

§ 2 УПРАВЛЕНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМ БЕЗОПАСНОСТИ

Дундуков М.Ю.

МЕСТО ОРГАНОВ РАЗВЕДКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ США

***Аннотация:** Представленная статья показывает место разведывательных служб США в системе федеральных государственных органов Соединенных Штатов. В статье рассмотрены различия в правовом статусе многочисленных ведомственных разведывательных служб, входящих в состав разведывательного сообщества США, показаны особенности их финансирования, специфика управления ими и особенности решения вопроса о кадровых назначениях в разведывательных службах. Особое внимание в статье уделено сравнению фактического и юридического статуса входящих в состав разведывательного сообщества США разведывательных служб, состоящих в составе одного из федеральных министерств, и органов разведки, являющихся самостоятельными элементами в механизме американского государства (таких как ЦРУ или Служба директора национальной разведки). Помимо этого, в статье обосновывается тот факт, что само разведывательное сообщество США, несмотря на очевидные центростремительные процессы последних десятилетий, нецелесообразно рассматривать в качестве обособленного и самостоятельного органа в составе федеральной исполнительной ветви власти США.*

***Ключевые слова:** Разведывательное сообщество, разведывательный орган, разведывательная программа, национальная разведка, РУМО, государственный орган, федеральное ведомство, ЦРУ, ФБР, АНБ*

Англоязычный термин «intelligence» (разведка) во многом является аналогом русского термина «разведка». Как и в Российской Федерации¹, в США под разведкой понимают не только определенный вид деятельности (или информацию, получаемую в результате подобной деятельности), но и систему органов,

уполномоченных государством на осуществление подобной деятельности.

В стандартной трактовке разведывательным органом можно назвать любой государственный орган, в той или иной мере решающий задачи, связанные с разведывательной деятельностью, то есть осуществляющий соответствующую государственно-властную деятельность и наделенный с этой целью необходимой компетенцией. Однако при подобном подходе круг разведывательных органов оказался бы неоправданно расширенным. Помимо того, что в современном государстве разведка приобрела статус самостоятельного вида государственной деятельности, осуществляемой уполномоченными государственными органами, она также является эффективным инструментом, используемым различными государственными органами, непосредственно не связанными с разведкой для решения узковедомственных и «неразведывательных» по своей природе задач.

¹ В качестве подтверждения подобного сходства можно сослаться на федеральный закон «О внешней разведке» от 10 января 1996 года: «...Статья 1. *Внешняя разведка Российской Федерации.* Внешняя разведка Российской Федерации как совокупность специально создаваемых государством органов – органов внешней разведки Российской Федерации – является составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием определенных настоящим Федеральным законом методов и средств». См.: Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» (с изменениями от 7 ноября 2000 г., от 30 июня 2003 г., от 22 августа 2004 г. от 14 февраля 2007 г., от 08 декабря 2011 г.).

Например, в той или иной мере разведывательной деятельностью занимается любая правоохранительная служба, хотя сам по себе сбор разведывательной информации является не конечной целью, а лишь инструментом, при помощи которого подобная служба может более эффективно решать свои собственные «профильные» задачи. Естественно, такую правоохранительную службу было бы неверно относить к разведывательным органам лишь на основании того факта, что в ходе решения правоохранительных задач она осуществляет сбор и добытие разведывательной информации.

Видится более оправданным такой подход, при котором к разведывательным органам будут отнесены лишь те государственные органы, для которых разведывательная деятельность является основной (или по крайней мере одной из основных) функциональных задач. Если не принимать в расчет некоторые исключения из правила, то с известной долей определенности следует констатировать, что сложившаяся в США практика именно подобным образом определяет те органы, которые в Соединенных Штатах относят к разведывательным органам².

К примеру, если посмотреть на структуру разведывательного и военно-разведывательного сообществ Соединенных Штатов, то можно отметить, что для подавляющего большинства разведывательных служб – членов указанных сообществ решение разведывательных задач выступает в качестве основной функциональной задачи. В военно-разведывательном сообществе фактически все входящие в него военно-разведывательные службы занимаются разведкой как основным видом деятельности.

В разведывательном сообществе США, в силу некоторых исторических особенностей его формирования, не столь строго соблюдается подобный принцип. Некоторые входящие в состав разведывательного сообщества службы (например, ФБР или министерство внутренней безопасности) осуществляют разведывательную деятельность³ в качестве одной из несколь-

ких основных функциональных задач⁴. Для иных его членов ведение разведывательной деятельности и вовсе не является основной задачей. Например, входящее в состав разведывательного сообщества с начала 60-х годов XX века Национальное управление воздушно-космической разведки непосредственно вообще не занимается ведением разведывательной деятельности, а решает лишь вспомогательные задачи в сфере разведки⁵.

Также весьма условно можно отнести к разведывательным службам такого члена разведывательного сообщества, как Береговая охрана США. Включение Береговой охраны в состав сообщества в конце 2001 года⁶ в значительной мере стало выражением тенденций последнего десятилетия, когда в США потенциал разведывательных служб со свойственными разведке приемами и методами работы стал активно использоваться для решения задач, напрямую не связанных с разведкой.

Поскольку в США разведывательные функции не сконцентрированы в одном государственном органе, а рассредоточены среди весьма значительного числа федеральных ведомств, имеющих как статус самостоятельных органов в рамках федерального правительства США, так и входящих в состав одного из федеральных министерств, нельзя односложно ответить на вопрос о том, какое место в системе государственных органов Соединенных Штатов занимают разведывательные органы.

С одной стороны, разведывательные органы образуют своеобразную подсистему, являющуюся неотъемлемой частью государственного механизма

² См., например: National Security Act of 1947, July 26, 1947, ch. 343, 61 Stat. 495, as amended.

³ ФБР отвечает в разведывательном сообществе за контрразведывательную деятельность, а согласно американскому законодательству контрразведывательная деятельность в США является одним из видов разведывательной деятельности. См.: Intelligence Organization Act of 1992, Oct. 24, 1992, Pub. L. 102-496, 106 Stat. 3189.

⁴ Что касается того же самого ФБР, то помимо контрразведывательной деятельности (а ФБР входит в состав разведывательного сообщества как основной контрразведывательный орган страны) ФБР является ведущим федеральным правоохранительным ведомством, в течении многих лет осуществляло функции координатора антитеррористической деятельности на территории США и т.д. См.: National Security Decision Directive № 30, Managing Terrorism Incidents, April 10, 1982: [сайт]. URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-30.pdf>

⁵ Функциональными задачами Национального управления воздушно космической разведки являются: размещение среди частных фирм заказов на изготовление космических разведывательных аппаратов, выведение их на орбиту и последующее обеспечение их надлежащего функционирования. Непосредственно сбором и аналитической обработкой разведывательной информации, получаемой при помощи спутников-шпионов, управление никогда не занималось: См.: [сайт]. URL: <http://www.nro.gov/about/>

⁶ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2002, Pub. L. 107-108, Dec. 26, 2001.

Управление и обеспечение систем безопасности

США, причем, подсистему структурированную и централизованную. С другой же стороны, отдельные элементы этой подсистемы не являются целостным образованием в рамках государственного механизма, а рассылены среди большого числа федеральных министерств, совершенно не специализирующихся на разведывательной деятельности.

Подобные сложности с определением места органов разведки в системе федеральных государственных органов США вызваны достаточно непростым и длительным процессом становления и развития современной системы разведывательных служб США. Не признавая длительное время разведку одним из видов деятельности государства, Соединенные Штаты почти до середины XX века относились к ней лишь как к своеобразному инструменту, который позволял Государственному департаменту, военному, военно-морскому и некоторым другим министерствам более эффективно решать стоящие перед ними задачи⁷.

Сообразно потребностям упомянутых государственных органов, в их структуре создавались небольшие разведывательные подразделения, обеспечивавшие потребности своих головных министерств в разведывательной информации. Однако самостоятельными элементами государственного механизма, органами государства, наделенными собственной компетенцией и решающими общегосударственные задачи, эти небольшие разведывательные службы и подразделения конечно же не являлись.

Как самостоятельные элементы в государственном механизме первые разведывательные органы появляются в США лишь после второй мировой войны⁸. Признав после *de facto* разведывательную деятельность одним из видов государственной деятельности, в реформировании своих разведыватель-

ных служб Соединенные Штаты пошли не по пути упразднения прежних ведомственных разведок и создания новых разведывательных органов, решающих общегосударственные задачи в сфере разведки. США предпочли сохранить прежние ведомственные разведывательные службы, усилив национальный разведывательный потенциал за счет создания разведывательных служб, имеющих самостоятельный статус в государственном механизме США (например, ЦРУ), а также за счет учреждения координирующих (директор центральной разведки, аппарат директора центральной разведки), а в последствии и управляющих разведывательной деятельностью органов (директор национальной разведки, Служба директора национальной разведки)⁹.

Поэтому, решая вопрос о том, какое место занимают разведывательные органы в системе федеральных государственных органов США, целесообразно разделить его на две самостоятельные части. А именно: 1) определить место органов, являющихся самостоятельными элементами в составе федерального правительства США; 2) определить место в государственном механизме ведомственных разведывательных служб, входящих в состав одного из федеральных министерств США.

К разведывательным органам, выступающими в качестве самостоятельных элементов государственного механизма США можно отнести таких членов разведывательного сообщества как ЦРУ и Службу директора национальной разведки, которая относительно недавно (лишь в 2004 году) получила законодательно закрепленный статус самостоятельного элемента в составе Разведывательного сообщества США¹⁰. Указанные органы бесспорно

⁹ См., например: Pub. L. 102-496, title VII, Sec. 702, Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3188.

¹⁰ До 2004 года должности руководителя разведывательного сообщества и директора ЦРУ были совмещены в одном лице – директоре центральной разведки. Вспомогательным административным аппаратом для директора выступал административный аппарат ЦРУ. Реформа разведывательного сообщества, проведенная на основании Закона о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года разделила полномочия упраздненного директора центральной разведки между двумя новыми должностными лицами – директором национальной разведки, уполномоченного заниматься проблемами разведывательного сообщества в целом, и директором ЦРУ, который должен осуществлять руководство лишь Центральным разведывательным управлением. Соответственно, для реализации возложенных на директора национальной разведки функций потребовалось учреждение специального административного аппарата в его подчинении. Роль этого

⁷ 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 .

⁸ Здесь необходимо сделать оговорку, что уже в годы второй мировой войны в США существовали разведывательные службы, которые вполне можно назвать самостоятельными элементами государственного механизма и которые обладали существенной частью признаков, характеризующих государственный орган (Отдел информационного координатора, Управление стратегических служб). Однако, проверку временем эти службы не выдержали и были упразднены еще до окончания второй мировой войны. См.: Federal Records of World War II, Vol. I, Wash., 1950, P. 222-225.

являются самостоятельными единицами в системе государственных органов США, они подчинены главе государства, имеют собственную структуру, законодательно определенные полномочия (в случае со Службой директора национальной разведки речь в первую очередь идет о полномочиях директора национальной разведки), решают общенациональные задачи, связанные со сбором, добыванием и последующей обработкой разведывательной информации, напрямую осуществляют взаимодействие с другими министерствами и ведомствами федерального правительства США, являются неотъемлемой частью американского государственного механизма.

С некоторыми оговорками в качестве самостоятельных органов в государственном механизме США можно рассматривать и ряд других членов разведывательного сообщества, которые, хотя юридически и не являются самостоятельными элементами федерального правительства, тем не менее по своему статусу близки к упомянутым выше ЦРУ и Службе директора национальной разведки. Это такие органы как: ФБР (как контрразведывательный, не как правоохранительный орган), Агентство национальной безопасности, Национальное управление воздушно-космической разведки, Национальное управление космической разведки. Формально перечисленные выше органы являются структурными единицами одного из федеральных министерств (ФБР является подразделением министерства юстиции, остальные службы состоят в структуре министерства обороны), однако, подавляющее большинство задач, решаемых данными органами, является общегосударственными задачами в сфере разведки. Их деятельность в основном финансируется из бюджета национальной разведывательной программы, полностью подконтрольного директору национальной разведки. При назначении руководителей указанных ведомств¹¹ министр, в чьем подчинении находится разведывательная служба, должен получить согласие директора национальной разведки в отношении предложенной им кандидатуры. В случае, если министр и директор

национальной разведки не приходят к консенсусу, решение о назначении принимает президент¹².

К числу членов разведывательного сообщества, которых в настоящее время нельзя рассматривать в качестве самостоятельных элементов в составе федерального правительства США нужно отнести ведомственные разведывательные службы, которые наряду с общенациональными задачами в сфере разведки (которые они решают как члены разведывательного сообщества), отвечают за обеспечение разведывательной информацией своих головных министерств. Это: Бюро разведки и исследований Госдепартамента, Служба разведки и анализа министерства финансов, Служба разведки и анализа министерства внутренней безопасности, Службы разведки и контрразведки министерства энергетики; разведывательные элементы в составе министерств сухопутных войск, военно-воздушных сил, военно-морского флота; разведка корпуса морской пехоты США, разведывательные элементы в структуре Администрации по борьбе с наркотиками, Береговой охраны США. Сюда же следует отнести Разведывательное управление министерства обороны и отдельные службы в составе министерства обороны, добывающие разведывательную информацию при помощи средств космической разведки (кроме двух общенациональных служб космической разведки).

Вместе с тем, нельзя не отметить, что даже эти ведомственные разведывательные службы, изначально созданные в структуре своих министерств лишь для удовлетворения потребностей в разведывательной информации последних, постепенно избавляются от ведомственной зависимости. В первую очередь это касается деятельности указанных служб, осуществляемой в рамках национальной разведывательной программы. Масштабы подобной деятельности постоянно увеличиваются. Соответственно уменьшается объем разведывательной работы, которую та или иная ведомственная разведывательная служба проводит лишь в интересах своего головного министерства.

Ослабляется и влияние руководителей министерств на кадровую политику ведомственных разведывательных служб. Например, руководителя Службы разведки и Службы контрразведки министерства энергетики руководитель министерства энергетики вправе назначать лишь с

аппарата и выполняет Службы директора национальной разведки. См.: Pub. L. 108-458, title I, Secs. 1012, 1073, 1074(a), Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3662.

¹¹ Кроме ФБР, директор которого назначается президентом в том же порядке, который установлен для высших должностных лиц. Однако, подобный порядок назначения (с согласия директора национальной разведки) установлен для помощника директора ФБР по разведке. См.: Pub. L. 104-293, title VIII, Sec. 815(a), Oct. 11, 1996, 110 Stat. 3484.

¹² См.: Pub. L. 102-496, title VII, Sec. 706(a), Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3195.

Управление и обеспечение систем безопасности

согласия директора национальной разведки. Директор национальной разведки приобрел право переводить часть сотрудников из одной разведывательной службы в другую и перенаправлять бюджетные средства, выделяемые в рамках программы национальной разведки¹³.

Подчеркивая очевидные центростремительные тенденции и развитию разведывательных служб США, нельзя не задуматься и о месте самого разведывательного сообщества в системе американских федеральных государственных органов. Тенденция трансформации разрозненных ведомственных разведывательных служб в единую организационную общность наглядна и очевидна. С каждой следующей реформой разведки все более сокращается ведомственная разобщенность членов разведывательного сообщества, все более увеличивается руководящая роль директора национальной разведки, все очевиднее становится нацеленность разведывательного сообщества в первую очередь на решение общенациональных разведывательных задач.

Вместе с тем, разведывательному сообществу США по всей видимости никогда, даже в самой отдаленной перспективе не суждено превратиться в единый мощный, полностью централизованный орган (некое гипотетическое «министерство разведки»), подобный существовавшему во времена СССР Комитету государственной безопасности. Американцы отлично понимают все преимущества и выгоды подобной «сверхцентрализации» и с точки зрения экономии бюджетных средств, и с точки зрения повышения эффективности работы разведки. Однако, традиции американской государственности, построенной на фундаменте англосаксонского права, не приемлют резких и решительных шагов, выражающееся в кардинальной перестройке системы государственных органов или системы права.

Подобно тому, как в США продолжают действовать законы, принятые более чем полтора или два столетия назад, подобным же образом демонстрируют потрясающую устойчивость и элементы американского государственного механизма. Конечно, вполне допустима ситуация, при которой может быть упразднена или передана из одного министерства в другое какая-то разведывательная служба¹⁴. Но вы-

глядит совершенно фантастичной и неправдоподобной ситуация, при которой бы одновременно были упразднены более чем два десятка ведомственных разведывательных служб.

Библиография:

1. Federal Records of World War II, Vol. I, Wash., 1950.
2. 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.
3. Homeland Security Act of 2002, Pub. L. 107-296, Nov. 25, 116 Stat. 2135.
4. Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1993, Pub. L. 102-496, Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3195.
5. Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1997, Pub. L. 104-293, Oct. 11, 1996, 110 Stat. 3484.
6. Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2002, Pub. L. 107-108, Dec. 26, 2001.
7. Intelligence Organization Act of 1992, Oct. 24, 1992, Pub. L. 102-496, 106 Stat. 3189.
8. Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Pub. L. 108-458, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3644.
9. National Security Act of 1947, July 26, 1947, 61 Stat. 495.
10. National Security Decision Directive № 30, Managing Terrorism Incidents, April 10, 1982: [сайт]. URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-30.pdf>

References (transliteration):

1. 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.

¹³ См.: Pub. L. 108-458, title I, Sec. 1011(a), Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3644.

¹⁴ Подобное в американской истории неоднократно случалось. Относительно недавний пример – передача в состав вновь учрежденного министерства внутренней безопасности Секретной

службы США (до этого состояла в штате министерства финансов) и Береговой охраны США (ранее была подразделением министерства транспорта). См.: Homeland Security Act of 2002, Pub. L. 107-296, Nov. 25, 116 Stat. 2135.