законодательно) он независим от руководителя разведывательного сообщества.

Законом о полномочиях разведки на 2010 финансовый год были также предусмотрены должности помощников генерального инспектора. Так, в обязательном порядке генеральный инспектор должен назначить на должность помощников по аудиту и помощника по расследованиям¹¹³². Кроме этого, закон наделяет генерального инспектора правом назначать иных помощников, которые будут необходимы ему для выполнения своих функциональных обязанностей.

Круг должностных обязанностей генерального инспектора разведывательного сообщества в целом совпадает с теми обязанностями, которые исполняют генеральные инспектора

¹¹³⁰ The Intelligence Community Inspector General Forum.

¹¹³¹ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010, Pub. L. 111-259, title IV, Sec. 405(a)(1), Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2709.

¹¹³² Assistant Inspector General for Audit, Assistant Inspector General for Investigations.

отдельных министерств и ведомств. Он осуществляет инспекции и аудит, проводит расследования в отношении той части деятельности разведывательного сообщества, которая относится к ведению директора национальной разведки. В интересах национальной безопасности директор национальной разведки вправе запретить генеральному инспектору сообщества проведение определенных инспекций или расследований, однако, в подобном случае директор обязан не позднее чем в течение семи дней предоставить разведывательным комитетам Конгресса письменное обоснование наложенного им запрета. Генеральный инспектор вправе представить разведывательным комитетам Конгресса свои комментарии относительно наложенного директором запрета на проведение расследования¹¹³³.

4.3. Судебный контроль за деятельностью разведки

4.3.1. Организация судебного контроля

Полномочия судебной ветви власти лишь в общих чертах определены Конституцией США. В основном же они сформировались либо в результате истолкования идей и духа американской Конституции самими судами, либо на основании актов Конгресса. На основе судебного прецедента, то есть, воспользовавшись своим правом толковать Конституцию, Верховный Суд США приобрел полномочия конституционного суда¹¹³⁴. Право судебной власти издавать, в рамках действующих федеральных законов, обязательные к исполнению судебные приказы основано на нормах общего права и на положениях Закона о судостроительстве 1789 года¹¹³⁵. Впоследствии, полномочие судов издавать судебные приказы было подтверждено и фактическими судебными решениями¹¹³⁶. Необходимость судебной санкции на проведение оперативно-технических мероприятий и иных акций, нарушающих закрепленные в первой и четвертой поправках американской Конституции права и свободы граждан, первоначально была признана решением суда¹¹³⁷ и лишь впоследствии подтверждена законом¹¹³⁸.

В соответствии с закрепленным в американской Конституции принципом сдержек и противовесов Верховный Суд сам не вправе принимать решения по вопросу о своем количественном составе, внутренней организации и даже месте проведения заседаний. Эти вопросы Конституция относит к ведению Конгресса США¹¹³⁹. Конгресс же, в соответствии с Конституцией, обладает правом формировать систему федеральных судов, подчиненных Верховному Суду США¹¹⁴⁰.

¹¹³³ См.: Pub. L. 111-259, title IV, Sec. 405(a)(1), Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2709.

¹¹³⁴ *Marbury v. Madison*, 1 Cr. (5 U.S.) 137 (1803).

¹¹³⁵ В частности, в § 13 федеральному окружному суду предоставляется право издавать судебные приказы и запреты местным судам (судам штатов); § 14 предоставляет право всем судам США издавать судебные приказы, которые будут необходимы для реализации их судебных функций, при условии что их приказы будут соответствовать положениям и принципам федеральных законов. 1 Stat. 73, Sec.81, Judiciary Act of 1789.

¹¹³⁶ *McIntire v. Wood*, Cr. (11 U.S.) 504 (1813).

¹¹³⁷ *Marron v. United States*, 275 U.S. 192 (1927); *Go-Bart Importing Co. v. United States*, 282 U.S. 344 (1931); *United States v. Lefkowitz*, 285 U.S. 452 (1932).

¹¹³⁸ Federal Communications Act of 1934.

¹¹³⁹ Constitution of the United States, Article 1, sec.3. Свое конституционное право конгресс реализовал в Законе о судостроительстве 1789 года (Act of September 24, 1789. 1 Stat. 73.). Законом было, в частности установлено, что Верховный Суд состоит из Председателя и 5 судей, назначаемых пожизненно. В последующем это количество постепенно увеличивалось, пока, в соответствии с законом от 3 марта 1863 года, не достигло 10 человек (Act of March 3, 1863. 12 Stat. 794, sec.1). После этого, по инициативе президента Эндрю Джонсона, конгресс принял закон, предусматривавший сокращение числа судей Верховного Суда, по мере высвобождения вакансий, до 7 человек (Act of July 23, 1866, 14 Stat. 209, sec.1). Однако, до истечения срока президентских полномочий Джонсона количество судей Верховного Суда сократилось лишь до 8 человек. В 1869 же году конгресс решил вновь увеличить число судей до 9 (Act of April 10, 1869, 16 Stat. 44).

¹¹⁴⁰ Constitution of the United States, Article 3. Первые 13 районных и 3 окружных суда были созданы в 1789 году в соответствии с Законом о судостроительстве 1789 года (Act of September 24, 1789. 1 Stat. 73, Sec.2-3).

Существенной особенностью контрольных функций судебной ветви власти является "окончателность" судебного решения – то есть, в данном случае, невозможность отмены или пересмотра вынесенного судом решения законодательной или исполнительной ветвями власти. Пересмотреть принятое решение вправе лишь сам суд, принявший его, либо вышестоящий судебный орган¹¹⁴¹.

Конституция США не только не отрицает, но даже предполагает возможность контроля за разведывательной деятельностью со стороны законодательной и судебной власти. Однако, ни первая, ни вторая в течение многих десятилетий особо не стремились прибегнуть к своим конституционным правам. При этом, обычно, приводились аргументы о том, что разведывательная деятельность, как одно из направлений по обеспечению обороноспособности страны, является исключительной функцией президента. Поскольку же контроль со стороны других ветвей власти может привести к разглашению секретных сведений и, таким образом, нанести ущерб обороноспособности страны, можно полностью доверить контрольные функции исполнительной власти, которая лучше разбирается в столь специфичном вопросе как разведывательная деятельность и сможет более успешно обеспечить национальные интересы¹¹⁴².

Подобные взгляды на контроль за разведывательной деятельностью достаточно долго (вплоть до семидесятых годов нынешнего столетия) господствовали в Соединенных Штатах. Наиболее последовательно принципа "невмешательства" придерживался Верховный Суд. Конгресс, в силу особенности его функций, хотя и в достаточно зачаточном виде, все же вынужден был осуществлять определенный контроль за разведкой. Например, при утверждении бюджетов военного и военно-морского ведомств, в составе которых до окончания второй мировой войны находились все американские разведывательные службы: указанные ведомства должны были отчитываться перед Конгрессом по всем статьям запланированных расходов.

Если трактовать разведывательную деятельность так, как она трактовалась в США до вплоть до конца второй мировой войны – то есть лишь как сбор и добывание разведывательной информации о внешнем противнике, то очевидно, что у Верховного Суда долгое время отсутствовало не только стремление, но и реальная возможность контролировать деятельность разведывательных служб. Органы разведки не были наделены какими-либо правоприменительными функциями. Оборонные ведомства осуществляли свою разведывательную деятельность в основном за пределами США и тщательно скрывали не только свою причастность к проводимым разведывательным мероприятиям, но, часто, отрицали и сам факт наличия разведывательных служб. Разведывательная деятельность являлась самой неафишируемой стороной деятельности федерального правительства и не имела фактического правового оформления. Все это практически исключало возможность рассмотрения в судах споров, где бы одной из сторон фигурировала разведывательная служба или же где оспаривалась бы правомерность деятельности разведывательных органов.

Современные представления о разведывательной деятельности в Соединенных Штатах, основа которых была заложена в середине семидесятых годов, более широко трактуют разведывательную деятельность. Современная трактовка исходит из того, что разведка это не только сбор и добывание разведывательных сведений, но и контрразведывательная деятельность и различные активные акции, осуществляемые представителями американских спецслужб за пределами США.

Исходя из подобного (современного) понимания разведывательной деятельности, можно привести отдельные факты контрольной деятельности судов в отношении разведывательных служб США в более ранние периоды американской истории, например в годы Первой мировой войны. В основном эти примеры связаны с контрразведкой. Так, еще до принятия Закона о

¹¹⁴¹ Hayburn, s Case, 2 Dall. (2 U.S.) 409 (1792).

¹¹⁴² См., например *Chicago & S. Airlines v. Waterman S.S. Corp.*, 333 U.S. 103 (1948).

шпионаже 1917 года¹¹⁴³ именно судебная власть признала допустимость использования при расследовании дел о шпионаже положений Закона об иностранцах, принятого еще в 1798 году¹¹⁴⁴. Подобным же образом судебная власть согласилась и с возможностью административной высылки с территории США иностранных граждан мужского пола, в отношении которых были подозрения об оказании ими помощи или содействия врагу¹¹⁴⁵.

В тридцатые годы Верховный Суд США рассмотрел первые дела о правомерности использования американскими спецслужбами специальных технических средств. В декабре 1937 года в деле *Nardone v. United States* министерством финансов были предоставлены Верховному Суду доказательства, добытые с помощью прослушивания телефонных переговоров. Несмотря на содержащийся в Законе о коммуникациях 1934 года запрет, Верховным Судом были приняты к рассмотрению представленные доказательства¹¹⁴⁶. Подобное же дело Верховный Суд рассмотрел в 1938 году, однако вынес уже совершенно противоположенное решение¹¹⁴⁷.

Взгляды на разведку и ее роль в обеспечении безопасности государства были кардинально пересмотрены в США после окончания Второй мировой войны. Разведку стали рассматривать уже не как одно из направлений деятельности военных ведомств, а как элемент в системе обеспечения национальной безопасности США. Наметилась тенденция более широкого толкования термина "разведывательная деятельность"¹¹⁴⁸, все большее внимание уделял разведке американский законодатель. Федеральное правительство уже не отрицало сам факт существования разведывательных служб, не отрицался и факт ведения Соединенными Штатами разведывательной деятельности.

Происшедшие перемены явились благоприятной предпосылкой для формирования и развития системы судебного контроля за разведывательной деятельностью. Суды различного уровня все чаще принимали к своему рассмотрению дела, в которых одной из сторон выступала разведывательная служба, либо в процессе судебного разбирательства поднимался вопрос о неправомерных действиях разведки.

Однако, и сегодня контроль за разведкой со стороны судебной ветви власти не столь всеобъемлющ и масштабен как, например контроль законодательной или исполнительной властей. Причины этого разнообразны. В основном они кроются в самой сути судебной власти и в том, как ее истолковали авторы американской Конституции¹¹⁴⁹. Суды реализуют все свои контрольные полномочия не иначе, как при рассмотрении конкретных судебных дел. Даже очевидные нарушения, в том числе допускаемые в сфере разведывательной деятельности, не могут быть расследованы судебной властью в отрыве от судебного производства по конкретному делу. Суд вправе использовать свою власть лишь в процессе "... разрешения споров между индивидуумами или сторонами"¹¹⁵⁰. В этом принципиальное различие судебного контроля от, например, контроля со стороны законодательной ветви власти, которая может реализовывать свои контрольные функции в связи с любым выявленным фактом злоупотреблений или нарушений, уполномочена создавать специальные следственные комиссии, вызывать и заслушивать любых должностных лиц.

¹¹⁴³ Act of June 15 1917, 40 Stat. 217.

¹¹⁴⁴ Act of June 25 1798, Ch.58, 1 Stat. 570, В закон дважды вносились поправки: July 6, 1798, Ch. 66, 1 Stat. 577 and July 6, 1812, Ch. 130, 2 Stat. 781.

¹¹⁴⁵ Annual Report of the United States Attorney General for 1917 year, p 58. -Washington: Governmental Printing Office 1918.

¹¹⁴⁶ *Nardone v. United States*, 302 US 379.

¹¹⁴⁷ *Weiss v. United States*, 308 US 321.

¹¹⁴⁸ В пятидесятые годы даже деятельность в сфере политического сыска и обеспечения внутренней безопасности часто трактовали как разведывательную. См. Internal Security Act of Sept. 23, 1950, Ch.1024, 64 Stat.987.

¹¹⁴⁹ См.: Farrand M. The Framing of the Constitution of the United States, New Haven, 1913, P.79.

¹¹⁵⁰ Смя: Justice Samuel Miller, On the Constitution, N.Y. 1891, P.314.

Преимущество же судебного контроля в сравнении с контролем законодательной и исполнительной ветвей власти состоит в том, что выводы и определения судов носят исключительно обязательный характер и не могут быть обжалованы иначе как в вышестоящей судебной инстанции. В отличие от них контрольная деятельность законодательной и исполнительной ветвей власти выражается в заключениях и рекомендациях, которые носят, часто лишь рекомендательный характер.

Контрольную деятельность судебной ветви власти в отношении разведывательной деятельности и разведывательных служб можно классифицировать как в зависимости от судебного органа, осуществляющего контрольные функции, так и в зависимости от выполняемых судами контрольных функций.

В зависимости от уровня и компетенции судебного органа, контроль за разведывательной деятельностью и разведывательными службами осуществляют следующие суды:

Верховный Суд США;
нижестоящие суды общей юрисдикции;
суды специальной юрисдикции;
военные трибуналы.

Верховный Суд США

Применительно к контролю за деятельностью разведывательных служб случаи, когда Верховный Суд реализует свои контрольные полномочия, рассматривая судебные дела как суд первой инстанции, достаточно редки. Подавляющее большинство судебных дел, разбираемых Верховным Судом, рассматриваются им в порядке апелляционного производства.

Оценивая роль Верховного Суда как контрольного органа, можно говорить о том, что Верховный Суд является, главным образом, вышестоящей контрольной инстанцией по отношению к другим судебным органам. В отношении же контрольных полномочий других ветвей власти роль Верховного Суда имеет несколько двойственный характер. С одной стороны, в силу сложившейся правовой практики, закреплённой судебными прецедентами, Верховный Суд обладает правом выносить окончательные решения, отменяя тем самым решения не только нижестоящих судов, но и решения, принятые другими ветвями власти¹¹⁵¹. С другой стороны, Конституция США достаточно жестко проводит разделение полномочий между ветвями власти и судебная власть не вправе вмешиваться в сферу компетенции других властей.

В этой связи интересным представляется то, что Верховный Суд, наделенный правом самостоятельно решать, что входит в сферу его компетенции, в ряде случаев преднамеренно узко трактует полномочия судебной власти. Например в 1948 году судья Верховного Суда Джексон в деле *Chicago & S. Airlines v. Waterman S.S. Corp.*¹¹⁵² высказал мнению о том, что судебная власть в принципе не должна вмешиваться в вопросы разведывательной деятельности, поскольку последняя Конституцией США отнесена к сфере исключительных полномочий президента¹¹⁵³.

Как и все суды, Верховный Суд США реализует свои контрольные полномочия не иначе как при рассмотрении им конкретных судебных дел. Это бесспорно, несколько снижает оперативность и своевременность тех действий, которые предпринимаются Верховным Судом в плане реализации им своих контрольных функций. Однако, сама суть судебной власти и не предполагает того, чтобы суды осуществляли повседневный оперативный контроль за деятельностью федеральных ведомств. Этим призвана заниматься сама исполнительная власть, в рамках которой имеются самостоятельные контрольные органы. Суды же, во главе с Верховным Судом США, призваны контролировать те сферы деятельности разведывательных орга-

¹¹⁵¹ Hayburn,s Case, 2 Dall. (2 U.S.) 409 (1792).

¹¹⁵² 333 U.S. 103 (1948).

¹¹⁵³ В последующем, однако, Верховный Суд никогда не придерживался столь категоричной позиции.

нов, которые неподконтрольны другим ветвям власти, например проверять конституционность законов, регулирующих деятельность разведывательных служб. Нельзя забывать и о такой важной функции Верховного Суда, как пересмотр решений других контрольных органов.

Нижестоящие суды общей юрисдикции

подавляющее большинство судебных дел, которые в той или иной степени затрагивают разведывательные ведомства, рассматриваются не Верховным Судом США, а подчиненными ему судами, к которым относятся:

федеральные окружные апелляционные суды¹¹⁵⁴;

федеральные районные суды¹¹⁵⁵.

В настоящее время на территории США действуют 13 федеральных окружных апелляционных судов, каждый из которых функционирует, в соответствии с территориальным принципом, на пространстве, охватывающем территорию от одного до десяти штатов (кроме Федерального апелляционного суда, имеющего общенациональную юрисдикцию). Помимо этого, в США действуют 94 федеральных районных суда, 89 из которых расположено на территории самих Соединенных Штатов и 5 – на территориях, подведомственных США. Судьи как апелляционных, так и районных судов назначаются президентом пожизненно по совету и с согласия Сената. Число судей федеральных апелляционных судов колеблется от 4 до 23, районных – от 1 до 27¹¹⁵⁶.

Поскольку разведывательная деятельность истолковывается как одно из направлений деятельности президента по обеспечению безопасности государства, то есть конституционно отнесена к компетенции федерации, суды штатов фактически не рассматривают дел, связанных с деятельностью разведывательных служб. Низшей судебной инстанцией разбирающей дела, в которых затрагиваются интересы разведывательных служб или разведывательной деятельности выступают федеральные районные суды.

В федеральных районных судах, как в федеральных судах первой инстанции, разбирается подавляющее большинство судебных дел, в которых судами реализуются контрольные полномочия судебной власти в отношении разведывательных служб и осуществляемой ими деятельности. Принимаемые к рассмотрению дела носят самый различный характер. В основном это гражданские иски частных лиц к разведывательным службам или их должностным лицам, в которых оспаривается правомерность действий спецслужб и их должностных лиц и защищаются закрепленные Конституцией США и федеральными законами права и свободы граждан, нарушенные в результате противоправной деятельности разведывательных ведомств.

Федеральные окружные апелляционные суды являются федеральными судами второй инстанции и рассматривают апелляции на решения федеральных районных судов. Применительно к функциям контроля за деятельностью разведывательных служб, апелляционные суды, обычно, разрешают такие вопросы, которые связаны с трудностями истолкования положений Конституции США, федеральных законов, подзаконных нормативных актов.

Достаточно часто федеральные апелляционные суды рассматривают дела, в которых поднимается вопрос о балансе между интересами национальной безопасности США и, вступающими с ними в противоречие, конституционными правами и свободами американских граждан. В ряде случаев уровень постановки подобной проблемы в федеральных районных судах, более склонных к казуальному разрешению вопроса, не позволяет последним адекватно, с государственных позиций, разрешать возникающие противоречия. Апелляционные же суды, в отличие от районных, при разрешении подобного противоречия руководствуются не только

¹¹⁵⁴ Circuit Court of Appeals.

¹¹⁵⁵ Federal District Courts.

¹¹⁵⁶ См.: Лафутский В.И. Основы конституционного строя США, М. изд. Норма, 1998, С.163-164.

формальной буквой закона, но и обширной массой судебных прецедентов, реальными намерениями законодателя.

Наиболее наглядно разграничение функций районных судов, окружных апелляционных судов и Верховного Суда можно продемонстрировать на примере судебного дела *Central Intelligence Agency et al. v. Sims et al*¹¹⁵⁷, которое, в порядке очередности, был рассмотрено всеми федеральными судебными инстанциями.

Суть этого судебного дела состоит в следующем. С 1953 по 1966 годы ЦРУ осуществляло программу под кодовым названием MKULTRA¹¹⁵⁸, направленную против СССР и Китая. К работе над программой ЦРУ привлекло ряд научных институтов и университетов. В 1977 году attorney Джон С. Симс¹¹⁵⁹, на основании Закона о свободе информации¹¹⁶⁰ направил в ЦРУ запрос о предоставлении списка институтов и частных лиц, участвовавших в реализации программы. ЦРУ отказалось предоставить запрошенную информацию, сославшись на положение Закона о свободе информации, в котором указывалось, что ведомство не обязано предоставлять информацию "... защита которой от разглашения предусмотрена законом". При этом ЦРУ ссылались на Закон о национальной безопасности 1947 года, который устанавливал, что "... директор центральной разведки отвечает за защиту разведывательных источников и методов от их несанкционированного разглашения"¹¹⁶¹.

Отказ ЦРУ, был обжалован в федеральном районном суде и суд удовлетворил требование истца, обязав ЦРУ предоставить запрашиваемую информацию. Свое решение районный суд мотивировал тем, что "разведывательными источниками", защищаемыми согласно положениям Закона о национальной безопасности, следует считать лишь такие источники, "... которым ЦРУ гарантировало конфиденциальность". То есть, применительно к участникам программы MKULTRA не может быть предоставлена информация лишь о тех участниках программы, которые получили от ЦРУ гарантии конфиденциальности их участия в программе¹¹⁶².

Окружной апелляционный суд оставил решение районного суда без изменений, однако существенно скорректировал мотивировку самого решения. По мнению апелляционного суда ошибочно институировать неразглашение информации лишь в силу того, что ЦРУ гарантировало конфиденциальность участвовавшим в проекте организациям и что участники проекта, обозначаемые как "разведывательные источники" могут в судебном порядке получить иммунитет от разглашения информации о них в лишь в том случае, если ЦРУ предоставит весомые доказательства того, что подобная информация не должна быть разглашена¹¹⁶³.

Дело, было истребовано в порядке надзора (*certiorari*) к производству в Верховный Суд США, который отменил решения как районного, так и окружного судов. По мнению высшей судебной инстанции Соединенных Штатов, директор центральной разведки правомерно отказал в предоставлении информации, касающейся участников программы MKULTRA. Проанализировав содержание Закона о свободе информации и Закона о национальной безопасности

¹¹⁵⁷ *CIA v. Sims*, 471 U.S. 159 (1985).

¹¹⁵⁸ Эта программа была связана с разработкой химических, биологических и радиологических материалов, предназначенных для их использования в ходе тайных операций для контроля за сознанием человека. Более подробно суть программы раскрыта в докладе сенатского комитета Чёрча: Report of the Select Committee to Study Government Operations with Respect to Intelligence Activities, S. Rep. No. 94-755, Book I, P. 389 (1976), а также в: Report to the President by the Commission on CIA Activities Within the United States 226-228 (June 1975); Project MKULTRA, the CIA's Program of Research in Behavioral Modification: Joint Hearings before the Select Committee on Intelligence and the Subcommittee on Health and Scientific Research of the Senate Committee on Human Resources, 95th Cong., 1st Sess. (1977); Human Drug Testing by the CIA, 1977: Hearings on S. 1893 before the Subcommittee on Health and Scientific Research of the Senate Committee on Human Resources, 95th Cong., 1st Sess. (1977).

¹¹⁵⁹ John C. Sims.

¹¹⁶⁰ См.: Freedom of Information Act of 1966, Pub. L. 89-487, July 4 1966, 80 Stat. 250.

¹¹⁶¹ См.: National Security Act of 1947, 102 (d) (3). 61 Stat. 498.

¹¹⁶² F. Supp. 84 (1979).

¹¹⁶³ 228 U.S. App. D.C. 269, 709 F.2d 95.

1947 года, а также материалы Конгресса, связанные с разработкой и принятием указанных законов, Верховный Суд заключил, что Закон о национальной безопасности в самом широком плане подразумевает обязанность директора центральной разведки защищать разведывательные источники и признал недопустимым и противоречащим закону узкое толкование "разведывательных источников" лишь как тех источников, которым ЦРУ предоставило гарантии конфиденциальности¹¹⁶⁴.

Суды специальной юрисдикции

В соответствии со статьей 3 Конституции США, наделившей Конгресс правом учреждения судов на территории Соединенных Штатов¹¹⁶⁵, Конгресс периодически учреждает не только суды общей, но и суды специальной юрисдикции. Подобные специальные суды в сфере вверенных их юрисдикции судебных функций обладают практически такими же полномочиями, что и обычные суды. Судьи специальных судов – федеральные судьи, которые пожизненно назначаются президентом США с согласия 2/3 сенаторов¹¹⁶⁶ и могут быть отстранены от исполнения своих обязанностей лишь в соответствии с процедурой импичмента.

Суды специальной юрисдикции, наделенные полномочиями в сфере контроля за разведывательной деятельностью и разведывательными службами появились в США лишь в последние десятилетия. Так, в 1978 году, на основании Закона о наблюдении за иностранными разведками¹¹⁶⁷, Конгресс США учредил специальный суд, уполномоченный выдавать судебные ордера на использование средств электронного наблюдения, проведение обысков, задержаний, использование оперативных и технических средств для добывания в пределах территории Соединенных Штатов информации, классифицируемой как "внешняя разведывательная информация"¹¹⁶⁸. Суд состоит из 11 судей, назначаемых председателем Верховного суда из числа федеральных районных судей. При этом назначенные судьи должны представлять по меньшей мере 7 федеральных судебных округов. При этом по крайней мере 3 судей из числа назначенных в состав суда должны проживать не далее чем в 20 милях от федерального округа Колумбия¹¹⁶⁹.

В дополнение к специальному суду, уполномоченному выдавать судебные ордера на использование средств электронного наблюдения, на основании Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 годы был учрежден еще один – специальный апелляционный суд. Этот суд состоит из трех судей, который председатель Верховного суда должен назначить из числа судей федеральных районных или апелляционных судов. Одного из трех назначенных судей председатель Верховного суда США должен определить как председательствующего в суде. Задача суда состоит в рассмотрении апелляций на отказы упомянутого выше специального суда в выдаче судебных санкций на использование средств электронного наблюдения, оперативно-технических средств, проведение обысков и задержаний¹¹⁷⁰.

В 1978 году, на основании Закона об этике в правительстве¹¹⁷¹ был создан еще один суд специальной компетенции, наделенный в том числе и полномочиями в сфере контроля за разведывательными ведомствами. Этот суд является специальным подразделением апелля-

¹¹⁶⁴ *CIA v. Sims*, 471 U.S. 166-173.

¹¹⁶⁵ Constitution of the United States, Article 3.

¹¹⁶⁶ *Ibid.*, Article 2.

¹¹⁶⁷ Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978, Pub. L. 95-511, Oct. 25, 1978, 92 Stat. 1783.

¹¹⁶⁸ *Ibid.*, Sec. 1803.

¹¹⁶⁹ В редакции 1978 года было предусмотрено лишь 7 судей в составе специального суда. До 11 численность судей была увеличена в 2001 году на основании Закона «о патриотизме» 2001 года. USA Patriot Act of 2001. Pub. L. 107-56, title II, Sec. 208, Oct. 26, 2001, 115 Stat. 283

¹¹⁷⁰ См.: Pub. L. 95-511, title I, Sec. 103, Oct. 25, 1978, 92 Stat. 1788.

¹¹⁷¹ См.: Ethics in Government Act of 1978, Pub. L. 95-521, title VI, Sec. 601(a), Oct. 26, 1978, 92 Stat. 1869.

ционного суда Федерального Округа Колумбия¹¹⁷² и уполномочен назначать, по запросу генерального атторнея, "независимого прокурора" (independent counsel) для расследования и пресечения злоупотреблений федеральных чиновников. Суд наделен, также, функциями надзора за деятельностью назначаемых им независимых прокуроров. В состав суда входят три федеральных судьи, назначаемых председателем Верховного Суда. Причем, лишь один из трех судей может являться представителем Округа Колумбия¹¹⁷³. Конституционность существования специального подразделения апелляционного суда Федерального Округа Колумбия была подтверждена Верховным Судом США в 1988 году¹¹⁷⁴.

Основная сфера действия данного суда не направлена непосредственно на контроль за разведывательными службами и их деятельностью. Однако, все разведывательные и контрразведывательные ведомства США являются составной частью федерального исполнительного аппарата, их сотрудники – либо военнослужащие, либо гражданские федеральные чиновники, подчиняющиеся (за некоторыми изъятиями) общим правилам прохождения государственной службы. Следовательно, в случае выявления нарушений и злоупотреблений со стороны должностных лиц разведывательных служб генеральный атторней вправе направить в суд соответствующий запрос и ходатайствовать о назначении "независимого прокурора". Подобным образом "независимый прокурор" назначался, например, в связи с расследованием скандала Иран-контрас, в котором были замешаны высокопоставленные сотрудники Совета национальной безопасности и ЦРУ¹¹⁷⁵.

Военные трибуналы

Поскольку восемь из семнадцати ведомств разведывательного сообщества США состоят в организационной структуре министерства обороны и значительная часть их сотрудников (в том числе все высшие руководители упомянутых ведомств) являются военнослужащими, нельзя не упомянуть в этой связи о контрольных полномочиях в отношении военно-разведывательных служб и их сотрудников со стороны военных трибуналов.

Система военных трибуналов была создана в XIX веке на основе конституционных полномочий Конгресса устанавливать нормативно-правовые стандарты для органов федерального правительства и вооруженных сил¹¹⁷⁶. Военные трибуналы учреждались не как элемент судебной власти США, а как один из видов так называемых "законодательных судов"¹¹⁷⁷, создаваемых Конгрессом в силу I, а не III статьи Конституции США¹¹⁷⁸. Фактически, военные трибуналы являются не органами судебной власти, а федеральными ведомствами, такими же, в сущности, как все иные подразделения федерального правительства¹¹⁷⁹.

По своей сути, однако, дела рассматриваемые военными трибуналами являются судебными делами, и это неоднократно подтверждалось Верховным Судом США. Поэтому, контрольную деятельность военных трибуналов по отношению к военно-разведывательным службам США следует рассматривать, не как часть контрольных функций исполнительной ветви власти, а как часть судебного контроля¹¹⁸⁰.

¹¹⁷² Special Division of the United States Court of Appeals for the District of Columbia.

¹¹⁷³ См.: Pub. L. 95-521, title VI, Sec. 602(a), Oct. 26, 1978, 92 Stat. 1873

¹¹⁷⁴ *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654, 670-685 (1988).

¹¹⁷⁵ См.: Final Report of the Independent Counsel for Iran/Contra Matters Volume I: Investigations and Prosecutions Lawrence E. Walsh Independent Counsel August 4, 1993 Washington, D.C. [сайт]. URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/walsh/> (дата обращения: 25.07.2013).

¹¹⁷⁶ The Uniform Code of Military Justice of 1950, 64 Stat. 107, as amended by the Military Justice Act of 1968, 82 Stat. 1335, 10 U.S.C. Sec. 801 et seq. For prior acts, see 12 Stat. 736 (1863); 39 Stat. 650 (1916).

¹¹⁷⁷ Legislative Courts.

¹¹⁷⁸ Впервые право конгресса учреждать "законодательные суды" было подтверждено Верховным Судом США в 1828 году в деле *American Ins. Co. v. Canter*, 1 Pet. (26 U.S.) 511 (1828).

¹¹⁷⁹ *Kurtz v. Moffitt*, 115 U.S. 487 (1885); *Dynes v. Hoover*, 20 How. (61 U.S.) 65 (1858).

¹¹⁸⁰ Cf. *Grafton v. United States*, 206 U.S. 333 (1907); *Wade v. Hunter*, 336 U.S. 684 (1949); *Middendorf v. Henry*, 425 U.S.

В соответствии с судебной практикой, закрепленной решениями Верховного суда США в середине прошлого века, установлено достаточно жесткое разделение компетенции между "обычными" судами, являющимися частью федеральной судебной системы и военными трибуналами¹¹⁸¹. В силу этого разграничения к ведению военных трибуналов не относятся те дела, в которых предметом судебного разбирательства являются действия военнослужащего, не связанные непосредственно с его служебными обязанностями; в наиболее распространенной трактовке – совершенными до его поступления или призыва на военную службу или после увольнения со службы¹¹⁸².

Тем не менее, следует отметить, что в последние десятилетия, наметилась тенденция к более широкому толкованию полномочий военных трибуналов. В 1987 году в деле *Solorio v. United States* председатель Верховного Суда США Ренквист¹¹⁸³ сформулировал мнение о том, что "...требования Конституции США не нарушаются когда ... военный трибунал судит бывшего военнослужащего, который на момент совершения им преступления состоял на военной службе"¹¹⁸⁴.

Поскольку военные трибуналы, как "законодательные суды", не являются согласно существующей судебной доктрине частью федеральной судебной системы, о которой идет речь в III статье Конституции, их приговоры не могут быть обжалованы в Верховном Суде США¹¹⁸⁵. Единственной инстанцией, уполномоченной рассматривать апелляции на приговоры военных трибуналов является Военный апелляционный суд¹¹⁸⁶.

Военный апелляционный суд, по своему статусу, является военным трибуналом, что было подтверждено Конгрессом при его учреждении¹¹⁸⁷. До 1 августа 1984 года его решения были окончательными и не подлежали обжалованию. Однако, в Законе о военной юстиции 1983 года¹¹⁸⁸ Конгресс признал за Верховным Судом право истребовать в свое производство дела рассмотренные Военным апелляционным судом¹¹⁸⁹. Верховный Суд пока не выразил своего мнения по поводу конституционности указанного положения Закона о военной юстиции, хотя подобная инновация и ставит под сомнение отдельные положения сложившейся судебной доктрины.

4.3.2. Основные направления контрольной деятельности судебной власти.

В настоящее время можно обозначить следующие основные направления контрольной деятельности судебной ветви власти по отношению к разведывательным службам и их деятельности.

Проверка конституционности нормативно-правовых актов в сфере разведки.

Толкование Конституции США, законов и подзаконных нормативных актов регулирующих вопросы организации и деятельности разведывательных служб.

Контроль за осуществлением и санкционирование оперативно-технических мероприятий разведывательных служб.

Проверка конституционности нормативно-правовых актов в сфере разведки

25 (1976).

¹¹⁸¹ *Dynes v. Hoover*, 20 How. (61 U.S.) 65 (1858).

¹¹⁸² Однако, в деле *O'Callahan v. Parker* Верховный Суд в качестве действий военнослужащего, несвязанных с его служебными обязанностями рассматривает также действия, совершенные военнослужащим в мирное время в отношении гражданских лиц за пределами воинской части. *O'Callahan v. Parker*, 395 U.S. 258 (1969).

¹¹⁸³ Rehnquist.

¹¹⁸⁴ *Solorio v. United States*, 483 U.S. 435 (1987).

¹¹⁸⁵ *Freytag v. CIR*, 501 U.S. 868 (1991); *Glidden Co. v. Zdanok*; *McAllister v. United States*, 141 U.S. 174 (1891).

¹¹⁸⁶ U.S. Court of Military Appeals.

¹¹⁸⁷ 10 U.S. Code Sec. 867.

¹¹⁸⁸ Military Justice Act of 1983, Pub. L. 98-209, 97 Stat. 1393, 28 U.S.C. Sec. 1259.

¹¹⁸⁹ Certiorari Jurisdiction.

Практически все законодательные акты и подавляющее большинство подзаконных актов, регулирующих деятельность разведывательных служб были приняты сравнительно недавно – в период после окончания второй мировой войны. Поэтому в судебной практике США имеется не столь уж большое количество судебных дел, в которых бы оспаривалась конституционность федерального законодательства в сфере разведки.

Правом проверять конституционность нормативных актов и правом отказывать в применении тем из них, которые противоречат Конституции обладает не только Верховный Суд, но и нижестоящие суды США. Следует, однако, отметить, что суды первоначальной юрисдикции, как правило не обладают правом признавать неконституционность закона, если такое заключение не является неизбежным. В случае сомнения или в случае, когда возможно двоякое толкование нижестоящие судебные инстанции обязаны поддержать ту позицию, которая подразумевает конституционность закона¹¹⁹⁰. Сказанное не относится к Верховному Суду, которому принадлежит последнее слово и право вынесения окончательного решения в вопросах проверки конституционности.

Одним из немногих примеров, когда в Верховном Суде США оспаривалась конституционность закона, регулирующего деятельность разведывательного ведомства¹¹⁹¹ является дело *United States v. Richardson*¹¹⁹². Некто гражданин Ричардсон, налогоплательщик Соединенных Штатов, обратился в суд с иском о признании неконституционности Закона о Центральном разведывательном управлении¹¹⁹³, а именно того его положения, которое позволяет ЦРУ отчитываться о расходах ведомства исключительно по свидетельству директора центральной разведки¹¹⁹⁴.

В своем исковом заявлении Ричардсон руководствовался первой статьей Конституции США, устанавливающей, что "никакие расходы не могут быть произведены иначе как на основании ассигнований, установленных в законе" и что "должны регулярно публиковаться уведомления и отчеты обо всех расходах и поступлениях публичных фондов"¹¹⁹⁵. Следовательно, рассуждал истец, положения Закона о ЦРУ 1949 года противоречат Конституции и должны быть отменены.

По свидетельству Ричардсона, не получившего от федерального правительства ответа на свой запрос относительно бюджета ЦРУ (вместо ежегодного бюджета истцу предоставили несколько копий ежедневных отчетов о расходах ЦРУ), без детальной информации о бюджете ЦРУ он не в состоянии надлежащим образом исполнять предписания правовых актов, издаваемых законодательной и исполнительной властями, а следовательно не может реализовывать свои права и обязанности как избирателя.

Судебный иск Ричардсона был рассмотрен во всех судебных инстанциях¹¹⁹⁶, однако ни районный, ни окружной апелляционный суд не смогли вынести мотивированного решения по делу и пытались использовать как основание для отказа в иске прецедент, созданный делом *Flast v. Cohen*¹¹⁹⁷.

¹¹⁹⁰ McKinney's Consolidated Laws of New York Annotated. St. Paul, 1982. Vol. 1. P.22-42.

¹¹⁹¹ Несколько раньше, в 1968 году Верховным Судом было рассмотрено дело *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968), в котором поднимался аналогичный вопрос. Однако, в этом деле оспаривалась не конституционность закона, а правомерность государственной политики в сфере ассигнований и сбора налогов. Отказав в удовлетворении иска по делу *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968), Верховный Суд апеллировал к прецеденту, созданному в деле *Frothingham v. Mellon*, 262 U.S. 447, где говорилось о недопустимости использования суда в качестве трибуны для выражения своих политических взглядов.

¹¹⁹² *United States et al. v. Richardson*, 418 U.S. 166 (1974).

¹¹⁹³ Central Intelligence Agency Act of 1949, 63 Stat. 208.

¹¹⁹⁴ 50 U.S.C. 403j (b).

¹¹⁹⁵ Constitution of the United States, Article I, section 9, clause (7).

¹¹⁹⁶ 465 F.2d 844 (CA3 1972).

¹¹⁹⁷ *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968)

Верховный Суд отменил решения нижестоящих судов, указав на необоснованность использования в качестве прецедента дело *Flast v. Cohen*, поскольку в указанном деле оспаривалась политика государства в сфере сбора налогов и расходования бюджетных средств. В деле же Ричардсона вопрос ставится о неконституционности конкретного законодательного акта¹¹⁹⁸.

При рассмотрении дела в Верховном Суде США председатель Верховного Суда США Бургер поднял вопрос о том, действительно ли имеется логическая связь между правами и обязанностями Ричардсона как избирателя и если такая связь имеется, то в какой степени Закон о ЦРУ влияет на избирательные права Ричардсона. Судом не было обнаружено непосредственной причинной связи между неосведомленностью Ричардсона о расходах ЦРУ и его неспособностью надлежащим образом реализовывать свои избирательные права и в удовлетворении иска Ричардсону было отказано. Однако, Верховный Суд рекомендовал федеральному правительству в большей мере доводить до сведения американской общественности информацию о бюджете разведывательных служб.

Значительно чаще судебная власть ставила вопрос о конституционности законов в сфере контрразведывательной деятельности. В основном это было вызвано тем, что в годы "холодной войны" неоправданно широко трактовался сам термин "контрразведка". Часто контрразведывательные стандарты использовались для борьбы со внутривнутриполитическими процессами и соответствующие законодательные акты принимались лишь в угоду вопросам политической конъюнктуры.

Так, в силу положений Закона о внутренней безопасности 1950 года¹¹⁹⁹ все расследования, направленные против коммунистических организаций¹²⁰⁰ классифицировались как контрразведывательные расследования, поскольку «...все лица в США, которые сознательно и добровольно участвуют в мировом коммунистическом движении, самим фактом подобного участия отказываются от лояльности Соединенным Штатам и переходят в подчинение иностранного государства, осуществляющего контроль над мировым коммунистическим движением»¹²⁰¹.

Как впоследствии оказалось, принятый из политических соображений, Закон о внутренней безопасности не вполне соответствовал конституционным положениям о правах американских граждан и, соответственно, отдельные его положения вызвали серьезные возражения со стороны Верховного Суда США.

Хотя в целом Верховный Суд подтвердил в 1956 году конституционность Закона о внутренней безопасности, назвав его «...частью всеобъемлющей программы противодействия различным формам тоталитарной агрессии»¹²⁰², многие положения закона были признаны противоречащими американской Конституции¹²⁰³.

В ряде штатов законы, направленные на контроль за коммунистическими организациями и подрывной деятельностью и вовсе были признаны противоречащими Конституции. В частности, в 1964 году неконституционным был признан закон штата Луизиана¹²⁰⁴, 1966 году – штата Кентукки¹²⁰⁵, а в 1969 году – Огайо¹²⁰⁶.

¹¹⁹⁸ *United States et al. v. Richardson*, 418 U.S. 176-178.

¹¹⁹⁹ Internal Security Act of Sept. 23, 1950, Ch.1024, sec.1, 64 Stat.987.

¹²⁰⁰ Этим законом определены 2 вида коммунистических организаций – "организации коммунистического действия" и "организации коммунистического фронта". В 1954 году Законом о контроле над коммунистами было введено также понятие «организации коммунистического проникновения (Communist Control Act of Aug. 24 1954, Ch.886, 68 Stat. 775).

¹²⁰¹ Internal Security Act of Sept. 23, 1950, Ch.1024, sec.1, 64 Stat.987.

¹²⁰² *Pennsylvania v. Nelson*, 350 U.S. 479 (1956). -Д 504-505.

¹²⁰³ В частности, в 1967 году Верховный Суд признал неконституционным запрет для членов "коммунистических организаций" работать в оборонной отрасли (*United States v. Robel*, 389 U.S. 258 (1967)), еще раньше, в 1964 году, в результате судебного решения по делу *Aptheker v. Secretary of State*, 348 US 500 (1964) был снят запрет на выдачу коммунистам загранпаспортов.

¹²⁰⁴ *Garrison v. Louisiana*, 379 U.S. 64(1964).

¹²⁰⁵ *Ashton v. Kentucky*, 384 U.S. 195 (1966).

После событий 11 сентября 2001 года и последовавшими за ними изменениями в законодательстве, направленными на расширение прав спецслужб в борьбе с террористическими организациями и, как следствие, на ограничение некоторых прав и свобод, которые американцы традиционно считают своими конституционными правами, существенно возросла вероятность появления судебных дел, в которых будет оспариваться конституционность тех или иных законодательных инноваций последнего времени.

Так например, в 2012 году последовательно федеральным районным судом, федеральным окружным апелляционным судом и (в начале 2013 года) Верховным Судом США было рассмотрено дело *Clapper v. Amnesty International USA*¹²⁰⁷. В этом деле активисты американского отделения международной организации «Международная амнистия» оспорили конституционность дополнений Закона о наблюдении за иностранными разведками, принятыми на основании Закона о внесении изменений в Закон о наблюдении за иностранными разведками 2008 года¹²⁰⁸. Ответчиком по делу выступал директор национальной разведки Джеймс Клэппер.

По мнению истцов, дополнения к Закону о наблюдении за иностранными разведками, принятые в 2008 году нарушают Четвертую поправку Конституции США. Эти дополнения позволяют Генеральному атторнею и директору национальной разведки добывать разведывательную информацию на основании совместного решения (и в силу заблаговременно полученной судебной санкции) о применении электронного наблюдения за гражданами, которые «не являются американцами» при условии, что есть резонные основания полагать, что они находятся за пределами США. Вместе с тем, по мнению истцов, в международные переговоры с лицами, в отношении которых было санкционировано электронное наблюдение, могут вступить граждане США, не замешанные в какой-либо противоправной (и тем более террористической) деятельности. В результате этого может возникнуть угроза нарушения их конституционных прав.

Суд первой инстанции не поддержал требований истцов. Однако, при рассмотрении дела в федеральном окружном апелляционном суде, суд счел, что аргументация истцов заслуживает внимания, и существует вероятность того, что их коммуникации могут быть перехвачены в будущем¹²⁰⁹. Верховный Суд США не согласился с аргументацией федерального окружного апелляционного суда и подтвердил конституционность оспариваемых положений Закона о внесении изменений в Закон о наблюдении за иностранными разведками 2008¹²¹⁰.

Серьезное внимание судебная власть уделяет не только проверке конституционности законов в сфере разведывательной и контрразведывательной деятельности. Не меньшее внимание судами уделяется и подзаконным нормативным актам. В Верховном Суде и в окружных судах Соединенных Штатов неоднократно рассматривались судебные дела, в которых выносились заключения о соответствии Конституции США различных подзаконных нормативных актов, непосредственно или косвенно связанных с разведывательной или контрразведывательной деятельностью.

В качестве примера можно привести рассмотренное Верховным Судом в 1980 году дело *Snepp v. United States*¹²¹¹, в котором истцом была оспорена конституционность ведомственного нормативного акта ЦРУ, обязывающего бывших сотрудников ведомства предоставлять в ЦРУ для предварительной цензуры подготовленные ими к публикации воспоминания и записки о работе в Центральном разведывательном управлении. Судом был отвергнут аргумент о том, что подобная инструкция нарушает закрепленное в первой поправке Конституции право на

¹²⁰⁶ *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969).

¹²⁰⁷ См.: *Clapper, Director of National Intelligence et al. v. Amnesty International USA et al.* [сайт]. URL: http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/11-1025_ihdj.pdf (дата обращения: 25.09.2013).

¹²⁰⁸ См.: Pub. L. 110-261, 122 Stat. 2436, July 10, 2008.

¹²⁰⁹ См.: *Clapper v. Amnesty International USA* 638 F. 3d 118.

¹²¹⁰ См.: [сайт]. URL: http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/11-1025_ihdj.pdf (дата обращения: 25.09.2013).

¹²¹¹ См.: *Snepp v. United States*, 444 U.S. 507 (1980).

свободу печати и подтверждена конституционность упомянутого ведомственного нормативного акта. Свое решение Верховный Суд мотивировал тем, что в публикациях бывших сотрудников ЦРУ, по роду своей деятельности осведомленных о важных государственных секретах, может содержаться информация, разглашение которой способно нанести ущерб интересам национальной безопасности США (в данном деле речь шла о защите зарубежных разведывательных источников ЦРУ)¹²¹².

Несколько ранее, в 1972 и 1975 годах, сходные дела были рассмотрены и окружными судами США, это дела: *Alfre A. Knopf, Inc. V. Colby*¹²¹³ и *United States v. Marchetti*¹²¹⁴.

На предмет соответствия Конституции Верховным Судом рассматривались и многие подзаконные нормативные акты в сфере контрразведки и обеспечения безопасности. Серьезное внимание, в частности суд уделил программам безопасности (лояльности) государственных служащих, основные положения которых были изложены в исполнительных приказах № 9835¹²¹⁵ (Трумэн), №10450¹²¹⁶ (Эйзенхауэр), № 11605¹²¹⁷ (Никсон).

В отличие от принятых в этот же период законодательных актов, конституционность ряда положений которых была оспорена Верховным Судом, исполнительные приказы, регулирующие порядок проверки служащих, были неоднократно признаны в полной мере соответствующими Конституции США, в частности: в 1955 году в деле *Peters v. Hobby*¹²¹⁸, в 1956 году в деле *Cole v. Young*¹²¹⁹, в 1959 году в деле *Greene v. McElroy*¹²²⁰, в 1961 году в деле *Cafeteria & Restaurant Workers Union*¹²²¹.

Толкование Конституции США, законов и подзаконных нормативных актов

Судебная власть в США не обладает исключительными полномочиями в сфере толкования Конституции и нормативно-правовых актов, издаваемых в соответствии с Конституцией США. Законодательная и исполнительная власть наделены аналогичным правом. Однако, принципиальное отличие судебного толкования заключается в его "окончательности", что означает невозможность иного толкования нормативно-правового акта со стороны других ветвей государственной власти¹²²². Ни Конгресс США, ни президент или подчиненные ему должностные лица не вправе пересматривать те толкования, которые дают суды. Правом пересмотра судебного решения и, следовательно правом иного истолкования нормативно-правового акта, обладает только вышестоящая судебная инстанция.

Суды США неоднократно давали толкования как отдельных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность разведывательных служб, так и конституционной природы самой разведывательной деятельности. Обычно конституционным источником президентских полномочий в сфере разведки суды называют полномочия президента США как верховного главнокомандующего вооруженными силами, несколько реже – президентские полномочия в сфере международных отношений¹²²³. Однако, если во второй половине XIX века судебная власть признавала право президента учреждать разведывательные структуры лишь тогда, когда США

¹²¹² *Snepp v. United States*, 444 U.S. 507 (1980).

¹²¹³ *Alfre A. Knopf, Inc. V. Colby*, 509 F.2d 1362 (4th Cir.).

¹²¹⁴ *United States v. Marchetti*, 446 F.2d 1309 (4th Cir.).

¹²¹⁵ Executive Order № 9835, 12 Fed. Reg. 1935 (1947).

¹²¹⁶ Executive Order № 10450, 18 Fed. Reg. 2489 (1953).

¹²¹⁷ Executive Order № 11605, 36 Fed. Reg. 12831 (1971).

¹²¹⁸ *Peters v. Hobby*, 349 U.S. 331(1955).

¹²¹⁹ *Cole v. Young*, 351 U.S. 536 (1956).

¹²²⁰ *Greene v. McElroy*, 360 U.S. 474 (1959).

¹²²¹ *Cafeteria & Restaurant Workers Union*, 367 U.S. 886 (1961).

¹²²² *Hayburn,s Case*, 2 Dall. (2 U.S.) 409 (1792).

¹²²³ Constitution of the United States, Article 2.

находятся в состоянии войны¹²²⁴, то в XX веке уже не подвергается сомнению необходимость ведения разведывательной деятельности и в мирное время¹²²⁵.

В качестве примера современного толкования конституционных полномочий президента в сфере разведки можно привести мнение судьи Верховного Суда Джексона, выраженное им в деле *Chicago & S. Airlines v. Waterman S.S. Corp.*¹²²⁶ По мнению судьи "Президент, и как главнокомандующий вооруженными силами США, и как орган, представляющий Соединенные Штаты в международных отношениях, располагает соответствующими разведывательными службами, доклады которых не предаются и не должны предаваться гласности"¹²²⁷.

Подобное толкование Верховным Судом президентских полномочий в сфере разведки говорит о том, что судебная власть склонна рассматривать разведывательную деятельность как исключительную прерогативу президентской власти, допуская даже, в известной мере, выведение разведывательной деятельности из под сферы контроля других властей, в тех случаях, когда это необходимо в интересах государственной безопасности или в интересах защиты государственных секретов.

Тот же судья Джексон заключает, что "...будет недопустимо, если суды, без соответствующей информации, будут принимать к рассмотрению и отменять решения исполнительной власти, при подготовке которых использовалась секретная информация"¹²²⁸. Подобный принцип "невмешательства" Джексон мотивирует тем, что "...суды не могут заседать в секретном порядке только для того, чтобы быть осведомленными о правительственных секретах"¹²²⁹.

Таким образом, даже учитывая тот факт что приведенная в качестве примера позиция Верховного Суда в деле *Chicago & S. Airlines v. Waterman S.S. Corp.* была выражена судьей Джексоном в 1948 году, то есть в период нарастающего противостояния СССР и США, можно с достаточной определенностью утверждать, что Верховный Суд не стремится вмешиваться в вопросы, связанные с разведывательной деятельностью. Не отрицая *de jure* контрольных функций судебной власти в отношении любой, в том числе и разведывательной, деятельности федеральных органов исполнительной власти, в том случае если эта деятельность на прямо или косвенно связана с рассматриваемым в суде делом, суд, тем не менее, не противопоставляет контрольных полномочий судебной власти интересам национальной безопасности США.

Верховный Суд, достаточно легко подтвердивший особый статус разведывательной деятельности и исключительные полномочия президента в сфере разведки, весьма жестко очерчивает допустимые рамки подобных полномочий. Попытка исполнительной ветви власти в деле *Keith*¹²³⁰ расширенно истолковать интересы национальной безопасности и поставить перед судом вопрос о возможности добывания в разведывательной информации посредством проведения несанкционированных оперативно-технических мероприятий не находит столь же однозначной поддержки у судей. Верховный Суд, принципиально не отрицая подобную возможность, определил, однако, что использование интрузивных средств допустимо лишь в тех случаях, когда в деле фигурируют агенты иностранных государств.

Контроль за осуществлением и санкционирование оперативно-технических мероприятий разведывательных служб

Контроль за осуществлением оперативно-технических мероприятий, проводимых спецслужбами с целью добывания разведывательной информации является одним из важнейших

¹²²⁴ *Totten v. United States*, 92 U.S. 105 (1876).

¹²²⁵ *Civil Liberties and the National Security States*. Wash. GPO, 1984, p. 1044.

¹²²⁶ 333 U.S. 103 (1948).

¹²²⁷ *Chicago & S. Airlines v. Waterman S.S. Corp.*, 333 U.S. 103 (1948).

¹²²⁸ *Ibid.*

¹²²⁹ *Chicago & S. Airlines v. Waterman S.S. Corp.*, 333 U.S. 103 (1948).

¹²³⁰ *United States v. United States District Court* 407 U.S. 297(1972) referred as the *Keith* case, after the name of the U.S. District judge whole ruling was appealed by the government.

направлений контрольной деятельности судов в отношении разведывательных и контрразведывательных служб. Основная задача судов в этой связи – проверка на соответствие Конституции США запланированных к осуществлению спецслужбами "интрузивных" мероприятий, то есть таких мероприятий, которые могут нарушить конституционно закрепленные права и свободы американских граждан.

Впервые вопрос о необходимости судебной санкции на использование спецслужбами оперативно-технических средств для сбора разведывательной информации возник в конце двадцатых – начале тридцатых годов¹²³¹. В 1934 году Законом о коммуникациях фактически был введен запрет на прослушивание телефонных переговоров граждан. Верховный Суд, однако не всегда следовал законодательному запрету и иногда принимал к рассмотрению представленные доказательства, добытые с нарушением законодательно установленных требований¹²³². Например, в декабре 1937 года в деле *Nardone v. United States* министерством финансов были предоставлены Верховному Суду доказательства, добытые с помощью прослушивания телефонных переговоров. Несмотря на содержащийся в Законе о коммуникациях 1934 года запрет, Верховным Судом были приняты к рассмотрению представленные доказательства¹²³³. Подобное же дело Верховный Суд рассмотрел в 1938 году, однако вынес уже совершенно противоположенное решение¹²³⁴.

Право судов трактовать по собственному усмотрению правомерность и допустимость использования спецслужбами для сбора и добывания разведывательной информации оперативно-технических средств, в первую очередь средств электронного наблюдения, практически свелось к нулю после принятия Конгрессом Закон о контроле над преступностью от 1968 года¹²³⁵ и Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 года¹²³⁶. Первый из двух законов установил общую обязательность судебной санкции для подобного рода деятельности, угрожающей нарушением конституционных прав и свобод граждан. Однако, из общей юрисдикции Закон о контроле над преступностью изымает случаи, связанные с вопросами национальной безопасности США. Закон признает исключительное право президента санкционировать электронное наблюдение при защите национальной безопасности США от внешних посягательств¹²³⁷.

Тем не менее, вопрос о разграничении случаев, "связанных" и "не связанных" с интересами национальной безопасности США остался открытым и допускал возможность спорного толкования его судами. Поэтому в 1978 году, в Законе о наблюдении за иностранными разведками были закреплены более жесткие правила санкционирования электронного наблюдения. Обязательная судебная санкции была установлена для всех случаев, когда одной из сторон является гражданин США, либо когда предполагается использовать полученную информацию в качестве судебного доказательства¹²³⁸.

¹²³¹ *Marron v. United States*, 275 U.S. 192 (1927); *Go-Bart Importing Co. v. United States*, 282 U.S. 344 (1931); *United States v. Lefkowitz*, 285 U.S. 452 (1932).

¹²³² *Nardone v. United States*, 302 US 379.

¹²³³ *Nardone v. United States*, 302 US 379.

¹²³⁴ *Weiss v. United States*, 308 US 321.

¹²³⁵ Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968, Pub. L. 90-351, June 9, 82 Stat. 197.

¹²³⁶ Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978, Pub. L. 95-511, Oct. 25, 1978, 92 Stat. 1787.

¹²³⁷ "Ничто, содержащееся в этой главе ... не должно ограничивать власть Президента принимать такие меры, которые он сочтет необходимым для защиты нации от реальных или потенциальных угроз, других враждебных действий иностранных держав для получения внешней контрразведывательной или (начало; продолжение см. на следующей стр.) (продолжение; начало см. на предыдущей стр.) разведывательной информации, имеющей значение для защиты национальной безопасности США или защиты информации, необходимой для защиты национальной безопасности от деятельности иностранных разведок".

¹²³⁸ Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978, Pub. L. 95-511, Oct. 25, 1978, 92 Stat. 1787.

Впрочем, изначально весьма жесткие требования, предъявляемые к проводимым на основании Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 года оперативно-техническим мероприятиям в настоящее время несколько ослаблены. События 11 сентября 2001 года подтолкнули американского законодателя к весьма существенному расширению прав специальных служб. Закон о патриотизме 2001 года и Закон о внесении изменений в Закон о наблюдении за иностранными разведками 2008 расширили сферу действия Закона о наблюдении за иностранными разведками 1978 года, расширив границы его применимости в случаях добывания информации об агентах иностранных государств и позволив осуществлять электронное наблюдение в рамках данного закона не только за иностранными разведками, но и за представителями террористических организаций¹²³⁹.

Для того, чтобы обеспечить необходимые требования по защите разведывательной информации, на основании Закона о наблюдении за иностранными разведками был учрежден специальный суд (о нем уже говорилось выше), уполномоченный решать вопрос о выдаче судебного ордера на использование средств электронного наблюдения, проведение обысков, задержаний, использование оперативных и технических средств в целях добывания на территории США информации, классифицируемой как "внешняя разведывательная информация"¹²⁴⁰.

Процедура получения судебного ордера предписывает должностному лицу заинтересованного федерального ведомства составить заявление на имя судьи. В заявлении должно указываться: «... цель, место, время и средства проведения наблюдения, а также другие детали». После заверения заявления у руководителя ведомства, заявление отправляется к генеральному атторнею, а от него – к судье. Судья может либо издать ордер, санкционирующий запрашиваемое действие, либо, если сочтет, что представленные основания недостаточны для выдачи ордера, отказать в выдаче ордера¹²⁴¹.

Основная задача суда – проверка планируемых спецслужбами оперативно-технических мероприятий на соответствие положениям Конституции США и американским законам. В первую очередь речь о положениях первой и четвертой поправок Конституции. Судебный ордер на проведение электронного наблюдения согласно закону необходим в тех случаях, «... когда одной из сторон является гражданин США, или когда нужно использовать полученную информацию в качестве судебного доказательства»¹²⁴². В иных случаях достаточной является санкция генерального атторнея. В том случае, если суд сочтет, что лицо, либо организация, в отношении которых запланированы оперативно-технические мероприятия, являются представителями иностранного государства или правительства, либо действуют по заданию иностранного государства или правительства, американское законодательство допускает использование более широкого спектра технических и оперативных сил и средств, в том числе предполагающих вторжение в частную жизнь граждан.

¹²³⁹ См.: *Clapper, Director of National Intelligence et al. v. Amnesty International USA et al.* [сайт]. URL: http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/11-1025_ihdj.pdf (дата обращения: 25.09.2013).

¹²⁴⁰ См.: *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001*, Pub. L. 107-56, Oct. 26, 2001, 115 Stat. 272. Pub. L. 110-261, 122 Stat. 2436, July 10, 2008.

¹²⁴¹ В соответствии с законом судья должен определить: 1) составлено ли заявление в соответствии с требованиями закона; 2) каковы основания предполагать, что объектом наблюдения будет выступать иностранная держава или объект иностранной державы; места и строения, на которое будет направлено наблюдение, используется иностранной державой или агентом иностранной державы.

¹²⁴² *Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978*, Pub. L. 95-511, Oct. 25, 1978, 92 Stat. 1787.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В любом крупном государстве разведка – это масштабная и дорогостоящая система государственных органов. Как и все прочие государственные органы, органы разведки решают стоящие перед государством задачи. Иногда эти задачи могут решать и другие государственные органы, иногда они настолько специфичны, что для их решения нужно задействовать именно потенциал разведывательных служб. Эти задачи многочисленны и разнообразны. Они давно не сводятся к задачам добычи важной информации, о которых еще в V-VI веках до нашей эры описал в XIII главе своего знаменитого «Трактата о военном искусстве» древнекитайский полководец и стратег Сунь-Цзы¹²⁴³.

В силу специфики сил и средств, приемов и методов работы разведки, грамотное использование ее потенциала может принести ощутимую пользу в решении значительного количества задач, которые любое государство рассматривает в качестве наиболее важных и существенных для своего развития, а иногда и для своего выживания. Помимо традиционных направлений военно-политического противостояния использование разведки оказывается весьма результативным на таких направлениях деятельности как: борьба с терроризмом, распространением оружия массового поражения, противодействие коррупции, борьба с организованной преступностью и распространением наркотиков.

Но в данном случае хотелось бы остановиться не на всем множестве задач, в решении которых в Соединенных Штатах используется разведка. Таких задач и в самом деле великое множество. Интересно будет сказать несколько слов о том, каким образом американская разведка может помочь США решить наиважнейшую и наисущественнейшую из задач, которые в текущий момент стоят перед США как перед государством. Речь идет о задаче сохранения глобального геополитического доминирования США.

В решении этой важнейшей для США задачи задействованы все органы американского государства. Эту задачу решает американский Государственный департамент и рассредоточенные по всей территории земного шара американские вооруженные силы. Немалый вклад в решение этой задачи вносит Федеральная резервная система США, органы внешнеполитической пропаганды, различные финансируемые США полугосударственные и общественные организации, в том числе международные. На фоне многочисленных государственных и общественных структур, дружно пытающихся остановить ход истории и увековечить момент геополитического триумфа США, роль американской разведки в этом процессе выглядит не столь уж и выдающейся. Тем не менее, часто именно разведка со своими крайне специфичными приемами и методами работы способна сделать то, что другие государственные и негосударственные структуры сделать оказываются не в состоянии.

В общем-то, говоря о задаче сохранения геополитического доминирования США как основной задачи американской государственной машины, разумно выделить в ней долгосрочную и краткосрочную составляющие.

В долгосрочном варианте, где речь может идти о периоде трех-четырёх десятилетий и более, задача сохранения мировой гегемонии США видится практически неразрешимой. Не так важно, готовы или нет признать этот факт американские геополитические стратеги, но уже достаточно очевидно, по какому сценарию будет развиваться мир в ближайшие десятилетия. Впечатляющий экономический рост Китая, который стабильно и уверенно превосходит по своей скорости экономический рост США, не оставляет Соединенным Штатам шансов сохранить за собой роль ведущей мировой экономики. Нынешняя статистика сохраняет за США экономическое первенство лишь в пересчете на американскую национальную валюту.

¹²⁴³ Сунь-цзы Тракаты о военном искусстве / Сунь-цзы, У-цзы. М.: АСТ, 2011. С.72.

Примерно через десятилетие даже эти статистические уловки не позволят отрицать факт экономического превосходства Китая над США.

Потеряв экономическое лидерство, некоторое время США будут сохранять статус ведущей технологической и военной державы. Но этот период будет весьма непродолжительным. Фактически, он будет ограничен тем временем, которое понадобится Китаю, чтобы получить результаты от тех солидных финансовых вложений в технологии и инновации, которые он уже делает и, бесспорно, будет делать в ближайшем будущем. Лишившись технологического лидерства, США вскоре лишатся преимуществ и в военной сфере.

Сценарий смены геополитического лидера, хотя и неочевиден по срокам, вполне прогнозируем по последовательности событий. Утратив веру в геополитическое лидерство США (которое в силу инерции может сохраниться несколько дольше, чем это видится с позиции сегодняшнего дня), мир на некоторое время с большой вероятностью станет многополярным. Такая многополярность будет неустойчивой, являясь лишь результатом большой инерционности процесса смены геополитического лидера.

В том случае, если разрушение американской геополитической гегемонии начнется в ближайшей исторической перспективе (в пределах двух десятилетий от текущего времени), переходный период может оказаться достаточно продолжительным. Крупные региональные державы не упустят возможности распространить свое влияние на обширные регионы, прилегающие к их границам. Со стороны региональных лидеров будет наблюдаться ожесточенное сопротивление укреплению власти очередного всемирного гегемона, на роль которого бесспорно будет претендовать Китай. Преодоление этого сопротивления растянется на десятилетия.

Возможен и другой вариант развития событий, который, в силу особенностей китайской исторической традиции, видится более вероятным. Китай может сознательно затянуть процесс смены геополитического лидерства. На фоне растущего доминирования китайской экономики, Китай может еще достаточно долго намеренно оставаться в тени и проявлять крайнюю сдержанность и скромность в геополитических вопросах. Он может позволить США и дальше вести такую же наглую и самонадеянную внешнюю политику, изображать из себя мирового гегемона и наводнять мир все большим количеством американских долларов.

При этом сценарии смена геополитического лидерства произойдет одновременно с утратой доверия к доллару (сила которого зиждется на иллюзии могущества американской экономики) и будет сопровождаться крайне глубоким мировым экономическим кризисом. Если подобный коллапс случится за пределами двух-трех десятилетий, мир очень быстро из одного состояния однополярности перейдет в другое аналогичное состояние. Произойдет лишь исторически очень быстрая смена доминанта. Переходный период, со свойственной ему многополярностью, при данном сценарии развития событий будет очень непродолжительным. Причем, чем дольше продержится нынешняя постепенно деградирующая система американского геополитического доминирования, тем короче будет переходный период, предшествующий институализации власти нового мирового лидера.

Возможен ли иной ход развития событий, в том числе такой который позволил бы США на многие столетия установить свое господство над миром подобно тому, как некогда на протяжении столетий над Средиземноморьем господствовала Римская Империя? С точки зрения здравого смысла на этот вопрос разумно дать отрицательный ответ. Хотя, рассуждая чисто теоретически, вполне можно «сконструировать» малореалистичные сценарии такого развития событий. В любом случае будущее можно прогнозировать лишь с определенной вероятностью. Его никогда невозможно в точности знать и предсказывать.

Возможные сценарии развития событий, при которых США сохранили бы свое геополитическое доминирование, крайне маловероятны, но теоретически они существуют. Например, сценарий глобального военного конфликта, о котором как о теоретически возможном вари-

анте упоминал один из американских геополитических стратегов предшествующего поколения. Последствия такого конфликта чудовищны и труднопредсказуемы но, как ни странно, его крайняя непредсказуемость оставляет для США больше шансов сохранить свой статус мирового гегемона, чем нынешний, мирный и вполне прогнозируемый вариант развития событий. Ведь даже утратив экономическое лидерство, США некоторое время будут оставаться мировым технологическим и военным лидером. Поэтому, шанс победы в глобальной войне, без учета морально-этического фактора, для США более реален, чем шанс обыграть Китай в экономическом противостоянии.

Можно предложить еще один чрезвычайно сложно реализуемый, но вполне реалистичный сценарий сохранения американского лидерства: превращение Евразии в территорию перевозданного хаоса, в котором заправляют фундаменталистские террористические группировки. С этой целью может быть использовано имеющееся пассионарное напряжение на Ближнем Востоке и севере Африки. Пассионарии не раз меняли ход мировой истории. Обычно они приходили как армии завоевателей, уничтожая империи и перекраивая государственные границы на целых континентах. Ныне они осуществляют свою экспансию в ту же Европу под видом «несчастливых беженцев». Впрочем, это всего лишь выбор более подходящей военной тактики новыми покорителями мира, технологически менее развитыми чем те, кого они собираются завоевывать. В современном мире оружие уже не лучший способ захвата территорий и формирования на них новых правящих элит из числа захватчиков. Но очевидно одно: при определенной внешней поддержке и финансовой подпитке и без того чудовищный по своей разрушительной силе пассионарный процесс может принять грандиозные масштабы.

На первый взгляд, совершенно бессмысленной выглядела череда «цветных революций», захлестнувших север Африки в 2011 году. Без видимых причин по отработанной технологии свергались совершенно лояльные к США политические режимы и их место занимали радикальные лидеры исламских террористических группировок. Некие силы начали поддерживать и спонсировать переселение в Европу огромного числа «беженцев», преимущественно молодых энергичных мужчин, которые ведут себя столь же дерзко и агрессивно как некогда себя вели отряды викингов, покорявших Европу в раннем Средневековье или османов, уничтоживших остатки Восточной римской империи.

Если предположить, что все это не «цепь случайностей», а некий единый план, то он оказывается на удивление продуман и хорош. Локальное пламя фундаменталистской пассионарности, возникшее на Ближнем Востоке, старательно раздувается и превращается на севере Африки в мощный костер. Далее пламя охватывает Европу и, поживившись ее ресурсами, набирает немалую силу. Затем огонь должен прийти в Среднюю Азию, где он превратится в мощную волну. Однако, словно огромный валун на дороге, на пути пассионарной волны расположился Иран со своей самобытной культурой и преимущественно шиитским населением, невосприимчивым к тем радикальным суннитским интерпретациям мусульманской религии, на которых взращивается пассионарность исламского фундаментализма. Без внешней помощи огненной волне пассионарности не преодолеть этот барьер. И это помощь должна быть более ощутимой и существенной чем та, которая понадобилась для наводнения пассионариями Европы.

Если и этот пункт гипотетического сценария будет реализован, волна пассионарного хаоса заполнит почти все евразийское пространство. На континенте останутся лишь три островка относительной стабильности: Китай, Россия (при условии, что она к тому времени не будет дезинтегрирована усилиями зависимой от Запада элиты) и Индия. Пространство между этими островками активно будут заполнять пассионарии, уничтожая повсюду остатки государственности и возвращая экономики захваченных территорий в эпоху раннего феодализма.

Вне зависимости от того, удастся ли сохранить свою государственность всем трем крупнейшим государствам Евразии, перспективы их экономического роста будут выглядеть более

чем сомнительными. Львиную долю своих ресурсов они будут вынуждены тратить на защиту внешних границ и сохранение своей территориальной целостности. Больше всех пострадает экономика Китая, для которого торговые отношения и стабильность на континенте являются основными условиями успешного экономического развития.

Кто же будет бенефициаром таких разрушительных процессов, природа которых естественна, но масштаб которых определяется исключительно интенсивностью внешнего направляющего воздействия? Очевидно, что выиграют от подобного развития событий Соединенные Штаты. От распространения волны исламского радикализма их защитят океаны и огромные расстояния. Их экономика несколько ослабнет от прекращения торговых отношений со Старым Светом, но это ослабление вполне компенсируется огромным потоком грамотных, образованных мигрантов из Европы, которые устремятся за океан, пытаясь спастись от новых порядков, насаждаемых на их родине пассионариями.

При подобном развитии событий скорость экономического (а самое главное технологического) развития США вновь будет более высокой, чем у любой державы, расположенной на евразийском пространстве. Вопрос смены геополитического лидера будет снят на многие и многие десятилетия.

Подобный сценарий развития событий крайне маловероятен и труднореализуем. Любой критик легко найдет в нем слабые места. Однако он не выглядит совсем уж неосуществимым.

Все же более логично предположить, что мир в ближайшие десятилетия будет развиваться лишь в рамках тех тенденций, которые к настоящему времени уже оформились. При таком развитии событий можно говорить лишь о задаче кратковременного сохранения геополитического доминирования США. Надо признать, что с этой задачей американская государственная машина справляется превосходно.

Сознательно или в силу стечения обстоятельств, Соединенные Штаты успешно взяли на вооружение опыт Римской Империи, которая подчиняя своей власти очередную провинцию, всегда стремилась отделить местные власти от населения провинции, противопоставить интересы элиты интересам их соплеменников¹²⁴⁴. С этой целью политически значимым фигурам на завоеванных территориях и их семьям предоставлялось римское гражданство, их дети для получения образования (и для обеспечения лояльности их родителей) привозились в Рим.

Древний Рим придумал весьма изящный способ установления на подчиненных территориях внешнего управления: передача власти лицам, местным по происхождению, но совершенно чуждым местному населению по своим интересам и устремлениям. Соединенные Штаты творчески развили полезную идею. Лишь в небольшом числе стран, наиболее раболепно подчеркивающих свою вассальную зависимость от США, на высшие политические должности поставлены лица, непосредственно имеющие гражданство США и бравирующие этим. Так, например, периодически происходит в государствах Прибалтики. В большинстве же случаев к власти в вассально зависимых государствах приводят лиц, опосредованно представляющих Америку: длительное время проживавших в США, прошедших там обучение или же состоящих в браке с гражданами США (невольно вспоминается небезызвестный господин Саакашвили со своей супругой-сотрудницей американского СНБ).

Для обозначения таких лиц часто используют термин «агенты влияния». Однако в большинстве случаев он не вполне соответствует той роли, которую они играют в формировании тотальной системы американского геополитического доминирования. Большинство из них отнюдь не являются лицами, тайно работающими на американскую разведку. Напротив, они нисколько не скрывают своей связи с Соединенными Штатами и совершенно искренне полагают, что США и американский образ мыслей являются образцами для подражания, что работая на Америку и в интересах Америки они несут мир и процветание если не своим странам

¹²⁴⁴ См., например: Моммен Т. История Рима, Том 4. Ростов-на-Дону, Изд. «Феникс», 1997. С.241.

(которые редко процветают под таким правлением), то всему остальному «цивилизованному» человечеству.

Система подбора лояльных США кадров и последующего их продвижения на руководящие должности в вассально зависимых от США государствах за несколько десятилетий своего существования доведена до совершенства. Количество потенциальных кандидатов, которые в свои юные годы по различным программам попадают на обучение в США, во много раз превосходит потребности американской политической машины в будущих региональных наместниках. Лишь единицы из них, прошедшие жесткий психологический отбор на лояльность США и на отсутствие любых признаков самостоятельности в психологическом портрете, получают в последующем поддержку со стороны американской государственной машины и смогут занять высокие государственные посты у себя на родине.

Намного сложнее обстоит дело с продвижением американского влияния и американских интересов в тех странах, которые частично или полностью сохраняют свой суверенитет и не желают подчиняться американскому диктату. В таких странах вряд ли сможет рассчитывать на успешную политическую карьеру лицо, которое открыто заявляет о своем американском гражданстве или своем раболепском преклонении перед Соединенными Штатами. Как правило, для приобретения рычагов влияния в таких странах американской государственной машине невозможно обойтись без помощи разведки и ее тайных методов работы. Именно в таких случаях можно говорить о приобретении США агентов влияния в зарубежных странах как раз в том смысле, который обычно вкладывается в данный термин средствами массовой информации.

Любые рассуждения о таком инструменте разведки, как агенты влияния, ставят пытающегося о них рассуждать в заведомо невыгодное положение. Здравый смысл подсказывает, что наличие тайного агента в высших эшелонах власти враждебного государства дает невообразимые преимущества той стороне, которая смогла заполучить такого агента. Технически процедура приобретения разведкой агента влияния, при условии определенного везения, не выглядит невероятной даже в условиях тех жестких реалий, которые имели место в период «холодной войны». С другой стороны никаких документальных материалов, раскритиченных фактов о наличии у американской или какой-то иной разведки агентов влияния среди высших руководителей СССР или иного враждебного США государства нет и в принципе быть не может. Такие материалы, будь они обнародованы, причинили бы чудовищный вред как самой разведке, так и тем, кто на нее тайно работал или работает.

По этой причине все приводимые ниже рассуждения относительно агентов влияния являются не более чем логической конструкцией, или авторской фантазией. Любой читающий эти строки вправе решить для себя сам, насколько правдоподобными или неправдоподобными выглядят эти умозрительные построения.

Рассуждая о возможности приобретения разведкой агентов влияния во враждебной стране, нужно признать, что самой сложной ситуацией, в рамках которой перед разведкой могла быть поставлена такая задача, являлся период «холодной войны». Если американской разведке (как об этом любят рассуждать отдельные средства массовой информации) в этот период действительно удалось заполучить агентов влияния в Советском Союзе, защищенном от США и их союзников «железным занавесом», это может говорить об очень высокой степени профессионализма американских спецслужб в этот очень сложный период истории.

Глупо полагать, что стремясь заполучить агента влияния, способного изнутри разрушать государство противника, разведка пытается склонить к сотрудничеству высших должностных лиц враждебного государства. Даже если чисто гипотетически представить себе изначально нереалистичную ситуацию, в которой при полном отсутствии свидетелей зарубежный разведчик сможет провести беседу с одним из высших чиновников враждебной его стране державы и попытается склонить его к сотрудничеству, он неминуемо получит гневный отпор. Такого бедолагу-разведчика (если все будет происходить не на его «родной» территории) не только

выдворят из страны (при отсутствии дипломатического иммунитета исход может быть и не столь благоприятный), но и опозорят, раструбив на весь мир о его коварстве (глупости).

Для того, чтобы через десятилетия заполучить хотя бы одного реально работающего агента влияния, разведывательной службе придется немало потрудиться. Привлекать к сотрудничеству она будет не маститых и важных политических тяжеловесов, а молодых начинающих функционеров, которые через десятилетия, при определенном стечении обстоятельств, могут вырасти в крупные политические фигуры. Естественно, даже при тщательном подборе кандидатов на сотрудничество, лишь очень малый процент из тех, кто в свои молодые годы согласился работать на вражескую разведку, в будущем сможет оправдать надежды своих зарубежных кураторов.

Бесспорно, подбирая кандидатуры агентов влияния, американская разведка предпочтет работать с позиции собственной территории или, по крайней мере, территории своих ближайших союзников. Наиболее вероятно, что разведывательные службы будут выискивать будущего агента среди лиц, проходящих обучение за границей или хотя бы достаточное время находящихся там. Это необходимо для того, чтобы разведка могла досконально изучить и проверить потенциального кандидата, используя наработанные методики и привлекая для работы с кандидатами лучших экспертов и специалистов. Поскольку выбор в этом случае будет не настолько обширным, вряд ли будут забракованы те кандидаты, которых Соединенные Штаты не стали бы использовать для продвижения на государственные посты в вассально зависимых от США странах. Например, такие, которые готовы работать на США не в силу своих убеждений, а исключительно по материальным соображениям. Но знание мотивов сотрудничества с разведкой лица, через которое в будущем США собираются оказывать влияние на политику целой страны, безусловно крайне важно для разведки.

Учитывая реалии периода «холодной войны», можно сделать однозначный вывод: привлечь к агентурному сотрудничеству интересующих спецслужбы молодых и перспективных номенклатурных работников из СССР и других соцстран американская разведка могла, действуя исключительно с позиции собственной территории, либо территории союзных США государств. Выезд же молодых советских функционеров в заграничные командировки в капиталистические страны был единичным и весьма редким явлением. Если же такое случалось, тщательно проинструктированный советский номенклатурный работник вел себя во враждебном окружении крайне внимательно и осторожно, перемещаясь повсюду исключительно с группой таких же проверенных и надежных товарищей. Малейшая оплошность, компрометирующая моральный облик строителя коммунизма, неминуемо стоила бы ему карьеры.

Вполне возможно, что американская разведка находила нетривиальные и нестандартные решения в этой непростой ситуации. Действительно, сложно представить себе обстоятельства, в которых, находясь в зарубежной поездке перспективный начинающий чиновник смог бы тайно уединиться с представителем американской разведки и при этом не вызвать никаких подозрений у сопровождавших делегацию ответственных товарищей из КГБ. Впрочем, менее строго меры безопасности могли соблюдаться в отношении жен таких перспективных номенклатурных работников, которые время от времени тоже выезжали в капиталистические страны, в том числе в составе туристических групп.

Задержанная по просьбе разведслужбы за мелкое административное правонарушение (например, за попытку сбыта водки или красной икры) супруга начинающего партийного функционера вполне могла быть поставлена перед выбором: либо она дает согласие на сотрудничество с американской разведкой, либо факт ее задержания передается гласности, что почти автоматически означало бы конец карьеры ее супруга. Последующее вовлечение в преступную деятельность главы семейства уже не будет составлять особого труда. Он также будет поставлен перед выбором: либо остаться честным гражданином и сообщить в компетентные органы о своей супруге, работающую на вражескую разведку, потеряв свою должность и лишившись

шансов на продолжение карьеры, либо промолчать и согласиться работать на врага вместе с ней. Конечно, все это лишь теоретические, абстрактные рассуждения. Но они наглядно показывают, что американские разведывательные службы (в первую очередь ЦРУ) в годы «холодной войны» вполне могли заполучить агентов влияния среди представителей политического руководства позднего СССР.

Работа с агентами влияния является той частью деятельности разведывательных служб, которая хуже всего подходит для проведения детального научного анализа. Достоверных документальных фактов о своей работе с такими агентами по доброй воле никогда не обнаружит ни одна разведывательная служба. Слишком большую ценность для разведки любого государства представляет уже хотя бы один агент влияния, внедренный в круг высшего политического руководства государства-противника, и изнутри, путем принятия заведомо ошибочных управленческих решений, разрушающий и дестабилизирующий экономическую и политическую систему враждебного государства.

Агенты влияния не похожи на тех агентов разведки, которых мы обычно видим в художественных фильмах о разведчиках и шпионах. Они не фотографируют сверхсекретные документы своими миниатюрными фотоаппаратами, рискуя быть застигнутыми врасплох. Не пробираются они и по узким незнакомым улочкам к месту встречи со своим резидентом, каждый раз ожидая разоблачения на проваленной явке. В общем-то, до определенного момента они вообще не делают ничего такого, что выдало бы их связь с зарубежной разведывательной службой. В течение многих лет, а как правило даже десятилетий, задача агента влияния состоит совсем в ином. Он должен усердно исполнять свои служебные обязанности, проявлять инициативу, стремиться всячески понравиться вышестоящему начальству. Его задача на начальном этапе – карьерный рост.

Агент влияния действует не в одиночку. Он опирается на всю мощь аналитического аппарата разведывательных служб того государства, на которое он тайно работает. В его распоряжении лучшие эксперты в различных областях знания, которые даже не подозревают, что их научные выводы будут использованы именно таким образом. Умело выискивая уязвимые места в механизме государственного управления, ослабляя и расшатывая и без того слабые звенья этого механизма, агент влияния может чуть ли не в одиночку дестабилизировать все государственное управление и поставить государство на грань саморазрушения.

При всем этом, даже совершив свою грязную работу, агент влияния останется вне подозрений. Ценность агента влияния столь высока, что прорабатывая программу его разрушительной деятельности, разведывательная служба в первую очередь будет заботиться о том, чтобы агент не был заподозрен в связях с зарубежными разведывательными службами. Любые его действия внешне никогда не будут выглядеть как преднамеренные шаги, направленные на ослабление и разрушение государства. Они будут казаться непродуманными управленческими решениями, приведшими к неожиданным и нежелательным последствиям, либо слишком прогрессивными инициативами, опередившими свое время и неверно реализованными нижестоящими исполнителями.

При всей катастрофичности разрушительных последствий деятельности агента влияния, любым своим критикам и обвинителям он всегда может возразить: хотели сделать как лучше, а получилось, как получилось. Он будет выглядеть лишь как неудачливый и не очень искусный управленец, но не как враг, намеренно разрушающий и уничтожающий страну. Ни в одном судебном процессе никто не сможет доказать его вину и предоставить юридически значимые доказательства его работы на разведывательные службы противника. Если кто-то и будет догадываться о его истинной роли в происходящих процессах, то эти догадки больше будут напоминать досужие домыслы и будут основаны не на конкретных документах и фактах, а лишь на общих рассуждениях, сравнениях и сопоставлениях.

Одно из самых слабых мест сотрудничества разведывательной службы с агентом влияния – оплата его услуг. Бесспорно, учитывая огромный разрушительный эффект его деятельности, разведка весьма щедро готова оплачивать его работу. Формально, денежное вознаграждение агенту может перечисляться на счета, открытые на его имя в тех же США или одной из союзных им стран. Ими он бы мог воспользоваться после выхода на «заслуженный» отдых. Однако в случае с агентом влияния этот способ оплаты может косвенно раскрыть связь агента с разведывательной службой. Дело в том, что агент влияния – это всегда известная и крайне публичная личность. Занимая высокий государственный пост, он будет оставаться в поле общественного внимания не только в период нахождения на ответственном государственном посту, но и после своей отставки. Резкий рост благосостояния после ухода на пенсию может бросить на агента тень подозрения и заставит задуматься об источниках неожиданного богатства.

Более надежным и безопасным выглядит другой путь оплаты услуг агента влияния. После отставки с государственной должности: он может получать огромные вознаграждения (в разы превышающие обычно выплачиваемые за такие мероприятия суммы) за различные публичные выступления и лекции; он может опубликовать книгу, гонорар за которую будет многократно выше гонораров, выплачиваемых за литературные бестселлеры; он может стать лауреатом престижнейших международных премий за свой вклад в борьбу за мир, процветание человечества и прочие трудно поддающиеся учету заслуги; он может учредить фонд своего имени, на счета которого различные «благодетели» и «меценаты» смогут перечислять весьма солидные денежные суммы.

Официальная информация о работе на разведку агента влияния никогда не станет достоянием общественности, даже через много лет после его смерти. Высокий государственный пост, занимаемый им при жизни, автоматически предполагает его статус исторической личности, занимающей определенное место в истории того государства, где он жил и работал. Развенчание мифа о талантливом государственном деятеле, который на поверку оказался вражеским агентом, не только будет крайне болезненно воспринято наследниками покойного, но и заставит задуматься тех молодых и амбициозных политиков, которых в будущем разведка предполагает склонить к тайному сотрудничеству, убеждая их в полной конфиденциальности подобных взаимоотношений.

В силу того, что данная книга построена на документальных материалах, автор не считал возможным детально рассматривать проблему агентов влияния в рамках представленной на суд читателя работы. Признавая всю важность и значимость указанной проблемы, автор глубоко убежден в невозможности ее научного анализа. Но, несмотря на отсутствие неопровержимых доказательств существования агентов влияния, их вряд ли можно считать сказочными персонажами. Они реально существующее явление. Эффективность их работы при определенном стечении обстоятельств может быть столь огромной, что сможет оказать самое непосредственное воздействие на ход исторических процессов. И это касается не только тех событий, которые уже случились и находятся где-то в прошлом. В равной мере это относится и к тем событиям, которые могут ждать нас в будущем.

Происходящее вокруг нас иногда заставляет нас задуматься о взаимосвязи некоторых событий: например, некий чиновник, занимавший какой-то из очень высоких государственных постов и рьяно ратовавший с телеэкранов за интересы своей страны, вдруг решает отойти от дел. Он уезжает в США и живет со своим многочисленным семейством (поселившимся там задолго до чиновника) жизнью тихого американского миллионера. Самый интересный из всплывающих в данной ситуации вопросов отнюдь не вопрос о природе его финансового благополучия: здесь может быть несколько вариантов ответа. Самый интересный вопрос, это вопрос о том, каким образом отставной чиновник, едва приехав в США, уже стал гражданином США? Понимая всю сложность и длительность процесса приобретения американского гражданства в порядке натурализации, невольно приходишь к выводу: бывший чиновник получил американ-

ское гражданство по некоему иному основанию. Учитывая быстроту и беспроblemность получения им американского гражданства, резонно предположить, что экс-чиновник получил его за особые заслуги в обеспечении национальной безопасности США. Такое суждение порождает больше вопросов, чем ответов: что же такое выдающееся для национальной безопасности США мог сделать иностранный чиновник, всю свою карьеру обличавший с высоких трибун американский империализм и самоотверженно отстаивавший интересы своего собственного государства?

Впрочем, возможно, что все это лишь совпадение. И бывший чиновник отнюдь не агент влияния, а искренний патриот своей страны. А американское гражданство он получил за то, что заслужил уважение своих врагов своей последовательной и непримиримой антиамериканской гражданской позицией. И в США он переселился лишь потому, что очень любит свою Родину, а на большом расстоянии чувства проявляются сильнее.

Агенты влияния (если они существуют) не единственный сверхэффективный инструмент воздействия американской разведки на враждебные США державы. Разведка обеспечивает государственную машину США еще одним весьма эффективным инструментом установления и поддержания американского контроля над миром. Этим инновационным инструментом являются так называемые «тайные операции» разведки.

Тайные операции, в годы «холодной войны» проводившиеся преимущественно ЦРУ, на сегодняшний день достаточно неплохо освещены в исторической и публицистической литературе. Несмотря на их скрытый характер и самую высокую степень секретности, сопровождающую тайные операции от стадии их планирования до их завершения, определенные информационные утечки все же позволяют судить о том, чем занималась американская разведка в ходе проведения подобных акций.

В общем-то, с начала девяностых годов прошлого столетия США не держат в секрете сам факт участия американской разведки в осуществлении тайных операций. Термин «тайная операция» даже закреплен в американском законодательстве. Закреплен достаточно изощренным образом: американский законодатель указал не то, чем является тайная операция, а то, чем она не может являться. Согласно Закону о национальной безопасности под «тайной операцией» понимается акция (или акции) правительства США, осуществляемые в целях оказания влияния на политическое, экономическое, или военное положение за пределами территории Соединенных Штатов, в том случае, когда необходимо, чтобы не была видима или не была признана публично причастность правительства США к подобным акциям. При этом тайными операциями не могут являться: 1) акции, первостепенными задачами которых выступает сбор или приобретение разведывательной информации; 2) традиционная контрразведывательная деятельность; 3) традиционная деятельность по улучшению и поддержанию безопасности программ, осуществляемых правительством США или административная деятельность; 4) традиционные дипломатические или военные акции; 5) традиционная деятельность правоприменительных органов, осуществляемая соответствующими службами правительства США, или текущей поддержкой такой деятельности¹²⁴⁵.

Другими словами, тайной операцией не может являться та деятельность, в осуществлении которой США, как субъект международного права, готовы официально признаться. Тайной операцией не может быть деятельность, которая традиционно является приемлемой в межгосударственных отношениях, которая хотя бы формально не противоречит международному праву, которая не рассматривается как аморальная и недопустимая в межгосударственных отношениях. Упрощая формулировки, можно сказать, что тайная операция это то, что ни при каких обстоятельствах не может являться моральным и нравственным.

¹²⁴⁵ Pub. L. 102-88, Title V, Sec. 502(e), Aug. 14, 1991, 105 Stat. 445.

Сейчас уже хорошо известно и не является секретом тот факт, что в годы «холодной войны» США проводили тайные операции во всех регионах мира, где американские интересы сталкивались с советскими. Там, где была возможность при помощи тайных операций причинить наибольший ущерб Советскому Союзу, как например, в Афганистане, США не скупались и тратили на тайные операции многие миллиарды долларов.

Особым видом тайных операций американской разведки, которые стали все чаще проводить ближе к концу «холодной войны» стали так называемые «цветные революции». При помощи «цветных революций» Соединенные Штаты по сей день заменяют самостоятельные национальные правительства в «неправильных» странах на полностью зависимые от США вассальные политические режимы. По сути дела, «цветные революции» можно рассматривать не просто как один из видов тайных операций разведки, а как новый **чрезвычайно инновационный и передовой способ ведения войны**. Для того, чтобы была очевидной обоснованность такого утверждения, нужно всего лишь сопоставить эффективность традиционных военных действий с эффективностью «цветной революции».

С давних времен, начиная войну против своего соседа, наиболее успешным результатом своей военной кампании агрессор видит либо захват и оккупацию территории своего военного противника с последующим ее присоединением к собственной территории, либо превращением ее в зависимую территорию с колониальным, либо полуколониальным статусом, управляемую марионеткой, назначенной победителем. В современном мире вариант с включением в состав собственного государства побежденных территорий экономически невыгоден и неоправдан (за исключением, быть может, возврата своих исконных территорий, когда соображения экономического характера отходят на второй план). Единственно рациональным вариантом, по этой причине, остается вариант зависимого марионеточного правительства.

В условиях современных реалий, какова будет ориентировочная стоимость традиционной военной кампании, в результате которой одно государство может полностью разгромить армию другого государств и превратить проигравшего в свою марионетку? Даже по самым скромным подсчетам сумма будет исчисляться десятками (если не сотнями) миллиардов долларов. Несколько меньшая часть этой суммы уйдет непосредственно на военную кампанию, большая часть будет уходить в последующем на умирение недовольных и поддержание оккупационного режима. Все это будет сопровождаться непрекращающейся партизанской войной и многочисленными жертвами с обеих сторон, участвующих в конфликте.

На начальном этапе военной кампании население страны-агрессора будет приветствовать победы своей армии, но как только на войне в значительном количестве начнут гибнуть их сограждане (соседи, родственники, знакомые), общественные настроения весьма быстро начнут меняться. В добавок к этому, даже при условии мощной пропагандистской поддержки, имидж военного агрессора создаст нападающему государству определенные сложности во взаимоотношениях с ближними и дальними соседями. В итоге, при огромных финансовых и имиджевых потерях, государство-завоеватель получает весьма скромную выгоду в виде очередного зависимого от сюзерена государства-марионетки.

Попробуем достичь такого же эффекта при помощи «цветной революции». Затраты на подготовку революции будут совсем невелики. Они будут включать несколько миллионов (в крайнем случае, несколько десятков миллионов) долларов на финансирование деятельности некоторого числа антиправительственных общественных объединений, сопоставимую сумму на обучение лидеров таких объединений за границей, несколько более существенные затраты на обеспечение контроля за информационным пространством страны-жертвы.

Примерно такую же стоимость будет иметь и сама «цветная революция»: несколько десятков миллионов долларов будет потрачено на оплату труда «мирных протестующих», в несколько меньшую сумму обойдется материально-техническое обеспечение «мирных протестов» в виде закупки палаток, провианта, горячительных напитков, теплых вещей для протес-

ствующих (если революция запланирована на холодное время года), организацию для них культурно-развлекательных мероприятий и т.п. Небольшую сумму придется выделить также на оплату труда снайперов, которые будут стрелять как по своим, так и по чужим, стремясь озлобить толпу и настроить ее против властей, а также на отряд (несколько отрядов) профессиональных боевиков, которые обеспечат захват ключевых государственных учреждений перед тем, как в них под прицелом телекамер ворвется толпа «мирных протестующих».

При несопоставимо меньших затратах «цветная революция» дает нам точно такой же (а иногда даже лучший) конечный результат. Вместо свергнутого «недемократического» правительства будет приведен к власти абсолютно зависимый от организатора революции марионеточный «демократический» режим. Такой режим обеспечит как полный контроль за ресурсами захваченной страны, так и полное подчинение (на многие годы вперед) внутренней и внешней политики нового вассала интересам сюзерена.

Каковы плюсы и минусы завоевания страны при помощи «цветной революции»? Первый и самый очевидный плюс – крайняя дешевизна мероприятия. В сравнении со стоимостью полномасштабной военной кампании, затраты на «цветную революцию» могут оказаться в сотни и даже тысячи раз меньшими. Второй очевидный плюс – мирный, практически бескровный характер оккупации. В результате «цветной революции» будет минимальное число погибших, несопоставимое с потерями, типичными для военной операции. Возможно, число погибших жителей в оккупируемой стране и не столь важно для оккупанта, но оккупант почти всегда очень чутко относится к собственным потерям. Высокие цифры таких потерь неминуемо вызовут недовольство собственного населения захватчика.

Кроме этого, «цветная революция» не расценивается международным сообществом как акт захвата одним государством другого. При грамотно спланированной информационной кампании она будет воспринята в мире как внутривнутриполитический процесс, в который извне не следует вмешиваться. Не придется тратиться и на защиту приведенного к власти оккупационного режима, поскольку формально вроде как никакого оккупационного режима и нет. Есть новое «демократическое» правительство, которое (несколько недемократическим путем) пришло на смену прежнему «тоталитарному диктаторскому режиму», избранному населением страны на последних всенародных выборах. Протестные настроения в стране если и будут иметь место, не будут протестами против внешней военной оккупации и не будут перерастать в партизанскую войну. Для их нейтрализации вполне достаточным будет организовать мощную информационную кампанию в средствах массовой информации, разоблачающую прежнюю власть и восхваляющую новую.

Плюсы «цветных революций» как нового инструмента установления прямой вассальной зависимости многочисленны и очевидны. Намного сложнее обнаружить их минусы в сравнении с традиционными военными кампаниями. Очевидный минус, пожалуй, лишь один – войска агрессора не получают возможность приобрести дополнительный боевой опыт, участвуя в военном предприятии. Но в условиях, когда цели захватнических войн эффективнее и экономичнее достигаются при помощи «цветных революций», а оборонительные войны вам не придется вести, поскольку с другими крупными державами вас разделяют просторы океанов, недостаточный боевой опыт собственной армии не будет являться такой уж ощутимой проблемой.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Открытая литература

- Анкере Э. История европейского права. М. Наука, 1996.
- Апарова Т. В. Суды и судебный процесс Великобритании: Англия, Уэльс, Шотландия. М.: Институт международного права и экономики. Издательство Триада, Лтд, 1996.
- Арчер П. Английская судебная система. М., 1959.
- Асеевский А. И. ЦРУ: шпионаж, терроризм, зловещие планы, – М.: Политиздат, 1988.
- Берман Г. Западная традиция права: эпоха формирования. М.: Инфра-М, Издательство МГУ, Норма, 1998.
- Бжезинский З. Великая шахматная доска. – М. Международные отношения, 1998.
- Блум. У. Убийство демократии: операции ЦРУ и Пентагона в период холодной войны. М. Кучково поле, 2013.
- Богдановская И.Ю. Прецедентное право, М., Наука, 1993.
- Геевский И.А. Мафия, ЦРУ, Уотергейт.– М.: Политиздат, 1983.
- Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности М.: Международные отношения, 2009.
- Даллес А. Асы шпионажа М., "Центрполиграф", 2004.
- Даллес А. Искусство разведки. – М.: Международные отношения – МП "Улисс", 1992.
- Джепкс Э. Английское право. М. :Юрид. изд-во Минюста СССР, 1947.
- Егоров С. А. Политическая юриспруденция США. М., Наука, 1989.
- Егоров С.А. Современная наука конституционного права США. М., Наука, 1987.
- Ефремов А.Е. Роль разведывательного сообщества и Совета национальной безопасности в формировании и реализации внешней политики США: Дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2012.
- Жидков О.А. Антитрестовское законодательство в США. М., 1963.
- Жидков О.А. Верховный суд США: право и политика. М., Наука, 1985.
- Жидков О.А. Законодательство о капиталистических монополиях. М., Юрид. лит-ра,, 1968.
- Жидков О.А. США – антитрестовское законодательство на службе монополий .М., Наука, 1976.
- Иванян Э.А. Белый дом и пресса: от Джорджа Вашингтона до Джорджа Буша. М., 1991.
- Иванян Э.А. Белый дом: президенты и политика. Москва: Политиздат, 1979.
- Иванян Э.А. История США. М., Издательство: Дрофа, 2007.
- Иванян Э.А. Рональд Рейган: хроника жизни и времени. М., 1991.
- История Русской Америки (1732-1867): В 3-х тт.: Т. 1-3/ Отв. ред. акад. Н. Н. Болховитинов. – М.: Междунар. отношения, 1997-1999.
- История США в 4 тт.: Т. 1-4/ Отв. ред. акад. Г. Н. Севостьянов. – М.: Наука, 1983-1987.
- Козенко Б. Д., Севостьянов Г.Н. История США. Самара, 1994.
- Кокошин А.А., Рогов С.М. Серые кардиналы Белого дома. М.: Издательство Агентства печати Новости, 1986.
- Косарев А. И. Англосаксонская и романо-германская формы буржуазного права. Калинин: Изд-во КГУ, 1977.
- Костин П. В. Тайная полиция США.– М.: Мысль, 1981.
- Костин П. В. ФБР – портрет во весь рост.– М.: Мысль 1970.
- Крылов Б.С. Полиция США: Основные черты организации и деятельности, М.: Высшая школа МВД, 1972.

- Крючков В.А. Личное дело М.: Изд-во Эксмо, 2003.
- Лаврентьев А.В. Формирование и развитие в США ведомственного и гражданского контроля над вооруженными силами и разведывательными службами: Дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 Моск. гос. областн. Университет, 2005.
- Лафитский В.И. Конституционный строй США. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2011.
- Лафитский В.И. Основы конституционного строя США, М. изд. Норма, 1998.
- Лафитский В.И. Правовое регулирование президентских выборов в США. М.: РЦОИТ, 2004.
- Лафитский В.И. США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М.: Известия, 1993.
- Макгэффин Уильям и Нолл Эрвин Секреты "Белого дома". – М.: Международные отношения, 1971.
- Марченко М.Н. Курс сравнительного правоведения. М., Изд-во "Городец", 2002.
- Марченко М.Н. Политическая система современного буржуазного общества: политико-правовое исследование. М., Изд-во Московского университета, 1981.
- Марченко М.Н. Правовые системы современного мира. М.: Зерцало, 2008.
- Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судейское право. Монография. М., «Прспект», 2006.
- Мишин А.А. Государственное право США. М., Наука, 1976.
- Мишин А.А. Государственный строй США. М. : Госюриздат, 1958.
- Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., Наука, 1984.
- Мишин А.А. Центральные органы власти США – орудие диктатуры монополистического капитала. М. Юрид. Лит., 1954.
- Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. – М.: Международные отношения, 1985.
- Николайчик В.М. Кризис правовых основ полицейской борьбы с преступностью в США.– М.: Наука, 1982.
- Николайчик В.М. США: Полицейский контроль над обществом. – М.: Наука, 1987.
- Очерки новой и новейшей истории США: в 2 т. /Отв. ред. Г.Н. Севостьянов. – М.: Изд-во АН СССР, 1960.
- Петрусенко В.В. Белый Дом и ЦРУ,– М. ; Мысль, 1985.
- Пыхалов И.В. Спецслужбы США.– М.: "Олма-Пресс", 2002.
- Пыхалов И.В. ЦРУ и другие спецслужбы США. М.: Эксмо, 2010.
- Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира. М.: Издательство: Норма 2001.
- Рогов С.М. (ответственный редактор) США на рубеже веков. М., Наука, 2000.
- Рогов С.М. Советский Союз и США: поиск баланса интересов. М.: Международные отношения, 1989;
- Роуан Ричард У. Очерки секретной службы. СПб.: Логос, 1992.
- Севостьянов Г. Н. Москва – Вашингтон: на пути к признанию (1918—1933) М., Наука, 2004.
- Севостьянов Г.Н. Европейский кризис и позиция США (1938—1939) М., 1992;
- Севостьянов Г.Н. Москва – Вашингтон: дипломатические отношения (1933—1936) М., Наука, 2002;
- Семин Н.Л. Спецслужбы США в 2001-2006 гг. (проблемы взаимоотношений с другими институтами государства и обществом): Дис. ... канд. истор. наук. 07.00.03. – М.: Институт США и Канады РАН, 2008.

Сергеев Ф.М. "Империя" в империи (разведка США на службе монополий), М., "Молодая Гвардия", 1972.

Сергеев Ф.М. Тайное орудие агрессии, М., "Мысль", 1984.

Сивачев Н.В., Язьков Е.Ф. Новейшая история США (1917 – 1972 гг.). М., Издательство Московского университета, 1980.

Современные Соединенные Штаты. Энциклопедический справочник. -М.: Политиздат, 1988.

Согрин В В. Политическая история США XVII – XX в.в. М., 2001.

Сондерс Ф.С. ЦРУ и мир искусств: культурный фронт холодной войны. М. Кучково поле, 2013.

Старкин С.В. Аналитические институты разведывательного сообщества США: концептуальные основы, механизмы и технологии деятельности в условиях глобализации: Дис. ... доктора политических наук. 23.00.02. – Нижегород. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского, 2011.

Струнников В.Н., Пристанский И.С. Карательные органы буржуазных государств //Учебное пособие / – М., 1985.

Сунь-цзы Трактаты о военном искусстве / Сунь-цзы, У-цзы. М.: АСТ, 2011

Томсинов В.А. «Славная революция» 1688–1689 годов в Англии и Билль о правах: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2010.

Томсинов В.А. Законодательная деятельность «Долгого парламента» во второй половине 1641 г. – начале 1642 г. // Вестник Московского университета. Серия 11. «Право». 2002. № 2. С. 80–112.

Томсинов В.А. Эволюция государственного строя Англии в эпоху правления династии Тюдоров // Проблемы истории государства и права. Сборник научных трудов / Ответственный редактор В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 2009. С. 9–44.

Томсинов В.А. Юридические аспекты английской революции 1640–1660 годов. Период конституционной борьбы: ноябрь 1640 –август 1642 года: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2010.

Томсинов В.А. Юридические аспекты политической борьбы в Англии в первые десятилетия XVII в. // Вестник Московского университета. Серия 11. «Право». 2001. № 3. С. 3–46.

Уолкер Р. Английская судебная система. М., 1980.

Цыбульский И.В. Роль и место космической разведки США в локальных войнах и региональных конфликтах Крит. анализ амер. концепций и программ в обл. воен.-космич. политики США: Дис. ... канд. политол. наук : 23.00.04. М., 1995.

Черниловский З.М. От Маршалла до Уорена: очерки истории Верховного суда США. М, Юрид.лит., 1982.

Яковлев Н.Н. США и Англия во второй мировой войне. М., Учпедгиз, 1961.

Литература на иностранных языках

Нормативные акты органов государственной власти и управления США

A National Security Strategy of the United States of America, The White House, Sept. 2002, Part V. Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction.

Attorney General's Guidelines for FBI Domestic Security Investigations of Mar. 10, 1976.

Attorney General's Guidelines for FBI Domestic Security Investigations of Mar. 7, 1983.

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, A Report to the Congress, Intelligence Activities, June 1955, Washington: Government Printing Office, 1955.

Correspondence of the Military Intelligence Division Relating to "Negro Subversion" 1917-1941// National Archives Trust Fund Board National Archives and Records Administration. Washington: 1987.

Department of Justice, Federal Bureau of Investigation "Implementation of Section 104 of the Communications Assistance for Law Enforcement Act: Second Notice and request for comments," Federal Register 62, January 14, 1997. Washington: Government Printing Office, 1997.

Department of the Army, Field Manual 100-6 Information Operations, 27 August 1996.

FBI Domestic Security Guidelines: Hearings Before the Subcommittee on Security and Terrorism, 97th Congress, 2nd Session, Washington, Government Printing Office 1983.

Federal Records of World War II, Vol. I, Washington: Government Printing Office, 1950.

Franklin D. Roosevelt to Agency Heads, June 26 1939, U.S. Senate, Select Committee to Study Government Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Final Report, Book III.— Washington: Government Printing Office, 1976.

General Order 14, War Department, February 9, 1918

General Order 41, War Department, August 16, 1921.

General Order 80, War Department, August 26, 1918.

General Order № 292// General Orders and Circulars Issued by the Navy Department From 1863 to 1887. Washington, DC: Government Printing Office, 1887.

Joint Chiefs of Staff Directive № 2010 of May 20, 1949.

National Reconnaissance Office, "Report to the Secretary of Defense and Director of Central Intelligence Regarding NRO Restructure," 8 January 1990. P. 42-45, released at the 10 August 1994 NRO Westfields Project Senate Intelligence Committee hearing.

National Security Presidential Directive № 1 of February 13 2001.

Opinion on the Question Whether the Senate Has the Right to Negative the Grade of Persons Appointed by the Executive to Fill Foreign Missions, April 24, 1790, 5 Writings of Thomas Jefferson, P. Ford ed. N.Y.: 1895.

Presidential Decision Directive № 61

Project MKULTRA, the CIA's Program of Research in Behavioral Modification: Joint Hearings before the Select Committee on Intelligence and the Subcommittee on Health and Scientific Research of the Senate Committee on Human Resources, 95th Cong., 1st Sess. (1977).

Reorganization of the U.S. Intelligence Community, Weekly Compilation of Presidential Documents, November 4, 1971.

The Constitution of the United States. Цит. по: Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary, New Jersey 1989.

The Public Statutes at Large of the United States of America, Vol. I, Boston: Charles C. Little and James Braun, 1848.

The Public Statutes at Large of the United States of America, Vol. II, Boston: Charles C. Little and James Braun, 1850.

The Public Statutes at Large of the United States of America, Vol. III, Boston: Charles C. Little and James Braun, 1850.

The Public Statutes at Large of the United States of America, Vol. IV, Boston: Charles C. Little and James Braun, 1850.

The Public Statutes at Large of the United States of America, Vol. V, Boston: Charles C. Little and James Braun, 1846.

The Public Statutes at Large of the United States of America, Vol. XII, Boston: Little, Braun and Company 1863.

The Report on the Covert Activities of the Central Intelligence Agency, September 30, 1954.

The Statutes at Large of the United States of America, Vol. XL, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1919.

The Statutes at Large of the United States of America, Vol. XLIII, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1925.

The Statutes at Large of the United States of America, Vol. XLIX, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1936.

The Statutes at Large of the United States of America, Vol. XLVII, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1933.

The Statutes at Large of the United States of America, Vol. XLVIII, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1934.

The Statutes at Large of the United States of America, Vol. XXXIX, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1917.

The Statutes at Large of the United States of America, Vol. XXXVII, Pt.1. Washington, 1912.

The Statutes at Large, Treaties and Proclamations, of the United States of America, Vol. XIV, Boston: Little, Braun and Company 1868.

The Statutes at Large, Treaties and Proclamations, of the United States of America, Vol. XVI, Boston: Little, Braun and Company 1871.

The Uniform Code of Military Justice of 1950, 64 Stat. 107.

Thomas Jefferson Papers Series 1. General Correspondence. 1651-1827 Benjamin Franklin, et al, 1775-1776, Continental Congress Committee of Secret Correspondence; Extracts and Certificate from Foreign Affairs Journal, p 462.

To establish an Inspector General for CIA, S. 199IS, Hearings Before The Select Committee on Intelligence, 101st Congress 1st Session, Senate, January 25, 1989.

Transfer Order № 40 of the Secretary of Defense, July 22, 1949, 14 F.R. 4908.

U.S. National Archives and Records Administration. Public Papers of the Presidents of the United States: Harry S. Truman, 1945, 1946, 1947, 1948, 1950. Washington: Government Printing Office, 1965.

U.S. Senate, Select Committee to Study Government Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Final Report, Book III.

U.S. Senate, Select Committee to Study Government Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Vol.6, FBI.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.51. Washington: Government Printing Office, 1938.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.52. Washington: Government Printing Office, 1938.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.53, Pt.1-3. Washington: Government Printing Office, 1939.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.54, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1941.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.55, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1942.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.56, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1943.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.60, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1947.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.61, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1948.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.62, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1944.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.63, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1950.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.64, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1952.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.65, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1952.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.68, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1955.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.69, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1955.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.70, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1957.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.72, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1959.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.75. Washington: Government Printing Office, 1961.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.76. Washington: Government Printing Office, 1963.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.78, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1965.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.80, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1967.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.81. Washington: Government Printing Office, 1968.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.82, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1969.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.84, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1971.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.87. Washington: Government Printing Office, 1974.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.88, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1976.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.90, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1978.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.91, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1980.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.92, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1980.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.93, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1981.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.94, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1981.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.95, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1982.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.96, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1984.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.97, Pt.1. Washington: Government Printing Office, 1985.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.98, Pt.1.
Washington: Government Printing Office, 1986.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.99, Pt.1-2.
Washington: Government Printing Office, 1987.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.100, Pt.1-3.
Washington: Government Printing Office, 1989.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.101, Pt.1.
Washington: Government Printing Office, 1989.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.102, Pt.1-5.
Washington: Government Printing Office, 1990.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.103, Pt.1-3.
Washington: Government Printing Office, 1991.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.104, Pt.1-6.
Washington: Government Printing Office, 1991.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.105, Pt.1-3.
Washington: Government Printing Office, 1992.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.106, Pt.1-6.
Washington: Government Printing Office, 1993.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.107, Pt.1.
Washington: Government Printing Office, 1994.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.108, Pt.1-6.
Washington: Government Printing Office, 1995.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.109, Pt.1-2.
Washington: Government Printing Office, 1996.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.110, Pt.1-6.
Washington: Government Printing Office, 1997.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.111, Pt.1-3.
Washington: Government Printing Office, 1998.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.112, Pt.1-5.
Washington: Government Printing Office, 1999.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.113, Pt.1-3.
Washington: Government Printing Office, 2000.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.114, Pt.1-6.
Washington: Government Printing Office, 2001.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.115, Pt.1-3.
Washington: Government Printing Office, 2002.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.116, Pt.1-4.
Washington: Government Printing Office, 2003.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.117, Pt.1-3.
Washington: Government Printing Office, 2004.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.118, Pt.1-4.
Washington: Government Printing Office, 2005.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.119, Pt.1-3.
Washington: Government Printing Office, 2006.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.120, Pt.1-3.
Washington: Government Printing Office, 2007.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.121, Pt.1-2.
Washington: Government Printing Office, 2009.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.122, Pt.1-4. Washington: Government Printing Office, 2010.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.123, Pt.1-3. Washington: Government Printing Office, 2011.

U.S. Statutes at Large, containing the Laws and concurrent resolutions, Vol.124, Pt.1-4. Washington: Government Printing Office, 2012.

Executive Order № 9621, Sep. 20, 1945, National Archives and Records Administration, RG 51, Records of the Office of Management and Budget, Series 39.19, OSS Organization and Function.

U.S., Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, Report, June 1975.

Vector 21, A Strategic Plan for the Defense Intelligence Agency, Washington, 1996.

Материалы Конгресса и комитетов Конгресса США

A National Security Strategy of the United States of America, The White House, Sept. 2002.

A Study of the Anatomy of Communist Takeovers, Prepared by the Assembly of Captive European Nations for the Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Act and Other Internal Security Laws, 92nd Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1966.

Amendments to the Freedom of Information Act: Hearings Before the Subcommittee on the Constitution of the Committee on the Judiciary US Senate, 98th Congress 2nd Session, Washington Governmental Printing Office 1985.

Amendments to the Freedom of Information Act: Hearings Before the Subcommittee on the Constitution of the Committee on the Judiciary US Senate, 98th Congress 2nd Session, Washington Governmental Printing Office 1985.

An Assessment of the Aldrich H. Ames Espionage Case and its Implications for US Intelligence, Hearings Before the Selective Committee on Intelligence of the U.S. Senate, 100th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office 1994.

Annual Report of the United States Attorney General for 1908 year. Washington: Governmental Printing Office, 1909.

Annual Report of the United States Attorney General for 1917 year -Washington: Government Printing Office 1918.

Annual Report of the United States Attorney General for 1918 – Washington: Government Printing Office 1919.

Annual Report of the United States Attorney General for 1955 – Washington: Government Printing Office 1956.

Antiterrorism Act of 1986: Hearings Before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 99th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1987.

Antiterrorism Act of 1991: Hearings Before the Subcommittee on Intellectual Property and Judicial Administration of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 102nd Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1993.

Attorney General A. Mitchell Palmer on Charges made against Department of Justice by Louis F. Post and Others. Hearings before the Committee on Rules of House, 66th Congress, 2nd Session, 1920. Vol. I. Washington: Governmental Printing Office, 1920.

Bills to Authorized Prosecution of Terrorists and Others who Attack US Government Employees and Citizens Abroad: Hearings Before the Subcommittee on Security and Terrorism, of the Committee on the Judiciary US Senate, 99th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1986.

Biological Weapons Act of 1989, Interamerican Convention on International Commercial Arbitration: Hearings Before the Subcommittee on Immigration, Refugees and International Law of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 101st Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1990.

Bolshevik Propaganda: Hearings Before the Subcommittee of the Committee on the Judiciary US Senate, 65th Congress, 3d Session. Washington: Governmental Printing Office, 1919.

Challenges to US Security in the 1990's: Hearings Before the Subcommittee on Internal Organization and Human Rights of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 103 Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1994.

Civil Liberties and the National Security State: Hearings Before the Subcommittee on Courts, Civil Liberties and the Administration of Justice of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 98th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1984.

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, A Report to the Congress, Intelligence Activities, June 1955, GPO. 1955.

Commission on the Roles and Capabilities of the U.S. Intelligence Community, Chapter 11. Space Reconnaissance and the Management of Technical Collection, Washington: Governmental Printing Office, 1996.

Communist Party USA – Soviet Pawn: Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Act and Other Internal Security Laws of the Committee of the Judiciary, US Senate Washington, Governmental Printing Office, 1967.

Compilation of the Social Security Laws.-Washington: Government Print Office, 1959.

Comprehensive Crime Control Act of 1983, Hearings Before the Subcommittee on Criminal Law of the Committee on the Judiciary US Senate, 98th Congress 1st Session.– Washington: Governmental Printing Office, 1984.

Comprehensive Violent Crime Control Act of 1989: Hearings Before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 101st Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1990.

Congressional Record. Vol. 93. Washington: Governmental Printing Office, 1948.

Coordination of Federal and State Law Enforcement Efforts: Hearings Before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 98th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1985.

Department of Commerce, Justice and State, The Judiciary and related agencies, appropriations for 1992 Fiscal Year: Part 2: Hearings before the Appropriation Committee, Hose of Representatives, 102nd Congress, 2nd Session.

Department of Commerce, Justice and State, The Judiciary and related agencies, appropriations for 1996 Fiscal Year: Part 2: Department of Justice: Hearings before the Appropriation Committee, Hose of Representatives, 104th Congress, 2nd Session.

Executive Summary of Report on FBI Undercover Operation: Hearings Before the Subcommittee on Civil and Constitution Rights of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 98th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1984.

FBI Domestic Security Guidelines: Hearings Before the Subcommittee on Security and Terrorism, 97th Congress, 2nd Session, Washington, Government Printing Office 1983.

Final report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities United States Senate: together with additional, supplemental, and separate views. Book 1-6 .Washington, Government Printing Office. 1976.

Final Report of the Selected Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Book 3.

Final Report on the Verification Inspection of the National Security Agency Inspector General Department of Defense Report No. IR96-03 – February 13, 1996.

Fiscal Year 2012 Budget of the U.S. Government. Washington: Governmental Printing Office, 2011.

Foreign Intelligence Surveillance Act: Oversight hearings Before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 98th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1985.

Foreign Relations, 1945-1950, Emergence of the Intelligence Establishment, Document 298,, Washington: Governmental Printing Office, 1996.

Franklin D. Roosevelt to Agency Heads, June 26 1939, U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Final Report, Book III.– Washington: Governmental Printing Office, 1976.

Freedom of Information Act: Hearings Before the Subcommittee on the Constitution of the Committee on the Judiciary US Senate, 97th Congress 1st Session, Washington Governmental Printing Office 1982, Vol.2.

Freedom of Information Act: Hearings Before the Subcommittee on the Constitution of the Committee on the Judiciary US Senate, 97th Congress 1st Session, Washington Governmental Printing Office 1982, Vol.1.

H.R. 2266, To Authorize Wiretapping, Bill relating: Hearings Before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 76th Congress, 2nd Session. Washington: Government Printing Office, 1941.

Hearing before the Select Committee on intelligence of the US Senate, 98-th Congress, 1-st session, On National Historic Intelligence museum. Nov. 3, 1983, Wash. 1984.

Hearings before Committee on Appropriations. Statement of Robert W. Daniel, Jr. Director, Office of Intelligence.

Hearings before House Appropriation Committee on Sundry Civil Appropriation for 1909. Washington: Government Printing Office, 1909.

Hearings House Appropriation Committee on Legislative, Executive and Judicial Appropriation for 1911. Washington: Government Printing Office, 1911.

High-Tech Terrorism: Hearings Before the Subcommittee on Technology and the Law of the Committee on the Judiciary US Senate, 100th Congress 2st Session, Washington Governmental Printing Office 1989.

Historical Antecedents of Soviet Terrorism: Hearings Before the Subcommittee on Security and Terrorism of the Committee on the Judiciary US Senate, 97th Congress 1st Session, Washington Governmental Printing Office 1981.

House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence, "Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1992," 102d Congress, 1st Session, Report 102-65, Part 1, 15 May 1991.

House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence, "Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1992," 102d Congress, 1st Session, Report 102-65, Part 1, 15 May 1991.

House of Representatives Select Committee to Investigate Covert Arms Transactions with Iran. Senate Select Committee on Secret Military Assistance to Iran and the Nicaraguan Opposition. 1991, Washington Governmental Printing Office.

House Report N 2734, 79 Congr. 17.72.1946 Committee on Military Affairs. Special Committee. "National security act of 1947". Hearings before the Committee on expenditures in the executive department 80-th Congr. I sess. June 2", 1947. Governmental Printing Office. Wash. 1982.

House Report N 2734, 79 Congr. 17.72.1946 Committee on Military Affairs. Special Committee. Hearings before the Committee on expenditures in the executive department 80-th Congr. I sess. June 2", 1947. Governmental Printing Office. Wash. 1982.

Human Drug Testing by the CIA, 1977: Hearings on S. 1893 before the Subcommittee on Health and Scientific Research of the Senate Committee on Human Resources, 95th Cong., 1st Sess. (1977).

Immigration and Nationality Act with Notes and Related Laws: Prepared for the use of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 96th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1980.

Immigration Reform and Control Act of 1985: Hearings Before the Subcommittee on Immigration and Refugee of the Committee on the Judiciary US Senate, 99th Congress 2st Session, Washington Governmental Printing Office 1985.

Intelligence Activities, a Report to the Congress by Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (1953-1955). Washington: Government Printing Office, 1955.

Intelligence Community in the 21st Century, Staff Study Permanent Select Committee on Intelligence, House of Representatives, 104th Congress.

Intelligence Identification Protection Act of 1981: Hearings Before the Subcommittee on Security and Terrorism of the Committee on the Judiciary US Senate, 97th Congress 1st Session, Washington Governmental Printing Office 1981.

International Terrorism Insurgency, and Drug Trafficking: Present Trends in Terrorist Activity: Joint Hearings Before the Committee on Foreign Relationship and the Committee on the Judiciary US Senate, 99th Congress 1st Session, Washington Governmental Printing Office 1986.

Joint Security Commission: Hearings Before the Subcommittee on Criminal Justice of the Committee on the Judiciary US Senate, 103rd Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1994.

Journal of the House of Representatives of the United States, 1793-1797, December 22, 1794, Washington: printed by Gales & Seaton, 1826.

Journals of the Continental Congress 1774-1789/ Volume III. Washington: Government Printing Office, 1905.

Journals of the Continental Congress 1774-1789/ Volume V. Washington: Government Printing Office, 1906.

Journals of the Continental Congress 1774-1789/ Volume X. Washington: Government Printing Office, 1908.

Justice Department, Appropriation Bill, 1941, Hearings Before the House Committee on Appropriation. Washington: Governmental Printing Office, 1940.

Legislative Charter for the FBI: Hearings Before the Subcommittee on Civil and Constitution Rights of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 96th Congress, 1st and 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1980.

Legislative Initiatives to Curb Domestic and International Terrorism: Hearings Before the Subcommittee on Security and Terrorism of the Committee on the Judiciary US Senate, 98th Congress 2nd Session, Washington Governmental Printing Office 1984.

Libyan sponsored Terrorism: A Dilemma for Policymakers: Hearings Before the Subcommittee on Security and Terrorism, of the Committee on the Judiciary US Senate, 99th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1986.

Merger of the FBI and the DEA: Joint Hearing Before the Subcommittee on Civil and Constitutional Rights and the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 97th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1983.

Modification of the Foreign Agents Registration Act of 1938: Hearings Before the Subcommittee on Administrative Law and Government Relations of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 102th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1991.

Narcoterrorism Information Rewards Act of 1985: Hearings Before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 99th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1986.

National Intelligence Authority Directive №. 1, National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Bureau of Intelligence and Research: Lot 62 D 42, IAC.

National Reconnaissance Office, "Report to the Secretary of Defense and Director of Central Intelligence Regarding NRO Restructure," 8 January 1990, released at the 10 August 1994 NRO Westfields Project Senate Intelligence Committee hearing.

National Security Act of 1947, Hearing before the Committee on Expenditures. 80th Congress. 1 sess. on H.R. 2319, June 27, 1947. Washington: Governmental Printing Office, 1982.

National Security Action Memorandums № 277, Jan.30, 1964 (Review of Early Warning Procedures for Anticipating Foreign Crises), National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Executive Secretariat, NSC Files: Lot 66 D 95, NSCIDs.

Nomination of William S. Sessions to be Director of the FBI: Hearings Before the Committee on the Judiciary, U.S. Senate, 100th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1990.

Office of Personnel Management's Recommendation for a new Pay and Job Evaluation System for Federal Law Enforcement Office: Hearings Before the Subcommittee on Compensation and Employee Benefits of the Committee on Post Office and Civil Service, House of Representatives, 103d Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1993.

Operation Zapata: The "Ultrasensitive" Report and Testimony of the Board of Inquiry on the Bay of Pigs, Frederick, MD: University publications of America, Inc., 1981.

PDD/NSC-26. U.S. House of Representatives, Committee on Science, The United States and Antarctica in the XXI Century Wednesday, March 12, 1997, Washington, DC.

Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence, Chapter 13 – The Cost of Intelligence, March 1, 1996, Washington: Governmental Printing Office, 1996.

Privacy and Civil Liberties Oversight Board. [Report on the Telephone Records Program Conducted under Section 215 of the USA PATRIOT Act and on the Operations of the Foreign Intelligence Surveillance Court](#), January 23, 2014. Washington: Government Printing Office, 2014.

Prohibition Against the Training or Support of Terrorist Organizations Act of 1984: Hearings Before the Subcommittee on Civil and Constitutional Rights of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 98th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1984.

Project MKULTRA, the CIA's Program of Research in Behavioral Modification: Joint Hearings before the Select Committee on Intelligence and the Subcommittee on Health and Scientific Research of the Senate Committee on Human Resources, 95th Cong., 1st Sess. (1977).

Proposed Amendments to Internal Security Laws: Hearings Before the Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Act and Other Internal Security Laws, 92nd Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1971, Pt.1.

Report and Hearings of the Subcommittee on the Judiciary U.S. Senate, 66th Congress, 1st Session, 1919, Vol. II. Washington, Government Printing Office 1920.

Report of the Congressional Committees Investigating the Iran-Contra Affair with Supplemental, Minority, and Additional Views. U.S. House of Representatives Select Committee to Investigate Covert Arms Transactions with Iran. U.S. Senate Select Committee on Secret Military Assistance to Iran and the Nicaraguan Opposition. Washington: Government Printing Office, 1987.

Report of the Select Committee to Study Government Operations with Respect to Intelligence Activities, S. Rep. №. 94-755, Book I. Report to the President by the Commission on CIA Activities within the United States 226-228 (June 1975).

Report on Domestic and International Terrorism: Hearings Before the Subcommittee on Civil and Constitutional Rights of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 97th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1981.

Rules of Procedure for the Select Committee on Intelligence United States Senate, Washington, Government Printing Office 2013.

Rules of the Committee on Armed Services House of Representatives of the United States, 113th congress 2013–2014 U.S. Government Printing Office Washington : 2013.

Rules of the House of Representatives 113th Congress January 3, 2013. Washington, Government Printing Office 2013.

S. Res, 445, 108th Cong., 2d Sess. (2004),

Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans. Final Report. Part 3.

Senate Resolution 400 of the 94th Congress as amended by S. Res. 4, 95th Cong., 1st Sess. (1977),

Senate Resolution 445 of the 108th Congress.

Senate Resolution 50 of the 110th Congress.

Senate Select Committee on Secret Military Assistance to Iran and the Nicaraguan Opposition and U.S. House of Representatives Select Committee to Investigate Covert Arms Transactions with Iran, Report of the Congressional Committees Investigating the Iran-Contra Affair with Supplemental, Minority, and Additional Views, 100th Congress, 1st session, S.Rept. 100-216/H. Rept. 100-433, November 17, 1987.

Senate Selective Committee on Intelligence inquiring into the FBI Investigation of the Committee in Solidarity with the People of El Salvador: Hearings Before the Selective Committee on Intelligence of the U.S. Senate, 100th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1989.

Senate Supplement to Report No. 101-78, 1989, abstracted in: Director of Central Intelligence, "NRO Westfields Facility," released at the 10 August 1994 NRO Westfields Project Senate Intelligence Committee hearing.

Senate, Report 99-522. Meeting the Espionage Challenge: Review of United States Counterintelligence and Security Programs. Report of the Select Committee on Intelligence United States Senate, Oct. 3 1986. Washington: Government Printing Office, 1986.

Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Vol.6, FBI. Washington: Governmental Printing Office, 1986.

Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Final Report, Supplementary Detailed Staff Report to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Book III, 94th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1977.

Special Report of the Select Committee on Intelligence United States Senate (January 4, 1995 to October 3, 1996). US Senate, 105th Congress 1st Session. Washington: Governmental Printing Office 1997.

State-sponsored Terrorism: Report, Prepared for the Subcommittee on Security and Terrorism for the use of the of the Committee on the Judiciary. Washington: Governmental Printing Office, 1985.

Supplementary Reports on Intelligence Activities. Book VI. Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Apr. 23, 1976. U.S. Government Printing Office, Washington: 1976.

Tactical intelligence and related activities: Report from the director of intelligence MajGen Harry W. Jenkins, Jr. Assistant Chief of Staff for Command and Control, Communications, Computer, and Intelligence, 1994.

Telephone Privacy Act of 1990: Hearings Before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 101st Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1991.

Terrorism and America: A Comprehensive Review of the Threat, Policy and Law: Hearings Before the Committee on the Judiciary US Senate, 103rd Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1994.

Terrorism Legislation: Hearings Before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 98th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1984.

Terrorism, Asylum Issues, and US Immigration Policy: Hearings Before the Subcommittee on Immigration and Refugee Affairs of the Committee on the Judiciary US Senate, 103rd Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1994.

Terrorism: Origins, Directions, Support: Hearings Before the Subcommittee on Security and Terrorism, of the Committee on the Judiciary US Senate, 97th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1981.

Terrorism: Oversight Hearings Before the Subcommittee on Civil and Constitutional Rights of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 99th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1987.

Terrorism: The Tur. Experience: Hearings Before the Subcommittee on Security and Terrorism, of the Committee on the Judiciary US Senate, 97th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1981.

The Antiterrorism and Foreign Mercenary Act: Hearings Before the Subcommittee on Security and Terrorism of the Committee on the Judiciary US Senate, 98th Congress 2nd Session, Washington Governmental Printing Office 1983.

The Attorney General Program to Curb Organized Crime and Racketeering: Hearings Before the Subcommittee on Security and Terrorism of the Committee on the Judiciary US Senate, 87th Congress 1st Session, Washington Governmental Printing Office 1961.

The FBI and Cites : Report of the Selective Committee on Intelligence, . Washington: Governmental Printing Office, 1989.

The FBI Investigation of CISPES: Hearings Before the Permanent Select Committee on Intelligence, House of Representative, 100th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1989.

The Foreign Agents Registration Act of 1938 as Amended and the Rules and Regulations Prescribed by the Attorney General. Washington: Government Print off 1967.

The Freedom of Information Act: Hearings Before the Subcommittee on Technology and the Law of the Committee on the Judiciary US Senate, 100th Congress 2nd Session, Washington Governmental Printing Office 1989.

The Intelligence Community in the 21st Century, Staff Study Permanent Select Committee on Intelligence, House of Representatives, 104th Congress, Chapter XV Congressional Oversight, P.2.

The Report on the Covert Activities of the Central Intelligence Agency, September 30, 1954, Appendix A.

The Threat of Foreign Economic Espionage to US Corporations: Hearings Before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 102nd Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1992.

The US Secret Service and its use of the National Crime Information Center: Hearings Before the Subcommittee on Civil and Constitutional Rights of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 98th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1984.

The Vice President's National Performance Review – recommending a Biennial Budget Process: Hearing Before the Legislation and National Security Subcommittee of the Committee on Government Operations, House of Representatives, One Hundred Third Congress, First Session, October 7, 1993. Washington: Government Printing Office, 1994.

Thomas Jefferson Papers Series 1. General Correspondence. 1651-1827 Benjamin Franklin, et al, 1775-1776, Continental Congress Committee of Secret Correspondence; Extracts and Certificate from Foreign Affairs Journal.

To Authorize Wiretapping, Bill relating: Hearings Before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 76th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1941.

To establish an Inspector General for CIA, S. 199IS, Hearings Before The Select Committee on Intelligence, 101st Congress 1st Session, Senate, January 25, 1989.

Torture and the cruel, inhuman and degrading treatment of detainees : the effectiveness and consequences of 'enhanced' interrogation : hearing before the Subcommittee on the Constitution, Civil Rights, and Civil Liberties of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, One Hundred Tenth Congress, first session, November 8, 2007 United States. Congress. House. Committee on the Judiciary. Subcommittee on the Constitution, Civil Rights, and Civil Liberties. Washington: Government Printing Office, 2008.

U.S. Commission on Organization of Executive Branch of Government, Washington, Government Printing Office, 1955.

U.S. Commission on Organization of Executive Branch of Government, Washington, Government Printing Office, 1955.

U.S. Congress, 100th Congress, 1st session, Report of the Congressional Committees Investigating the Iran-Contra Affair with Supplemental, Minority, and Additional Views, S.Rept. 100-216/H. Rept. 100-433, November 17, 1987.

U.S. Congress, House of Representatives, 103rd Congress, 1st session, Committee of Conference, Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991, H. Rept. 102-166, July 25, 1991.

U.S. Congress, House of Representatives, 94th Congress, 2nd session, Select Committee on Intelligence, Recommendations of the Final Report of the House Select Committee on Intelligence, H. Rept. 94-833, February 11, 1976.

U.S. Congress, House of Representatives, 94th Congress, 2nd session, Select Committee on Intelligence, Recommendations of the Final Report of the House Select Committee on Intelligence, H. Rept. 94-833, February 11, 1976.

U.S. Congress, House Permanent Selective Committee on Intelligence, Compilation of Intelligence Laws and Related Laws and Executive Orders of Interest to the National Intelligence Community. Washington: Governmental Printing Office, 1981.

U.S. Congress, Senate, 94th Congress, 2nd session, Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities, Foreign and Military Intelligence, Final Report, Book I, S. Rept. 94-755, April 26, 1976.

U.S. Congress, Senate, 94th Congress, 2nd session, Select Committee to Study Government Operations with respect to Intelligence Activities, Foreign and Military Intelligence, Final Report, Book I, S. Rept. 94-755, April 26, 1976.

U.S. Congress, Senate, Committee on Armed Services, National Defense Establishment: Unification of Armed Services. Hearing on S.758,80-th Congr.I sess.May 25, 1947. Washington, Government Printing Office, 1947.

U.S. Congress, Senate, Hearings before the Selected Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities. Vol.6, FBI. Washington: Government Printing Office, 1976.

U.S. Congress, Senate, Hearings before the Selected Committee to Study Government Operations with Respect to Intelligence Activities. Vol.6, FBI. Washington: Government Printing Office, 1976.

U.S. Congress. House. Committee on Appropriations. Sundry Civil Appropriation Bill for 1909. Washington: Government Printing Office, 1908.

U.S. Department of Justice, Uniform Crime Reporting Handbook. Washington, Government Printing Office, 1980.

U.S. Department of State, Foreign Relations of the United States. Vol. III. Western Europe. Washington: Government Printing Office, 1974.

U.S. Government manual. Wash. 1942.

U.S. House of Representatives, Committee on Science, The United States and Antarctica in the XXI Century Wednesday, March 12, 1997. Washington, Government Printing Office, 1997.

U.S. House, Committee on Rules, Attorney General A. Mitchell Palmer on Charges Made Against Department of Justice by Louis F. Post and Others, 65th Congress, 2nd Session, June 1, 1920. Washington: Governmental Printing Office, 1920.

[U.S. Intelligence Agencies and Activities: Committee Proceedings-Proceedings of the Select Committee on Intelligence, Part 4.](#) Governmental Printing Office. 1975.

[U.S. Intelligence Agencies and Activities: Domestic Intelligence Programs-Hearings Before the Select Committee on Intelligence, Part 3.](#) Governmental Printing Office. 1975.

[U.S. Intelligence Agencies and Activities: Intelligence Costs and Fiscal Procedures – Hearings Before the Select Committee on Intelligence, Part 1.](#) Governmental Printing Office. 1975.

U.S. Secret Service: Hearings Before the Subcommittee on Administrative Law and Government Relations of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 99th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1984.

U.S. Senate Select Committee on Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Foreign and Military Intelligence. Book I, 94th Congress, 2nd Session, 26 April 1976.

U.S. Senate, Memorial Tributes to J. Edgar Hoover in the Congress of the U.S. and Various Articles and Editorials Relating to His Life and Work, 94th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1974.

U.S. Senate, Select Committee on Intelligence, Report on S.1566: Foreign Intelligence Surveillance Act, Report №95-701, 95th Congress, 2nd Session, Report № 94-755, Governmental Printing Office, 1976.

U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Final Report, Intelligence Activities and the Rights of Americans, Book III, 94th Congress, 2nd Session, Report № 94-755. Washington: Governmental Printing Office, 1975.

U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Final Report, The Investigation of the Assassination of President John F. Kennedy: Performance of the Intelligence Agencies, Book V, 94 Congress, 2nd Session, Report № 94-755. Washington: Governmental Printing Office, 1975.

U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Hearings, Huston Plan, vol.2, 94th Congress, 1st Session, Sept.23,24,25,1975, Report № 94-755. Washington: Governmental Printing Office, 1975.

U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Hearings, vol.6, FBI, 94th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1975.

U.S., Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, Report, June 1975.

Unification of the War and Navy departments and postwar organization for national security : report to Hon. James Forrestal, Secretary of the Navy. U.S. Senate Committee on Naval Affairs, 79th Cong., 1st sess., Oct. 22, 1945. Washington: Governmental Printing Office, 1945.

United States Department of State, Foreign Relations of the United States, 1945-1950, Emergence of the Intelligence Establishment. Washington: Governmental Printing Office, 1996.

US Congress, Senate, Committee on Armed Services, National Defense Establishment: Unification of Armed Services. Hearing on S.758, 80-th Congr. I sess. May 25, 1947, Washington: Governmental Printing Office.

Vector 21, A Strategic Plan for the Defense Intelligence Agency, Washington, 1996.

Wire Tapping for National Defense. A Joint Resolution to Authorize the Federal Bureau of Investigation of the Department of Justice to Conduct Investigations in the Interests of National Defense and for that Purpose to Permit Wire Tapping: Hearings Before the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 76th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1940.

Wiretap, Amendments: Hearings Before the Subcommittee on Criminal Justice of the Committee on the Judiciary US Senate, 96th Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1980.

Wiretapping, eavesdropping and the Bill of Rights, Hearings Before the Subcommittee on Constitutional Rights of the Committee on the Judiciary US Senate, 86th Congress, 1st Session. Washington: Governmental Printing Office, 1960, Pt.3.

Worldwide Intelligence Review 1995: Hearings Before the Select Committee on Intelligence of the U.S. Senate, 103rd Congress, 2nd Session. Washington: Governmental Printing Office, 1995.

Рассекреченные документы федерального правительства США

CIA "Official History" of the Bay of Pigs: Revelations. TOP SECRET. [сайт]. URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB355/index.htm> (дата обращения: 7.07.2014).

CIA Study Group, American Intelligence: A Framework for the Future, October 13, 1975, Secret . [сайт]. URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB144/document%2010.pdf> (дата обращения: 7.07.2014).

Correspondence of the Military Intelligence Division Relating to "Negro Subversion" 1917-1941// National Archives Trust Fund Board National Archives and Records Administration. Washington: 1987.

DCI Memorandum "Establishment of the National Intelligence Programs Evaluation Staff", Oct. 22, 1963. [сайт]. URL: http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/5829/CIA-RDP80B01676R000700030004-0.pdf (дата обращения: 7.07.2014).

DNI Announces the Declassification of the Existence of Collection Activities Authorized by President George W. Bush Shortly After the Attacks of September 11, 2001. [сайт]. URL: <http://icontherecord.tumblr.com/post/70683717031/dni-announces-the-declassification-of-the> (дата обращения: 13.07.2014).

Document 3: Memorandum of Agreement Concerning NSA Participation in the (S) National Reconnaissance Office, August 1, 1962. «TOP SECRET»: [сайт]. URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB24/nsa03.pdf> (дата обращения: 07.07.2014).

Foreign Intelligence Surveillance Court Memorandum Opinion and Order, «TOP SECRET». Nov. 30, 2011. [сайт]. URL: <http://www.dni.gov/files/documents/November%202011%20Bates%20Opinion%20and%20Order%20Part%201.pdf> (дата обращения: 13.07.2014).

Joint Chiefs of Staff Directive, Functions of the Office of Strategic Services. SECRET. URL: http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/89801/DOC_0000417254.pdf (дата обращения: 10.07.2014).

Memorandum from President Harry S. Truman to the Secretary of State, the Secretary of Defense, Subject: Communications Intelligence Activities, October 24, 1952. «TOP SECRET». [сайт]. URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB24/nsa02a.pdf> (дата обращения: 07.07.2014).

National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Bureau of Intelligence and Research: Lot 62 D 42, IAC.

National Archives and Records Administration, RG 80, General Records of the Department of the Navy, SecNav/CNO Top Secret Correspondence File 1945, A8, Box 21, Folder A8

National Intelligence Authority Directive № 1, National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Bureau of Intelligence and Research: Lot 62 D 42, IAC.

National Security Council Directive № 10/2, Washington, June 18, 1948 //Source: National Archives and Records Administration, RG 273, Records of the National Security Council, NSC 10/2. Top Secret.

National Security Council Directive № 5412, Mar. 15, 1954; National Security Council Directive № 5412/1, Mar. 12, 1955; National Security Council Directive № 5412, Dec. 28, 1955. «SECRET». [сайт]. URL: http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/89801/DOC_0000790232.pdf (дата обращения: 07.07.2014).

National Security Council Intelligence Directive № 1 //Source: National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Executive Secretariat, NSC Files: Lot 66 D 148, Dulles-Jackson-Correa Report.

National Security Council Intelligence Directive № 10, of January 18, 1949 //National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Executive Secretariat, NSC Files: Lot 66 D 195, NSCIDs. Secret.

National Security Council Intelligence Directive № 2, January 13, 1948 // National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Executive Secretariat, NSC Files: Lot 66 D 148, Dulles-Jackson-Correa Report, Annex 8. Confidential. Document 425.

National Security Council Intelligence Directive № 3, January 13, 1948 // National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Executive Secretariat, NSC Files: Lot 66 D 148, Dulles-Jackson-Correa Report, Annex 8. Confidential.

National Security Council Intelligence Directive № 5, December 12, 1947 // Source: National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Executive Secretariat, NSC Files: Lot 66 D 95, NSCIDs. Top Secret.

National Security Council Intelligence Directive № 8, May 25, 1948 // National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Executive Secretariat, NSC Files: Lot 66, D 148, Dulles-Jackson-Correa Report, Annex 14. Secret.

National Security Council Intelligence Directive № 9, March 10, 1950 // National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Executive Secretariat, NSC Files: Lot 66 D 195, NSCIDs. Confidential.

National Security Council Intelligence Directive № 9, March 10, 1950 // National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Executive Secretariat, NSC Files: Lot 66 D 195, NSCIDs. Confidential.

President Nixon Memorandum “Organization and Management of the US Foreign Intelligence Community”, Nov. 5, 1971. “TOP SECRET” . [сайт]. URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB144/document%206.pdf> (дата обращения: 7.07.2014).

Presidential Directives. NSC 17, Aug. 4, 1977. [сайт]. URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB144/document%2014.pdf> (дата обращения: 7.07.2014).

President's letter of 22 January 1946, National Archives and Records Administration, RG 80, General Records of the Department of the Navy, SecNav / CNO Top Secret Correspondence File 1945, A8, Box 21, Folder A8

The Central Intelligence Agency and National Organization for Intelligence. A Report to the National Security Council by Allen W. Dulles, Chairman William H. Jackson and Mattias Correa. “TOP SECRET” : [сайт]. URL: <http://sttpml.org/wp-content/uploads/2014/04/CIA-Dulles-Jackson-Correa-RDP86B00269R000500040001-1.pdf> (дата обращения: 07.07.2014).

U.S. Signals Intelligence Directive SP0018, Jan. 25, 2011. “SECRET”. [сайт]. URL: <http://www.dni.gov/files/documents/1118/CLEANEDFinal%20USSID%20SP0018.pdf> (дата обращения: 13.07.2014).

Решения Верховного Суда США и подчиненных ему судов

Alfre A. Knopf, Inc. V. Colby, 509 F.2d 1362 (4th Cir.).

American Ins. Co. v. Canter, 1 Pet. (26 U.S.) 511 (1828).

Aptheker v. Secretary of State, 348 US 500 (1964).

Ashton v. Kentucky, 384 U.S. 195 (1966).

Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444 (1969).

Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 109-143 (1976).

Cafeteria & Restaurant Workers Union, 367 U.S. 886 (1961).

Cf. Grafton v. United States, 206 U.S. 333 (1907).

Chicago & S. Airlines v. Waterman S.S. Corp., 333 U.S. 103 (1948).

CIA v. Sims, 471 U.S. 159 (1985).

Clapper v. Amnesty International USA 638 F. 3d 118.

Clapper, Director of National Intelligence et al. v. Amnesty International USA et al. [сайт]. URL: http://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/11-1025_ihdj.pdf (дата обращения: 25.09.2013).

Cole v. Young, 351 U.S. 536 (1956).

Dynes v. Hoover, 20 How. (61 U.S.) 65 (1858).

F. Supp. 84 (1979).

Flast v. Cohen, 392 U.S. 83 (1968)

Foster v. Neilson, 2 Pet. (27 U. S.) 253 (1829).

Freytag v. CIR, 501 U.S. 868 (1991).

Frothingham v. Mellon, 262 U.S. 447.

Garrison v. Louisiana, 379 U.S. 64(1964).

Glidden Co. v. Zdanok.

Go-Bart Importing Co. v. United States, 282 U.S. 344 (1931).

Greene v. McElroy, 360 U.S. 474 (1959).

Hayburn,s Case, 2 Dall. (2 U.S.) 409 (1792).

Kurtz v. Moffitt, 115 U.S. 487 (1885).

Marbury v. Madison, 1 Cr. (5 U.S.) 137 (1803).

Marron v. United States, 275 U.S. 192 (1927).

McAllister v. United States, 141 U.S. 174 (1891).

McIntire v. Wood, Cr. (11 U.S.) 504 (1813).

Middendorf v. Henry, 425 U.S. 25 (1976).

- Morrison v. Olson, 487 U.S. 654 (1988).
Nardone v. United States, 302 US 379 (1937);
O'Callahan v. Parker, 395 U.S. 258 (1969).
Pennsylvania v. Nelson, 350 U.S. 479 (1956).
Peters v. Hobby, 349 U.S. 331(1955).
Snepp v. United States, 444 U.S. 507 (1980).
Solorio v. United States, 483 U.S. 435 (1987).
Steven Aftergood Plaintiff v. Central Intelligence Agency Case №. 02-1146 (RMU), D.C. District Court.).
Totten v. United States, 92 U.S. 105 (1876).
United States et al. v. Richardson, 418 U.S. 166 (1974).
United States v. Lefkowitz, 285 U.S. 452 (1932).
United States v. Eliason, 16 Pet. (41 U.S.) 291 (1842),
United States v. Marchetti, 446 F.2d 1309 (4th Cir.).
United States v. Robel, 389 U.S. 258 (1967).
United States v. United States District Court 407 U.S. 297(1972).
United States v. United States District Court 407 U.S. 297(1972).
Wade v. Hunter, 336 U.S. 684 (1949).
Weiss v. United States, 308 US 321.
Wilcox v. McConnel, 13 Pet. (38 U.S.) 498, 513 (1839).
Williams v. United States, 1 How. (42 U.S.) 290 (1843).

Периодические издания

- Edward F. Sayle George Washington, Manager of Intelligence // Studies in Intelligence. Vol. 27, № 4, 1983.
- Gaddy David, William Norris and the Confederate Signal and Secret Service //Maryland Historical Magazine, Vol. 70, №. 2, Spring 1975.
- Hedley John H. The Intelligence Community: Is it Broken? How to fix it? / Studies in Intelligence, Vol. 39, № 5, 1996.
- Ira C. Owens Army Intelligence In Transition Changing Horizons // American Intelligence Journal/ Vol. 14, № 3, Autumn/Winter 1993-1994.
- Michael S. Cassidy SIGINT: An Important Part of Air Force Intelligence // American Intelligence Journal/ Spring/Summer 1994.
- O'Toole G.J.A., "Benjamin Franklin: American Spymaster or British Mole?" // International Journal of Intelligence and Counterintelligence, vol. 3, №.1, 1989.
- Executive Order № 9835, Mar. 21, 1947, Federal Register // Vol. 12 / Office of the Federal Register, 1947, P. 1935.
- Executive Order № 10450, Apr. 27, 1953, Federal Register // Vol. 18 / Office of the Federal Register, 1953, P. 2489.
- Executive Order № 10656, Feb. 6, 1956, Federal Register // Vol. 21 / Office of the Federal Register, 1956, P. 859.
- Executive Order № 10816, May 7, 1959, Federal Register // Vol. 24 / Office of the Federal Register, 1959, P. 3777.
- Executive Order № 10865, Feb. 20, 1960, Federal Register // Vol. 25 / Office of the Federal Register, 1960, P. 1583.
- Executive Order № 10901, Jan. 9, 1961, Federal Register // Vol. 26 / Office of the Federal Register, 1961, P. 217.
- Executive Order № 10909, Jan. 17, 1961, Federal Register // Vol. 26 / Office of the Federal Register, 1961, P. 508.

Executive Order № 10964, Sept. 20, 1961, Federal Register // Vol. 26 / Office of the Federal Register, 1961, P. 8932.

Executive Order № 10985, Jan. 12, 1962, Federal Register // Vol. 27 / Office of the Federal Register, 1962, P. 439.

Executive Order № 11097, Feb. 28, 1963, Federal Register // Vol. 28 / Office of the Federal Register, 1963, P. 2225.

Executive Order № 11382, Nov. 28, 1967, Federal Register // Vol. 32 / Office of the Federal Register, 1967 P. 16247.

Executive Order № 11605, July 8, 1971, Federal Register // Vol. 36 / Office of the Federal Register, 1971, P. 12831.

Executive Order № 11652, Mar. 8, 1972, Federal Register // Vol. 37 / Office of the Federal Register, 1972, P. 5209.

Executive Order № 11714, Apr. 24, 1973, Federal Register // Vol. 38 / Office of the Federal Register, 1973, P. 10245.

Executive Order № 11862, June 11, 1975, Federal Register // Vol. 40 / Office of the Federal Register, 1975, P. 25197.

Executive Order № 11905, Feb. 18, 1976, Federal Register // Vol. 41 / Office of the Federal Register, 1976, P. 7703.

Executive Order № 11932, Aug. 4, 1976, Federal Register // Vol. 41 / Office of the Federal Register, 1976, P. 32691.

Executive Order № 11950, Jan. 6, 1977, Federal Register // Vol. 42 / Office of the Federal Register, 1977, P. 1451.

Executive Order № 11984, May 4, 1977, Federal Register // Vol. 42 / Office of the Federal Register, 1977, P. 23129.

Executive Order № 11985, May 13, 1977, Federal Register // Vol. 42 / Office of the Federal Register, 1977, P. 25487.

Executive Order № 11994, June 1, 1977, Federal Register // Vol. 42 / Office of the Federal Register, 1977, P. 28869.

Executive Order № 12023, Dec. 1, 1977, Federal Register // Vol. 42 / Office of the Federal Register, 1977, P. 61443.

Executive Order № 12036, Jan. 24, 1978, Federal Register // Vol. 43 / Office of the Federal Register, 1978, P. 3674.

Executive Order № 12038, Feb. 3, 1978, Federal Register // Vol. 43 / Office of the Federal Register, 1978, P. 4957.

Executive Order № 12065, June 28, 1978, Federal Register // Vol. 43 / Office of the Federal Register, 1978, P. 28949.

Executive Order № 12139, May 23, 1979, Federal Register // Vol. 44 / Office of the Federal Register, 1979 P. 30311.

Executive Order № 12148, July 20, 1979, Federal Register // Vol. 44 / Office of the Federal Register, 1979, P. 43239.

Executive Order № 12163, Sept. 29, 1979, Federal Register // Vol. 44 / Office of the Federal Register, 1979, P. 56673.

Executive Order № 12171, Nov. 19, 1979, Federal Register // Vol. 44 / Office of the Federal Register, 1979, P. 66565.

Executive Order № 12197, Mar. 5, 1980, Federal Register // Vol. 45 / Office of the Federal Register, 1980, P. 14833.

Executive Order № 12253, Nov. 25, 1980, Federal Register // Vol. 45 / Office of the Federal Register, 1980, P. 78995.

Executive Order № 12273, Jan. 16, 1981, Federal Register // Vol. 46 / Office of the Federal Register, 1981, P. 5854.

Executive Order № 12326, Sept. 30, 1981, Federal Register // Vol. 46 / Office of the Federal Register, 1981, P. 48889.

Executive Order № 12333, Dec. 4, 1981, Federal Register // Vol. 46 / Office of the Federal Register, 1981, P. 59941.

Executive Order № 12334, Dec. 4, 1981, Federal Register // Vol. 46 / Office of the Federal Register, 1981, P. 59955.

Executive Order № 12338, Jan. 11, 1982, Federal Register // Vol. 47 / Office of the Federal Register, 1982, P. 1369.

Executive Order № 12356, Apr. 2, 1982, Federal Register // Vol. 47 / Office of the Federal Register, 1982, P. 14874.

Executive Order № 12410, Mar. 28, 1983, Federal Register // Vol. 48 / Office of the Federal Register, 1983, P. 13143.

Executive Order № 12443, Sept. 27, 1983, Federal Register // Vol. 48 / Office of the Federal Register, 1983, P. 44751.

Executive Order № 12444, Oct. 14, 1983, Federal Register // Vol. 48 / Office of the Federal Register, 1983, P. 48215.

Executive Order № 12451, Dec. 20, 1983, Federal Register // Vol. 48 / Office of the Federal Register, 1983, P. 56563.

Executive Order № 12470, Mar. 30, 1984, Federal Register // Vol. 49 / Office of the Federal Register, 1984, P. 13099.

Executive Order № 12485, July 13, 1984, Federal Register // Vol. 49 / Office of the Federal Register, 1984, P. 28827.

Executive Order № 12525, July 12, 1985, Federal Register // Vol. 50 / Office of the Federal Register, 1985, P. 28757.

Executive Order № 12559, May 20, 1986, Federal Register // Vol. 51 / Office of the Federal Register, 1986, P. 18761.

Executive Order № 12632, Mar. 23, 1988, Federal Register // Vol. 53 / Office of the Federal Register, 1988, P. 9852.

Executive Order № 12666, Jan. 12, 1989, Federal Register // Vol. 54 / Office of the Federal Register, 1989, P. 1921.

Executive Order № 12667, Jan. 16, 1989, Federal Register // Vol. 54 / Office of the Federal Register, 1989, P. 3403.

Executive Order № 12671, Mar. 14, 1989, Federal Register // Vol. 54 / Office of the Federal Register, 1989, P. 11157.

Executive Order № 12681, July 6, 1989, Federal Register // Vol. 54 / Office of the Federal Register, 1989, P. 28997.

Executive Order № 12684, July 27, 1989, Federal Register // Vol. 54 / Office of the Federal Register, 1989, P. 31643.

Executive Order № 12693, Sept. 29, 1989, Federal Register // Vol. 54 / Office of the Federal Register, 1989, P. 40629.

Executive Order № 12701, Feb. 14, 1990, Federal Register // Vol. 55 / Office of the Federal Register, 1990, P. 5953.

Executive Order № 12730, Sept. 30, 1990, Federal Register // Vol. 55 / Office of the Federal Register, 1990, P. 40373.

Executive Order № 12735, Nov. 16, 1990, Federal Register // Vol. 55 / Office of the Federal Register, 1990, P. 48587.

Executive Order № 12829, Jan. 6, 1993, Federal Register // Vol. 58 / Office of the Federal Register, 1993, P. 3479.

Executive Order № 12863, Sept. 13, 1993, Federal Register // Vol. 58 / Office of the Federal Register, 1993, P. 48441.

Executive Order № 12867, Sept. 30, 1993, Federal Register // Vol. 58 / Office of the Federal Register, 1993, P. 51747.

Executive Order № 12868, Sept. 30, 1993, Federal Register // Vol. 58 / Office of the Federal Register, 1993, P. 51749.

Executive Order № 12885, Dec. 14, 1993, Federal Register // Vol. 58 / Office of the Federal Register, 1993, P. 65863.

Executive Order № 12923, June 30, 1994, Federal Register // Vol. 59 / Office of the Federal Register, 1994, P. 34551.

Executive Order № 12924, Aug. 19, 1994, Federal Register // Vol. 59 / Office of the Federal Register, 1994, P. 43437.

Executive Order № 12937, Nov. 10, 1994, Federal Register // Vol. 59 / Office of the Federal Register, 1994, P. 59097.

Executive Order № 12938, Nov. 14, 1994, Federal Register // Vol. 59 / Office of the Federal Register, 1994, P. 59099.

Executive Order № 12949, Feb. 9, 1995, Federal Register // Vol. 60 / Office of the Federal Register, 1995, P. 8169.

Executive Order № 12951, Feb. 22, 1995, Federal Register // Vol. 60 / Office of the Federal Register, 1995, P. 10789.

Executive Order № 12958, Apr. 17, 1995, Federal Register // Vol. 60 / Office of the Federal Register, 1995, P. 19843.

Executive Order № 12968, Aug. 2, 1995, Federal Register // Vol. 60 / Office of the Federal Register, 1995, P. 40245

Executive Order № 12972, Sept. 18, 1995, Federal Register // Vol. 60 / Office of the Federal Register, 1995, P. 48863.

Executive Order № 12981, Dec. 5, 1995, Federal Register // Vol. 60 / Office of the Federal Register, 1995, P. 62981.

Executive Order № 13020, Oct. 12, 1996, Federal Register // Vol. 61 / Office of the Federal Register, 1996, P. 54079.

Executive Order № 13026, Nov. 15, 1996, Federal Register // Vol. 61 / Office of the Federal Register, 1996, P. 58767.

Executive Order № 13039, Mar. 11, 1997, Federal Register // Vol. 62 / Office of the Federal Register, 1997, P. 12529.

Executive Order № 13070, Dec. 15, 1997, Federal Register // Vol. 62 / Office of the Federal Register, 1997, P. 66493.

Executive Order № 13228, Oct. 8, 2001, Federal Register // Vol. 66 / Office of the Federal Register, 2001, P. 51812.

Executive Order № 13233, Nov. 1, 2001, Federal Register // Vol. 66 / Office of the Federal Register, 2001, P. 56025.

Executive Order № 13284, Jan. 23, 2003, Federal Register // Vol. 68 / Office of the Federal Register, 2003, P. 4077.

Executive Order № 13355, Aug. 27, 2004, Federal Register // Vol. 69 / Office of the Federal Register, 2004, P. 53593;

Executive Order № 13462, Feb. 29, 2008, Federal Register // Vol. 73 / Office of the Federal Register, 2008, P. 11805.

Executive Order № 13470, July 30, 2008, Federal Register // Vol. 73 / Office of the Federal Register, 2008, P. 45325.

Executive Order № 13489, Jan. 26, 2009, Federal Register // Vol. 74 / Office of the Federal Register, 2009, P. 4669.

Executive Order № 13516, Oct. 28, 2009, Federal Register // Vol. 74 / Office of the Federal Register, 2009, P. 56521.

Executive Order № 13526, Dec. 29, 2009, Federal Register // Vol. 75 / Office of the Federal Register, 2010, P. 707.

[Gellman, Barton](#) & [Poitras, Laura](#) "US Intelligence Mining Data from Nine U.S. Internet Companies in Broad Secret Program". [The Washington Post](#). June 6, 2013.

Glenn Greenwald, NSA Collecting Phone Records of Millions of Verizon Customers Daily, [The Guardian](#), June 5, 2013.

Michael S. Cassidy SIGINT: An Important Part of Air Force Intelligence // [American Intelligence Journal](#)/ Spring/Summer 1994.

Iran: the Tower Commission Report // [Survival: Global Politics and Strategy](#). Volume 29, Issue 4, 1987.

Sayle Edward F. George Washington, Manager of Intelligence // [Studies in Intelligence](#), vol. 27, №. 4, 1983, P.

Gaddy David, William Norris and the Confederate Signal and Secret Service // [Maryland Historical Magazine](#), Volume 70, №. 2, Spring 1975.

Gilmore Allison B. The Allied Translator and Interpreter Section: The Critical Role of Allied Linguists in the Process of Propaganda Creation, 1943–1944 // [The Foundations of Victory: The Pacific War 1943-1944](#). Proceedings of the 2003 Chief of Army's Military History Conference Military History Conference. Edit. by B. Dennis, Peter & Grey, Jeffrey Canberra: Army History Unit. 2004.

Kaiser Frederick, Origins of Secret Service Protection of the President: Personal, Interagency, and Institutional Conflict // [Presidential Studies Quarterly](#), 1988, vol. XVIII, №. 1.

Morton Brain, Vergennes, Beaumarchais and Roderigue Hortalez et Cie // [Proceeding of the Annual Meeting of the Western Society for French Historical Studies](#), № 3, 1975.

Statement of President Franklin D. Roosevelt. Washington: N.Y. Times, Sept. 6 1939.

Литература

[Ameringer](#) Charles D. U.S. Foreign Intelligence: The Secret Side of American History. Lexington Books, 1990.

Archibald Cox Reflection upon Watergate. Brandies University, 1974.

Baker LaFayette C. History of the United States Secret Service. Philadelphia: published by L.C. Baker, 1867.

Berlatsky Noah The U.S. intelligence community. Detroit : Greenhaven Press, 2011.

Bishop Joseph Bucklin, Theodore Roosevelt and His Time. New York, Scribners, 1920.

Bowen Walter S. & Neal Harry Edward The United States Secret Service, Philadelphia and New York: Chilton Company. 1960.

Bret Schulte A Drug War Boondoggle: The White House wants to kill it, but a little government agency may manage to live on. [U.S. News World & Report](#), May 1, 2005.

Bruce W. Watson, Susan M. Watson, and Gerald W. Hoppel, United States Intelligence: An Encyclopedia, New York: Garland Publishing, 1990.

Bruce W. Watson, Susan M. Watson, and Gerald W. Hoppel, United States Intelligence: An Encyclopedia, New York: Garland Publishing, 1990.

Civil Liberties and the National Security States. Wash. GPO, 1984.

- Cline R..S.. The CIA under Regan, Bush and Casey. Wash., Governmental Printing Office, 1981.
- Coben, Stanley. A. Mitchell Palmer: Politician. New York: Columbia University Press, 1963.
- Corson William. The Armies of Ignorance. N.Y. 1977.
- Cook Fred J. The FBI nobody knows. N.Y.: Macmilian, 1964.
- Cox Archibald Reflection upon Watergate. Brandies University. 1974.
- Cummins and McFarland Federal Justice. N.Y.: 1948.
- Dalles A. The secret surrender. N.Y. 1968.
- Daugherty William J. Executive Secrets: Covert Action and the Presidency. University Press of Kentucky, 2006.
- Donald, D., Lincoln. Simon and Schuster, 1996.
- Edward F. Sayle, George Washington, Manager of Intelligence," Studies in Intelligence, N.Y. 1983.
- Farrand M. The Framing of the Constitution of the United States, New Haven, 1913.
- Fishel Edwin C., The Secret War for the Union: The Untold Story of Military Intelligence in the Civil War: New York, Houghton Mifflin Company, 1988.
- Freedman Lawrence. US Intelligence and the Soviet strategic Threat. London 1977.
- Garthoff Douglas F. Directors of Central Intelligence as Leaders of the U.S. Intelligence Community, 1946–2005. Central Intelligence Agency, Wash. 2005.
- Gates Robert M., From the Shadows: the Ultimate Insider's Story of Five Presidents and How They Won the Cold War, New York: Simon & Schuster, 1996.
- Glick Brian. War at Home: Covert action against U.S. activities and what we can do about it, Boston, Southend press, 1989.
- Hagedorn, Ann. Savage Peace: Hope and Fear in America, 1919. New York: Simon & Schuster, 2007.
- Hannah Theodore M., The Many Lives of Herbert O. Yardley. «UNCLASSIFIED». NSA Cryptologic Spectrum: 1981.
- Hinsdale Mary L. A History of the President's Cabinet.: George Wahr. 1911.
- Historical Background of the Signal Security Agency, published, in three volumes, by the Army Security Agency, Washington, D.C., April 1946.
- Hoover J. Edgar Some Legal Aspects of Interstate Crime. Washington: Government Printing Office, 1938.
- Hopple Gerald W., Watson Bruce W. [The Military intelligence community](#). Boulder, Colo.: Westview Press, 1986.
- Jensen Joan M. The Price of Vigilance. Chicago, Rand McNally and Company, 1968.
- Johnson Loch K, Strategic intelligence : understanding the hidden side of government Westport, Conn. : Praeger Security International, 2007.
- Justice Samuel Miller, On the Constitution, N.Y. 1891.
- Kahn David, The Codebreakers: the Story of Secret Writing. New York: Scribner:1996.
- Kahn David, The Reader of Gentlemen's Mail : Herbert O. Yardley and the Birth of American Codebreaking. New Haven: Yale University Press, 2004.
- Keller William Walton The Liberals and J. Edgar Hoover. Prinston, 1989.
- Kiernan Vincent NRO Streamlines to Cut Intelligence Bureaucracy, Space News, 7 December 1992.
- Leary W.M. The CIA: History and Documents. N.Y. 1984.
- Lowenthal Mark M "National security" as a concept: does it need to be redefined? [Washington, D.C.]: Congressional Research Service, Library of Congress, 1993.
- Lowenthal Mark M Intelligence community: reform and reorganization [Washington, DC]: Library of Congress, Congressional Research Service, 1978.

Lowenthal Mark M The Central Intelligence Agency: organizational history [Washington, DC] : Library of Congress, Congressional Research Service, 1978.

Lowenthal Mark M The U.S. intelligence community: an annotated bibliography. New York : Garland Pub., 1994.

Lowenthal Max. The Federal Bureau of Investigation, New York Harcourt Brace Jovanovich 1972.

Lowenthal, Mark M. U.S. Intelligence : Evolution and Anatomy N.Y.: Praeger, 1984.

Lowenthal, Mark M. Intelligence: From Secrets to Policy, [Washington, DC]: CQ Press; 5th edition, 2011.

March Peyton C. The Nation At War. New York, Doubleday, Doran and Company, 1932.

Nelson Otto L. National Security and the General Staff. Washington, Infantry Journal Press, 1946.

Maroni Alice C. Special Access Programs and the Defense Budget: Understanding the "Black Budget», October 24, 1989. Congressional Research Service, The Library of Congress, 1989.

Niblack A. P. The Office of naval intelligence : its history and aims. Washington : Governmental Printing Office, 1928.

O'Toole G.J.A., "Benjamin Franklin: American Spymaster or British Mole?", International Journal of Intelligence and Counterintelligence, vol. 3, №.1, P. 45-53.

Pennypacker Morton, George Washington's Spies on Long Island and in New York, Brooklyn, 1939.

Perry Robert L. A History of Satellite Reconnaissance. The Perry Gambit & Hexagon Histories. Published by National Reconnaissance Office Center for the Study of National Reconnaissance, Chantilly, VA, 2012.

Prados Alfred B., Intelligence Reform: Recent History and Proposals, CRS Report 88-562 F, August 18, 1988.

Prados John, Lost Crusader: The Secret Wars of CIA Director William Colby. Oxford University Press, 2003.

Ranelagh John The Agency: the Rise and Decline of the CIA, New York: Simon and Schuster, 1987.

Ranlagh J. The Agency: The Rise and the decline of the CIA from Bill Donovan to William Casey. N.Y. 1986.

[Richelson J.](#) Foreign Intelligence Organizations. Ballinger Publishing Company, 1988.

[Richelson J.](#) The U.S. Intelligence Community Westview Press, 1999.

Robarge David Intelligence in the War for Independence. Washington, D.C.: Center for the Study of Intelligence, 1997.

Smist Frank J. Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947-1994. Univ. of Tennessee Press, 1994.

Snider Britt L., Congress and the CIA Publisher: New York : Nova Science, 2009.

Snider Britt L., The Agency and the Hill : CIA's relationship with Congress, 1946-2004, [Washington, DC]: Center for the Study of Intelligence, 2011.

Stevenson W. A man called interpid. N.Y. 1976.

Stimson H. and Bundy M. On Active Service in Peace and War. N.Y. – Harper & Brothers, 1948.

The Federalist Papers/ Ed. C. Rossiter, N.Y., 1961.

Troy N.F. Donovan and the CIA. N.Y. 1984.

Truman, Harry S. Memoirs: Year of Decisions. N.Y.: Garden City, 1955.

Ungar Sanford J. FBI : An Uncensored Look Behind the Walls, Boston, Toronto 1976.

Van Doren Carl, Secret History of the American Revolution, N.Y.: Garden City Publishing, 1941.

Wilson James Q. The Investigations: Managing FBI and Narcotics Agents. N.Y.: Basic Books.
Wite, William A. A Puritan in Babylon, the Story of Calvin Coolidge, N.Y. MacMillan 1938.
Yardley, Herbert O. The American Black Chamber, Bobbs-Merrill, Indianapolis: 1931.
Zacharias E., Secret Missions. The Story of an Intelligence Officer, New York, 1946.

Электронные ресурсы

Нормативные правовые акты и иные официальные документы США (электронные версии)

Harry S. Truman: "Letter to Secretary Byrnes Concerning the Development of a Foreign Intelligence Program.," September 20, 1945. [сайт]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=12344> (дата обращения: 4.07.2014).

In re Application of the Federal Bureau of Investigation for an Order Requiring the Production of Tangible Things, No. BR 13-109 (FISA Ct. Aug. 29, 2013) . [сайт]. URL: <http://www.lawfareblog.com/wp-content/uploads/2013/11/In-re-Application-of-the-F.B.I.-BR-13%E2%80%93109-FISC-August-29-2013.pdf> (дата обращения: 13.07.2014).

John Gannon, Chairman of National Intelligence Council "Challenges to US Intelligence", October 13 1997. [сайт]. URL: https://www.cia.gov/news-information/speeches-testimony/1997/ddi_speech_101397.html (дата обращения: 11.07.2014).

Johnson, Kevin; Martin, Scott; O'Donnell, Jayne; Winter, Michael (June 15, 2013). "Reports: NSA Siphons Data from 9 Major Net Firms". [USA Today](#). June 6, 2013. [сайт]. URL: <http://www.usatoday.com/story/news/2013/06/06/nsa-surveillance-internet-companies/2398345/> (дата обращения: 13.07.2014)

Navajo Code Talkers: World War II Fact Sheet. [сайт]. URL: <http://www.history.navy.mil/faqs/faq61-2.htm> (дата обращения: 4.07.2014).

Preparing for the 21st century: An appraisal of U.S. intelligence : report of the Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community. [сайт]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-INTELLIGENCE/content-detail.html> (дата обращения: 11.07.2014).

President Dwight D. Eisenhower Letter to Mr. Allen W. Dulles, DCI, 18 January 1961: [сайт]. URL: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/our-first-line-of-defense-presidential-reflections-on-us-intelligence/eisenhower.html> (дата обращения: 07.07.2014).

President George Bush, Swearing-in ceremony of Robert Gates as DCI, 12 November 1991. [сайт]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=20208&st=central+intelligence&st1=> (дата обращения: 10.07.2014).

President Gerald R. Ford Swearing-in ceremony of George Bush as DCI, 30 January 1976 . [сайт]. URL: <http://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/our-first-line-of-defense-presidential-reflections-on-us-intelligence/ford.html> (дата обращения: 7.07.2014).

President Lyndon B. Johnson Letter to VAdm. William F. Raborn, DCI, 29 July 1965. [сайт]. URL: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/our-first-line-of-defense-presidential-reflections-on-us-intelligence/johnson.html> (дата обращения: 7.07.2014).

President William J. Clinton, Central Intelligence Agency, 4 January 1994. [сайт]. URL: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/our-first-line-of-defense-presidential-reflections-on-us-intelligence/clinton.html> (дата обращения: 10.07.2014).

Presidential Policy Directive/PPD-28. Signals Intelligence Activities]. URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/17/presidential-policy-directive-signals-intelligence-activities> (дата обращения: 14.07.2014)

Privacy and Civil Liberties Oversight Board. Report on the Surveillance Program Operated Pursuant to Section 702 of the Foreign Intelligence Surveillance. [сайт]. URL: <http://www.pclob.gov/All%20Documents/Report%20on%20the%20Section%20702%20Program/PCLOB-Section-702-Report-PRE-RELEASE.pdf> (дата обращения: 13.07.2014)

Select Committee on Intelligence United States Senate, The Director of Central Intelligence Annual Report, 22 August 1997. [сайт]. URL: <http://fas.org/irp/cia/product/report-97.htm> (дата обращения: 11.07.2014).

The National Security Organization. A Report to the Congress. The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Feb. 1949: [сайт]. URL: http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/45/national_sec_org.pdf (дата обращения: 07.07.2014).

U.S. National Intelligence an overview 2013. [сайт]. URL: http://www.dni.gov/files/documents/USNI%202013%20Overview_web.pdf (дата обращения: 7.07.2014).

Truman's Executive Directive on Coordination of Foreign Intelligence Activities, January 22, 1946. [сайт]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12478> (дата обращения: 4.07.2014).

Congressional Record 102nd Congress (1991-1992), Edward Lee Howard (Senate – November 27, 1991). P. S18747. [сайт]. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?r102:63:/temp/~r102I5uftF:e0>: (дата обращения: 10.07.2014).

H.R.4165. National Security Act of 1992. [сайт]. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c102:H.R.4165>: (дата обращения: 10.07.2014).

Records of the War Department General and Special Staffs, 165.4 Records of the Military Intelligence Division (MID, G-2) 1900-50. [сайт]. URL: <http://www.archives.gov/research/guided-records/groups/165.html> (дата обращения: 18.09.2013).

President Harry S. Truman, CIA Orientation, 21 November 1952: [сайт]. URL: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/our-first-line-of-defense-presidential-reflections-on-us-intelligence/truman.html> (дата обращения: 07.07.2014).

President John F. Kennedy, News conference, 9 October 1963. [сайт]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9460> (дата обращения: 7.07.2014).

A Review of the Intelligence Community, March 10, 1971. [сайт]. URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB144/document%204.pdf> (дата обращения: 7.07.2014).

Statement of President Gerald R. Ford, 4 January 1975. [сайт]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=4838> (дата обращения: 7.07.2014).

President George Bush, News conference, 8 May 1991. [сайт]. URL: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/our-first-line-of-defense-presidential-reflections-on-us-intelligence/bush.html> (дата обращения: 10.07.2014).

Intelligence Community Directive № 104 of April 30, 2013. NIP Budget Formulation, Execution, and Performance Evaluation. [сайт]. URL: <http://www.dni.gov/files/documents/ICD/ICD%20104.pdf> (дата обращения: 25.04.2014).

DODD 5205.9 Joint Military Intelligence Program (JMIP), April 7, 1995. [сайт]. URL: <https://www.hsdl.org/?view&did=233701> (дата обращения: 25.04.2014).

Dwight D. Eisenhower: "The President's News Conference," May 11, 1960, The American Presidency Project. : [сайт]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=11778> (07.07.2014).