

§5 ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Дундуков М. Ю.

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ТАЙНЫХ ОПЕРАЦИЙ РАЗВЕДКИ США

***Аннотация.** В данной статье анализируется развитие правового регулирования такого направления деятельности разведки США, как тайные операции. С первых лет существования США как самостоятельного государства американская разведка традиционно занимается проведением тайных операций. Однако вопрос о необходимости правовой регламентации тайных операций был поднят лишь после окончаний второй мировой войны. На основе исторического анализа автор раскрывает закономерности развития правового регулирования тайных операций разведки США, начиная от первых подзаконных нормативных актов президента и Совета национальной безопасности США, как правило, секретных, и заканчивая анализом современного законодательства в этой сфере. В статье подробно проанализировано само понятие «тайная операция» с точки зрения американского законодательства; современные законодательные стандарты, регламентирующие порядок проведения тайных операций; показана роль президента и конгресса в осуществлении контроля за подготовкой и проведением тайных операций. Особое внимание уделено законодательным ограничениям, касающихся проведения тайных операций, в частности тому факту, что американское законодательство фактически не ограничивает круг акций, которые могут реализовываться разведкой в качестве тайной операции. Законодательные ограничения в основном касаются лишь запрета осуществлять тайные операции на территории США, либо операции, осуществляемые с целью оказания влияния на политические процессы в Соединенных Штатах.таx*

***Ключевые слова:** тайная операция, разведка США, правовое регулирование, контроль конгресса, директива СНБ, законодательные ограничения, Центральное разведывательное управление, разведывательные комитеты конгресса, исполнительный приказ президента, директор центральной разведки.*

Проведение тайных операций является обычной, исторически свойственной американской разведке функцией. Тайные операции проводились и в конце XVIII века, в период борьбы за не-

зависимость от Англии, тайные операции являются одной из важнейших задач разведки США и в настоящее время.

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 служб¹, после упразднения которого полномочия на проведение тайных операций вновь были переданы военному министерству, в рамках которого был создан Отдел стратегических служб².

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.

Формально подобным условиям удовлетворяют практически все традиционные направления деятельности разведывательных служб: и агентурная разведка, и деятельность разведки по непосредственному подрыву, и внешняя контрразведывательная деятельность. И в условиях отсутствия узкой разведывательной специализации теоретическое осмысление термина «тайная операция» было бы не столь уж и важно.

¹ Office of Strategic Services

² Strategic Services Unit.

При малочисленной и слабой разведке (которой и располагали Соединенные Штаты на протяжении большей части своей истории) в рамках одной разведывательной акции оправданно было не проводить жесткого разграничения между различными разведывательными задачами. Вплоть до проведения реформы разведывательной системы в 1947 году степень воздействия разведки США на внешнеполитические процессы была минимальной. Разведка использовалась не столько для достижения стоящих перед самим государством целей, сколько обслуживала потребности в разведывательной продукции отдельных федеральных министерств и ведомств. Соответственно, невелик был и ущерб для государственных интересов от непродуманных, непрофессиональных действий разведывательных служб, в том числе и тех действий, которые выражались в проведении определенных «активных мероприятий» за пределами территории Соединенных Штатов.

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 координации³, на которую была возложена ответственность за проведение тайных операций⁴.

³ Office of Policy Coordination.

⁴ 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.

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 операций¹.

Пожалуй, первым открытым нормативным актом, затрагивающим вопрос о проведении тайных операций, стал Закон о ЦРУ 1949 года². Этот законодательный акт предоставил директору центральной разведки дополнительные административные полномочия для организации и проведения тайных операций. В первую очередь, это касалось права директора увеличивать объем финансирования тайных операций без согласования выделения дополнительных фондов со специальными ограничительными требованиями.

Тем не менее, все процедурные вопросы, связанные с проведением тайных операций по-прежнему регулировались секретными подзаконными нормативными актами. 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 всеулышание отказаться от ответственности за нее»³.

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 операций⁴.

В середине пятидесятых годов была пересмотрена нормативная база, регламентирующая проведение тайных операций разведки. После того как президенту Эйзенхауэру был представлен доклад Комиссии по расследо-

¹ См.: NSC 4-A, December 17, 1947, цит. по Foreign Relations, 1945–1950, Emergence of the Intelligence Establishment, Document 257.

² См.: Central Intelligence Agency Act of June 20, 1949, ch. 227, 63 Stat. 208.

³ См.: Leary W. M. The CIA: History and Documents. N.Y. 1984, document N 4.

⁴ См.: National Security Council Directive № 10/2, Washington, June 18, 1948.. [сайт]. URL: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/d292> (дата обращения: 20.10.2013)

ванию деятельности ЦРУ во главе с генерал-лейтенантом Джеймсом Дулиттлом¹, соответственно, в марте и ноябре 1955 года были изданы две новые директивы СНБ № 5412/1 и № 5412/2². Основываясь на рекомендациях Комиссии Дулиттла³, директивы СНБ заметно усилили президентский контроль за проводимыми разведкой (в первую очередь, ЦРУ) тайными операциями.

Для одобрения подготавливаемых спецслужбами планов тайных операций была создана специальная группа, включающая в себя госсекретаря, министра обороны и назначаемых президентом представителей⁴. В соответствии с номером директивы, закрепившей факт ее создания, группа получила название «Комитет 5412». Следует отметить, что из ведения группы были изъяты так называемые «особо деликатные проекты», касающиеся непосредственно вопросов внешней политики США⁵. Для утверждения планов подобных «особо деликатных» операций было достаточно одобрения государственного секретаря США.

Директивы СНБ № 5412/1 и № 5412/2 действовали вплоть до начала семидесятых годов, когда в результате громких парламентских расследований были кардинально пересмотрены принципы формирования пра-

вовой основы деятельности разведки в сфере подготовки и проведения тайных операций. Наиболее принципиальным изменением того периода следует признать то, что конгресс США впервые высказался за необходимость законодательной регламентации тайных операций разведки.

Первые законодательные ограничения на проведение тайных операций были установлены в 1973 году Законом о полномочиях на ведение военных действий⁶ для той категории тайных операций, которая была связана с использованием вооруженных сил США. Этим законом право президента осуществлять военные операции за пределами США без одобрения конгресса было ограничено 60 днями. Впервые законодательные стандарты для иных видов тайных операций были закреплены поправкой Хьюджеса-Райана 1974 года⁷ к Закону об иностранной помощи 1961 года⁸. Данная поправка обязывала президента США представлять соответствующим комитетам конгресса США информацию обо всех «неразведывательных» операциях ЦРУ.

В семидесятые годы конгресс не только законодательно закрепляет те положения, которые связаны с контролем за проведением тайных операций, но в ряде случаев устанавливает даже законодательный запрет на проведение определенных операций. Так, в 1976 году в Законе о помощи в интересах международной безопасности и контроле за экспортом вооружений⁹ содержался запрет на проведение тайных операций в Анголе.

¹ См.: The Report on the Covert Activities of the Central Intelligence Agency, Sept. 30, 1954. [сайт]. URL: http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/45/doolittle_report.pdf (дата обращения: 20.10.2013)

² Соответственно были отменены действовавшие до этого директивы СНБ № 10/2 и № 10/5 от 1948 года.

³ См.: The Report on the Covert Activities of the Central Intelligence Agency, September 30, 1954, Appendix A, P. 17.

⁴ См.: Leary W.M. The CIA: History and Documents. N.Y. 1984, document N 7.

⁵ См.: US Department of State, Foreign Relations of the United States. Vol. III. Western Europe. Washington: Governmental Printing Office, 1974, P. 724–789.

⁶ См.: War Powers Act of 1973, Pub. L. 93–148, Sec. 2, Nov. 7, 1973, 87 Stat. 555.

⁷ См.: Pub. L. 93–589, Hughes Ryan Amendment to Foreign Assistance Act of 1961 of 1974.

⁸ См.: Foreign Assistance Act of 1961, Pub. L. 87–195, Sept. 4, 1961, 75 Stat. 424.

⁹ См.: International Security Assistance and Arms Export

Параллельно с развитием законодательных стандартов определенные ограничения на проведение тайных операций вводятся и при помощи нормативных правовых актов, издаваемых президентом. Так, в исполнительном приказе президента Форда по вопросам разведки содержится запрет на проведение акций, связанных с политическими убийствами. Следует, правда, обратить внимание на своеобразную формулировку подобного запрета: «... Ни одно должностное лицо федерального правительства США не должно участвовать или сговариваться с целью участия в политическом убийстве»¹. Фактически речь идет о запрете *непосредственного* участия федеральных должностных лиц в тайных операциях, связанных с убийствами негодных политических лидеров. Между тем в такой формулировке открытым остается вопрос о том, может ли должностное лицо правительства США участвовать в подобной акции через посредника либо через нескольких посредников.

Окончательно прояснилась президентская позиция по этому вопросу лишь после обнародования выводов и рекомендаций, сделанных следственными комитетами Пайка и Чёрча. Реализуя рекомендации Специального комитета Сената по расследованию операций правительства в сфере разведывательной деятельности², президент Картер в исполнительном приказе № 12036³

ввел полный запрет на осуществление тайных операций с целью физического устранения политических и государственных деятелей.

После образования специальных разведывательных комитетов в Сенате⁴ и Палате представителей⁵ и после того, как сформировалась практика ежегодно издавать законы о полномочиях разведки на следующий финансовый год, конгресс достаточно часто обращался к вопросу совершенствования законодательной основы проведения тайных операций.

В 1980 году на основании Закона о полномочиях разведки на 1981 финансовый год конгресс США вносит поправки в Закон об иностранной помощи 1961 года и пересматривает установленные в 1974 году поправкой Хьюджеса-Райана требования подотчетности конгрессу тайных операций разведки⁶. Новые стандарты позволили «в случаях, требующих немедленного действия», ставить в известность о планируемой к проведению акции лишь председателя и заместителя председателя разведывательных комитетов обеих палат, а также лидеров парламентского большинства каждой из палат. Непосредственно же сведения о проводимой операции могли предоставляться конгрессу и уже после начала ее проведения. Фактически подобная оговорка о случаях, требующих немедленного действия, позволила президенту и руководству разведкой максимально ограничивать круг лиц, осведомленных о проводимой операции, и подробная информация о ней обычно предоставлялась соответствующим комитетам конгресса уже после того, как тайная операция была завершена⁷.

Control Act of 1976, Pub. L. 94-329, title VI, June 30, 1976, 90 Stat. 765.

¹ См.: Executive Order № 11905 of 18 Feb. 1976, Sec. 5 (g) — Prohibition of Assassination, Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol. 12, No. 8, February 23, 1976.

² 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.

³ См.: 3 CFR 1976 Compilation 1978. Washington: Governmental Printing Office, 1979. Ex. Oх. N 12036.

⁴ См.: Senate Resolution 400 of the 94th Congress.

⁵ См.: H. Res. 658 of the 95th Congress.

⁶ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1980, Public Law: 96-450, Oct. 14, 1980, 94 Stat. 1978.

⁷ См.: Public Law: 96-450, Title IV, Oct. 14, 1980, 94 Stat. 1983.

Следует отметить также, что поправками 1981 года конгресс заметно повысил статус законодательных норм, устанавливающих процедуры контроля за проводимыми разведкой акциями. Соответствующая новая глава, регламентирующая подотчетность разведывательной деятельности, была инкорпорирована в Закон о национальной безопасности США 1947 года¹.

В последующем законодательная власть США неоднократно выражала намерение ужесточить регламентацию проводимых разведкой тайных операций. В 1988 году конгрессу был даже предложен соответствующий законопроект. Депутаты, однако, в этот период сочли нецелесообразным усиливать парламентский контроль за тайными операциями разведки. Решающим аргументом против законопроекта оказалось мнение о том, что избранный в 1988 году президентом США Дж. Буш вполне компетентен в разведывательных вопросах (в семидесятые годы Буш занимал должность директора центральной разведки) и сможет сам на должном уровне контролировать проводимые разведкой тайные операции. Ревизия законодательных стандартов в сфере регламентации тайных операций разведки США состоялась лишь в 1991 году. Законом о полномочиях разведки на 1991 финансовый год были практически полностью пересмотрены законодательные положения, относящиеся к порядку проведения, санкционирования и финансирования тайных операций разведки².

В первую очередь законодательные инновации коснулись самого термина «тайная операция». В отличие от предшествующей

практики, когда тайные операции разведки рассматривались не как юридически закрепленный термин, а скорее как понятие, характеризующее весьма широкий спектр практической деятельности разведки, не укладывающийся в традиционные рамки деятельности по сбору и добыванию разведывательной информации, в девяностые годы появилось законодательное определение «тайной операции». Согласно Закону 1991 года под «тайной операцией» понимается акция (или акции) правительства США, осуществляемая 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, и когда они не являются:

(1) акциями, первостепенными задачами которых выступает сбор и приобретение разведывательной информации, традиционная контрразведывательная деятельность, традиционная деятельность по улучшению и поддержанию безопасности программ, осуществляемых правительством США, или административная деятельность;

(2) традиционными дипломатическими или военными акциями или текущей поддержкой таких акций;

(3) традиционной деятельностью правоприменительных органов, осуществляемой соответствующими службами правительства США, или текущей поддержкой такой деятельности;

(4) деятельностью, направленной на обеспечение текущей поддержки открытым акциям (иным, нежели те, что перечислены в пунктах 1, 2 или 3 правительственных ведомств США)³.

¹ См.: National Security Act of 1947, Title V «Accountability for Intelligence Activities», Public Law: 96–450, Oct. 14, 1980.

² См.: Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991, Pub. L. 102–88, title VI, Sec. 602 (a) (2), Aug. 14, 1991, 105 Stat. 442.

³ См.: National Security Act of 1947, Pub. L. 102–88, Title V, Sec. 502 (e), Aug. 14, 1991, 105 Stat. 445.

Если внимательно проанализировать норму закона, закрепившую понятие «тайной операции», то можно заметить, что законодатель стремится избежать жесткой регламентации тех акций разведки, которые могут быть определены как тайные операции. Обозначая ту деятельность, которая не относится к тайным операциям, данное определение указывает лишь на общие цели, которые могут преследоваться при проведении тайных операций. Фактически же (если исходить из терминологии законодателя) тайной операцией может оказаться любая акция, преследующая политические, экономические или военные цели, осуществляемая за пределами США. Ограничением здесь не будут являться ни нормы международного права, ни национальное законодательство тех стран, на территории которых проводятся операции, ни морально-нравственные нормы и правила.

Вместе с тем, ни в коей мере не ограничивая изобретательность и рвение разведывательных служб за пределами США, американский законодатель весьма трепетно и щепетильно относится к возможному влиянию тайных операций на сами Соединенные Штаты. В нескольких параграфах, регламентирующих проведение тайных операций, он трижды закрепляет нормы, призванные оградить США от последствий тайных операций. Так, в законе подробно изложены нормы, запрещающие проведение тайных операций для достижения каких-либо целей в самих Соединенных Штатах. Помимо этого, Закон содержит прямой запрет планировать какие-либо операции, нарушающие конституцию США. В последнем параграфе закона закреплена норма, по существу еще раз дублирующая эти же положения и запрещающая проводить акции, имеющие целью оказание влияния на политические процессы, общественное

мнение, политическую систему или средства массовой информации США¹.

Наряду с закреплением правовой трактовки самого понятия «тайной операции», Закон о полномочиях разведки на 1991 финансовый год² практически полностью обновляет прежние законодательные нормы, регламентирующие деятельность американской разведки в сфере проведения тайных операций (в основном закрепленные поправкой Хьюджеса-Райана 1974 года к Закону об иностранной помощи)³ и добавляет в титул 5 Закона о национальной безопасности 1947 году обновленные законодательные стандарты, устанавливающие порядок санкционирования, проведения, финансирования и контроля за тайными операциями разведки⁴.

Лицом, непосредственно полномочным принимать решение о проведении тайной операции согласно Закону 1991 года, является непосредственно президент США. Столь высокий статус должностного лица, наделяемого исключительным правом санкционировать тайные операции, говорит о том серьезном внимании, которое американский законодатель придает этому направлению разведывательной деятельности, или же, оценивая сугубо прагматичную сторону вопроса, о той высокой степени осторожности, которую проявляет конгресс США в связи с возможными пагубными последствиями для международного престижа Соединенных Штатов в случае, если достоянием гласности станет официальная, документированная

¹ См.: Pub. L. 102–88, title VI, Sec. 602 (a) (2), Aug. 14, 1991, 105 Stat. 442.

² См.: Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991, Pub. L. 102–88, Aug. 14, 1991, 105 Stat. 442.

³ См.: Pub. L. 93–589, Hughes Ryan Amendment to Foreign Assistance Act of 1961 of 1974.

⁴ См.: Pub. L. 102–88, title VI, Sec. 602 (a) (2).

причастность к подобным акциям правительства США.

Закон о полномочиях разведки на 1991 финансовый год устанавливает достаточно жесткие рамки тех условий, в которых президент может принять решение о проведении тайной операции: «... Президент не может давать право на проведение тайной операции министерствами, ведомствами Соединенных Штатов либо их подразделениями, если он не сочтет, что такая акция может оказать существенную поддержку внешнеполитическим целям Соединенных Штатов и важна для национальной безопасности Соединенных Штатов, обоснование чего должно быть изложено в выводах, которые должны удовлетворять следующим условиям.

1. Каждый вывод должен быть изложен письменно, если, конечно, не требуются немедленные действия США или недостаток времени не позволяет изложить выводы письменно; в этом случае письменное изложение решения президента должно быть своевременно представлено и сопровождено письменными выводами как можно быстрее, но ни в коем случае не позднее чем по прошествии 48 часов после принятия решения.

2. За исключением случаев, указанных в предыдущем пункте, выводы не могут уполномочить или санкционировать тайную операцию или какой-либо аспект такой операции, который уже был осуществлен.

3. Каждый вывод должен определять то министерство, то ведомство или то подразделение правительства США, уполномоченное финансировать или участвовать каким-либо существенным образом в такой операции. Каждое должностное лицо, контрагент или лицо, работающее по соглашению в министерстве, ведомстве или подразделении правительства США, ином, нежели Центральное разведывательное управление, определенное для участия каким-либо образом в тайной

операции, должно следовать или инструкциям и установкам ЦРУ, или письменным инструкциям и установкам, принятым тем министерством, ведомством или подразделением федерального правительства, которое приняло решение о его участии;

4. Каждый вывод должен детализировать, рассматривается ли возможность, что какая-либо третья сторона, которая или не является элементом, подрядчиком, контрагентом правительства Соединенных Штатов, или по каким-либо иным причинам не следует инструкциям и установкам правительства США, будет использоваться для финансирования или участия иным существенным образом в тайной операции, или будет использоваться для осуществления тайной операции от имени Соединенных Штатов.

5. Выводы не могут являться основаниями для санкционирования какой-либо акции, которая нарушает Конституцию или любой из законов США»¹.

Если внимательно присмотреться к тем ограничениям, которые закон накладывает на президента в случае принятия им решения о проведении тайной операции, то видно, что лишь несколько условий носят жесткий, регламентирующий характер. Это: запрет на проведение тайных операций, нарушающих Конституцию, либо законы США; обязательная письменная санкция президента на проведение тайной операции и письменное обоснование ее необходимости; обязанность президента точно указывать то ведомство, на которое возлагается обязанность проведения операции либо какой-то части операции. Остальные законодательные положения по своему характеру не столь абсолютны.

В качестве основного вида контроля за порядком подготовки и осуществления

¹ См.: National Security Act of 1947, Pub. L. 102–88, title V, Sec. 503 (a).

тайных операций законом определен контроль со стороны законодательного органа — конгресса США. В конгрессе функции контроля за тайными операциями возложены на разведывательные комитеты обеих палат. В соответствии с законом президент должен убедиться, что «... выводы о необходимости проведения операции будут представлены разведывательным комитетам конгресса в максимально короткий срок после принятия президентом решения о проведении операции, но до начала проведения операции...»¹. Следует отметить, что и это положение не носит абсолютного характера. Редакция 1991 года сохраняет те исключения из общих правил (в несколько измененной формулировке), которые были введены поправками 1980 года²: «... Если президент сочтет, что необходимо ограничить доступ к выводам ввиду чрезвычайных обстоятельств, угрожающих жизненным интересам США, выводы могут быть представлены председателям и лидерам парламентского меньшинства разведывательных комитетов, спикеру и лидеру парламентского меньшинства Палаты представителей, лидерам парламентского большинства и меньшинства Сената и таким другим должностным лицам конгресса, которых определит президент»³.

В дополнение к уже имеющимся исключениям из правил Закон о полномочиях разведки на 1991 финансовый год добавляет еще одно, более чем существенное положение: «... В том случае, если выводы не представлены (конгрессу) ..., президент должен в полном объеме безотлагательно информировать разведывательные комитеты и должен представить обоснования, по которым не было осу-

ществлено предварительное уведомление»⁴. То есть фактически президенту дается законодательно закрепленное право и вовсе не информировать конгресс о планируемой к проведению тайной операции, если, конечно, у него имеются аргументы относительно того, что своевременное информирование конгресса о проводимой операции было по каким-либо причинам невозможно либо нецелесообразно. Учитывая же саму специфику таких разведывательных акций, к коим относятся тайные операции, очевидно, что подобные аргументы могут найтись в подавляющем большинстве случаев. Поскольку же обозначенная в данном параграфе временная категория «безотлагательно» может толковаться весьма различно, то с учетом вышеупомянутых временных ограничений можно заключить, что вполне соответствующей закону (хотя и требующей письменных разъяснений со стороны президента) будет ситуация, когда президент предоставит конгрессу свои выводы и свое обоснованное решение о проведении тайной операции в пределах 48 часов после начала (а вполне возможно, что уже и после окончания ее проведения)⁵.

Новое законодательство, оставляя президенту легальные возможности для сокращения круга лиц, осведомляемых о плане тайной операции до начала ее проведения, достаточно жестко регулирует те обстоятельства, при которых можно вносить изменения в первоначально представленный план тайной операции. Президент не вправе лишь по собственному усмотрению, без уведомления конгресса, корректировать цели и задачи операции. В том случае, если первоначальный план все же был изменен, президент обязан уведомить о внесенных изменениях разведывательные комитеты и парламент-

¹ См.: Pub. L. 102–88, title V, Sec. 503 (c).

² См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1980, Pub. L. 96–450, Oct. 14, 1980, 94 Stat. 1978.

³ См.: Pub. L. 102–88, title V, Sec. 503 (2).

⁴ Ibid., title V, Sec. 503 (c).

⁵ Pub. L. 102–88, title V, Sec. 503 (a) (1), Sec. 503 (c) (3).

ских лидеров обеих палат конгресса¹. То есть президент заведомо лишен возможности, манипулируя целями и задачами планируемых операций, утаивать от конгресса реальное содержание планируемых акций.

Меры законодательного контроля распространяются не только на стадию подготовки, планирования и санкционирования тайных операций. В законе предусмотрена и процедура контроля за осуществляемыми и уже осуществленными разведывательными службами операциями. В этой связи на директора национальной разведки, руководителей федеральных министерств и ведомств возложена обязанность предоставлять в разведывательные комитеты конгресса все сведения о тайных операциях, в которых принимали участие вверенные им подразделения. В соответствии с Законом о полномочиях разведки на 2010 финансовый год помимо сведений о самой операции разведывательным комитетам конгресса должна быть также предоставлена информация о правовых основаниях, в соответствии с которыми проводилась или проводится тайная операция².

Законом также предусмотрены некоторые ограничения в финансировании тайных

операций. В частности, запрещается увеличивать бюджетные фонды министерств и ведомств либо отдавать распоряжение об их увеличении в интересах проведения какой бы то ни было тайной операции до тех пор, пока президентом не будут в соответствующем порядке представлены письменные выводы о необходимости такой акции³.

Следует отметить, что все перечисленные выше процедуры законодательного контроля за тайными операциями разведки носят характер дополнительных мер контроля и не исключают применения всех иных предусмотренных законодательством форм и методов контроля за разведывательной деятельностью⁴.

В отличие от самого решения о проведении тайной операции, все вопросы, связанные с обеспечением сохранности секретной информации, защитой методов, сил и средств, используемых при проведении операции, закон относит к ведению директора национальной разведки и глав тех министерств и ведомств, которые принимают участие в осуществлении тайной операции.

Библиография

1. Foreign Relations, 1945–1950, Emergence of the Intelligence Establishment, Washington: Governmental Printing Office, 1996.
2. The Report on the Covert Activities of the Central Intelligence Agency, Sept. 30, 1954. [сайт]. URL: http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/45/doolittle_report.pdf (дата обращения: 20.10.2013)
3. National Security Council Directive № 10/2, Washington, June 18, 1948.. [сайт]. URL: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/d292> (дата обращения: 20.10.2013)
4. U. S. Department of State, Foreign Relations of the United States. Vol. III. Western Europe. Washington: Governmental Printing Office, 1974.
5. U. S. Congress, Senate, 94th Congress, 2nd session, Select Committee to Study Governmental

¹ Ibid., title V, Sec. 503 (d).

² См.: Pub. L. 111–259, title III, Sec. 331 (a), Oct. 7, 2010, 124 Stat. 2685.

³ См.: National Security Act of 1947, Pub. L. 102–88, title V, Sec. 602 (c).

⁴ См.: Pub. L. 102–88, title V, Sec. 602.

Правовое обеспечение национальной безопасности

- Operations with respect to Intelligence Activities, Foreign and Military Intelligence, Final Report, Book I, April 26, 1976, Washington: Governmental Printing Office, 1976.
6. Executive Order № 11905 of 18 Feb. 1976, Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol. 12, No. 8, February 23, 1976, Washington: Governmental Printing Office, 1976.
 7. Central Intelligence Agency Act of June 20, 1949, ch. 227, 63 Stat. 208.
 8. Foreign Assistance Act of 1961, Public Law: 87–195, Sept. 4, 1961, 75 Stat. 424.
 9. Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1980, Public Law: 96–450, Oct. 14, 1980, 94 Stat. 1978.
 10. Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991, Public Law: 102–88, Aug. 14, 1991, 105 Stat. 442.
 11. International Security Assistance and Arms Export Control Act of 1976, Public Law: 94–329 June 30, 1976, 90 Stat. 765.
 12. War Powers Act of 1973, Public Law: 93–148, Nov. 7, 1973, 87 Stat. 555.
 13. Leary W. M. The CIA: History and Documents. N.Y. 1984.

References (transliterated)

1. Foreign Relations, 1945–1950, Emergence of the Intelligence Establishment, Washington: Governmental Printing Office, 1996.
2. The Report on the Covert Activities of the Central Intelligence Agency, Sept. 30, 1954. [sait]. URL: http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/45/doolittle_report.pdf (data obrashcheniya: 20.10.2013)
3. National Security Council Directive № 10/2, Washington, June 18, 1948.. [sait]. URL: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/d292> (data obrashcheniya: 20.10.2013)
4. U. S. Department of State, Foreign Relations of the United States. Vol. III. Western Europe. Washington: Governmental Printing Office, 1974.
5. 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, April 26, 1976, Washington: Governmental Printing Office, 1976.
6. Executive Order № 11905 of 18 Feb. 1976, Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol. 12, No. 8, February 23, 1976, Washington: Governmental Printing Office, 1976.
7. Central Intelligence Agency Act of June 20, 1949, ch. 227, 63 Stat. 208.
8. Foreign Assistance Act of 1961, Public Law: 87–195, Sept. 4, 1961, 75 Stat. 424.
9. Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1980, Public Law: 96–450, Oct. 14, 1980, 94 Stat. 1978.
10. Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991, Public Law: 102–88, Aug. 14, 1991, 105 Stat. 442.
11. International Security Assistance and Arms Export Control Act of 1976, Public Law: 94–329 June 30, 1976, 90 Stat. 765.
12. War Powers Act of 1973, Public Law: 93–148, Nov. 7, 1973, 87 Stat. 555.
13. Leary W. M. The CIA: History and Documents. N.Y. 1984.