

Дундуков М.Ю.

РАЗВЕДКА КАК ВИД ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В США

Аннотация: Представленная статья посвящена анализу разведывательной деятельности США как одного из видов деятельности американского государства. В статье исследуется вопрос об относимости к разведывательной деятельности таких видов деятельности американского государства как: внешняя разведывательная деятельность, контрразведывательная деятельность, политический сыск, деятельность по обеспечению внутренней безопасности, деятельность в сфере осуществления тайных операций. Статья основана на анализе американского законодательства, в первую очередь таких законодательных актов как Закон о национальной безопасности 1947 года, Закон об организации разведки 1992 года, Закон о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года. В статье также раскрывается эволюция представлений о «внутренней безопасности» от начала 50-х годов XX века, когда она означала противодействие мировой коммунистической угрозе, до настоящего времени, когда под внутренней безопасностью понимают защиту территории Соединенных Штатов от терроризма и других угроз.

Review: The article is devoted to the intelligence activities of the USA as one of the types of activity of the American state. The article evaluates the issue of whether foreign intelligence activity, counter-intelligence activity, political investigation, internal security guarantees, secret operations activity may be regarded as intelligence activities. The article is based upon the analysis of the American legislation and first of all on such legislative acts as the National Security Act of 1947, Intelligence Reorganization Act of 1992, Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004. The article also discusses the evolution of views on the “domestic security” from the 1950s when it stood for fighting global communist threat to the current time, when the domestic security refers to protection of the US territory from terrorism and other threats.

Ключевые слова: разведывательная деятельность, внешняя разведка, национальная разведка, контрразведка, внутренняя безопасность, политический сыск, тайная операция, национальная безопасность, разведывательная информация, разведывательное сообщество

Keywords: intelligence activities, foreign intelligence, national intelligence, secret service, domestic security, political investigation, secret operation, intelligence information, intelligence community.

В Соединенных Штатах термин «разведывательная деятельность» («intelligence»)¹ является законодательно детерминированным. Определение разведывательной деятельности дается, например, в Законе об организации разведки 1992

года², принятом как часть Закона о полномочиях разведки на 1993³. Указанный закон дает определение не только понятию «разведывательная деятельность», но и таким понятиям как «внешняя разведка», «национальная разведка», «контрразведка».

На первый взгляд, подобный педантизм американского законодателя должен существенно облегчить задачу и свести вопрос о понятии «разведыва-

¹ Англоязычный термин “intelligence” во многом является аналогом русского термина “разведка”. Как и в Российской Федерации, в США под разведкой понимают определенный вид деятельности (или информацию, получаемую в результате подобной деятельности) и систему органов, уполномоченных государством на осуществление подобной деятельности. – Прим. автора.

² См.: Intelligence Organization Act of 1992, Oct. 24, 1992, Pub. L. 102-496, 106 Stat. 3189.

³ См.: Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1993, Oct. 24, 1992, Pub. L. 102-496, 106 Stat. 3189.

вательной деятельности» к анализу законодательно закрепленных положений. Однако, как это будет показано ниже, закон лишь частично очерчивает рамки той деятельности, которая по природе своей является разведывательной деятельностью.

Закрепляя во вводных титулах большинства законодательных актов определения основных понятий, используемых в тексте закона, американский законодатель не преследует цели дать некое общее, энциклопедическое определение тому или иному понятию или термину. Его задача куда более утилитарна: определить содержание термина применительно к содержанию того закона, в котором он использован. Соответственно, термин «разведывательная деятельность» в Законе об организации разведки 1992 года раскрывается применительно к деятельности разведывательного сообщества США, поскольку указанный закон закрепляет структурную организацию и полномочия разведывательного сообщества. При этом за рамками закона остается вся та часть разведывательной деятельности, которая может осуществляться другими государственными органами за рамками той деятельности, которая по закону относится к компетенции разведывательного сообщества США.

Тем не менее, исследование вопроса о содержании понятия разведывательная деятельность целесообразно будет начать с анализа законодательно закрепленных положений. Согласно Закону об организации разведки 1992 года под *разведкой* (как видом деятельности) в законе понимается внешняя разведка и контрразведка. Термин *контрразведка* определен как информация, собираемая, и деятельность, осуществляемая в целях защиты от шпионажа, другой разведывательной деятельности, саботажа или покушений на должностных лиц, при условии, что данные акции направляются или совершаются от имени иностранных правительств их элементов, иностранных организаций, иностранных граждан или международных террористических групп⁴.

Достаточно своеобразно определен в законе термин *внешняя разведка*. Американский законодатель по сути дела попытался определить внешнюю разведку не как деятельность уполномоченных государственных органов, а лишь как информацию⁵, добываемую

посредством подобной деятельности. То есть, с точки зрения американского законодателя под *внешней разведкой* следует понимать «...информацию, относящуюся к потенциалу, намерениям или деятельности иностранных правительств и их элементов, иностранных организаций, и граждан, а также к международной террористической деятельности»⁶.

Весьма показательно включение в число законодательно определенных терминов такого термина, как *национальная разведка*. Закон об организации разведки 1992 года определил национальную разведку (или разведку в интересах национальной безопасности) как «...разведывательную деятельность, осуществляемую (информацию, добываемую) в интересах более чем одного федерального министерства или ведомства, и не относящаяся к контрразведывательной или правоприменительной деятельности, осуществляемой ФБР за исключением той ее части, которая осуществляется в соответствии с процедурами совместно согласованными директором центральной разведки и генеральным атторнеем⁷.

В 2004 году Законом о разведывательной форме и противодействии терроризму определение национальной разведки было пересмотрено с очевидной тенденцией в сторону расширения границ деятельности, которую по закону можно рассматривать как национальную разведку. Закон определил, что к национальной разведке относится «вся разведывательная информация, вне зависимости от источника ее происхождения, включающая информацию, собираемую как на территории США, так и за ее пределами, которая 1) имеет отношение, в соответствии с любыми инструкциями, изданными президентом, к деятельности более чем одного федерального министерства или ведомства и 2) влечет угрозы Соединенным Штатам, их населению, собственности или интересам, связана с разработкой распространением или использованием оружия массового поражения, либо относится к другим вопросам, имеющим отношение к национальной или внутренней безопасности США»⁸.

Несмотря на несколько иные формулировки, использованные в новой редакции закона, несложно

⁴ См.: Pub. L. 102-496, title VII, Sec. 702, Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3188.

⁵ См.: Intelligence Organization Act of 1992, Sec.702, Oct. 24, 1992, Pub. L. 102-496, 106 Stat. 3189.

⁶ См.: National Security Act of 1947, Sec. 3(2), July 26, 1947, ch. 343, 61 Stat. 495.

⁷ См.: Pub. L. 102-496, title VII, Sec. 702, Oct. 24, 1992, 106 Stat. 3188.

⁸ См.: Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Pub. L. 108-458, title I, Sec. 1012, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3662.

Правовое обеспечение национальной безопасности

заметить, что фактически изменения затронули лишь ту часть разведывательной информации, которая может быть добыта на территории Соединенных Штатов. Если в редакции 1992 года к национальной разведке не могла быть отнесена значительная часть разведывательной информации, добываемой на территории США, например контрразведывательная или правоприменительная деятельность ФБР, то в редакции 2004 года к информации национальной разведки в равной мере относится как информация, собранная за пределами США, так и информация добываемая на территории Соединенных Штатов. Неизменным, однако, остался главный критерий относимости разведывательной деятельности (и собираемой в результате этой деятельности информации) к национальной разведке – заинтересованность в добываемой информации более чем одного федерального министерства или ведомства.

На первый взгляд, формулируя определение национальной разведки исходя не из конечной цели подобной деятельности и даже не из специфики информации, добываемой в результате подобной деятельности, а из того, каким образом будет использована добытая в результате подобной деятельности информация, американский законодатель нарушает общую логику рассуждений и отклоняется от единого классифицирующего основания. Однако, можно назвать по крайней мере две веские причины, объясняющие то, почему именно на способы возможного использования добытой разведывательной информации обращает основное внимание американский законодатель в определении термина «национальная разведка».

Первая причина связана с исторической раздробленностью национальной разведывательной системы США. Несмотря на огромный прогресс, достигнутый на пути создания единой централизованной системы разведки, американская разведывательная организация пока еще далеко не свободна от влияния предыдущей эпохи ведомственной разведки. Как уже подчеркивалось выше, и поныне большинство членов разведывательного сообщества США – это ведомственные разведки, крайне тесно связанные с потребностями и интересами своих головных ведомств. Поэтому, по сей день существенная часть разведывательной информации, добываемой ведомствами, входящими в состав разведывательного сообщества США, добывается ими не в интересах всего государства или федерального правительства в целом, а лишь в интересах отдельных министерств или ведомств.

Вводя же понятие «национальной разведки», законодатель обособляет ту часть разведывательной деятельности, которая осуществляется в интересах всего государства или хотя бы какой-то части государственных органов от той части этой деятельности, которую ведомственные разведывательные службы ведут в интересах своих собственных министерств, как бы показывая этим особую значимость для государства именно подобной деятельности. Бесспорно, такое разделение носит весьма условный характер, так как в зависимости от конкретных обстоятельств одна и та же информация может иметь или узковедомственную востребованность, или же быть полезной для всего федерального правительства.

Вторая причина введения законодательного определения термина «национальная разведка» сугубо прагматична и связана с особенностями финансирования разведывательной деятельности США. В зависимости от того, в чьих интересах осуществляется разведывательная деятельность, ее финансирование в США осуществляется либо в рамках общенациональных разведывательных программ⁹, либо же в рамках бюджета того министерства, функциональным подразделением которого является соответствующая разведывательная служба. Поэтому, определяя в текстах бюджетных законопроектов, в иных правовых документах разведывательную деятельность как национальную разведку, законодатель косвенно указывает на то, из какого источника будет финансироваться подобная деятельность.

Вторая из обозначенных причин также весьма неплохо объясняет появление новой редакции термина национальная разведка в 2004 году. Более широкое толкование национальной разведки позволяет на вполне законном основании финансировать из бюджета национальной разведывательной программы ту часть деятельности разведывательного сообщества, которая направлена на противодействие терроризму и обеспечение внутренней безопасности Соединенных Штатов.

В целом, несмотря на то, что Закон об организации разведки 1992 года законодательно закрепляет ряд ключевых понятий относящихся к разведке, он не позволяет получить исчерпывающие представления о том, что же сегодня в США понимают под разведкой. Весьма очевидно, что содержащееся

⁹ Имеются ввиду такие программы финансирования разведки как: Национальная программа разведки и Программа военной разведки. – Прим. автора.

в законе определение разведки лишь как внешней разведки и контрразведки не исчерпывают всего того спектра задач, которые традиционно в США решаются разведкой.

Достаточно несложно показать, что частью разведывательной деятельности в США являются «тайные операции» разведки¹⁰, по сути аккумулирующие в себе всю иную деятельность, осуществляемую разведкой за пределами США и выходящую за рамки сбора и добывания разведывательной информации. «Тайные операции» осуществляются разведывательными службами (преимущественно ЦРУ), финансируются из бюджета разведки, контроль за ними осуществляют комитеты по разведке обеих палат конгресса¹¹, правовые стандарты, определяющие порядок проведения, финансирования и контроля за тайными операциями также обычно инкорпорируются в нормативные акты, регламентирующие отношения в сфере разведки¹².

При этом, хотя законодательство, регламентирующее порядок проведения тайных операций, и обходит молчанием тот факт, правомочно или нет относить тайные операции к разведывательной деятельности, законодательная норма, регламентирующая контрольные полномочия разведывательных комитетов конгресса в отношении «тайных операций», совершенно определенно относит тайные операции к разведывательной деятельности¹³.

Существенно труднее решить вопрос о том, следует ли относить к разведывательной деятельности политический сыск или, используя американскую терминологию, деятельность в сфере обеспечения «внутренней безопасности»¹⁴. Бесспорно, в основе

подобной деятельности лежит деятельность, предполагающая сбор и добывание разведывательной информации. Однако сбор и добывание разведывательной информации предполагает и полицейская деятельность. Но в случае с полицейской, правоохранительной деятельностью (в отличие от деятельности разведывательной) принципиальную важность имеет не сама по себе добытая информация, а возможность и допустимость ее использования в судебном процессе для доказательства противоправной деятельности виновных лиц. Кроме этого, правоохранительные органы ведут свою деятельность в рамках жестких процессуальных требований, установленных конституцией и национальным законодательством. Для деятельности же разведки лишь в последние десятилетия в США были установлены определенные процессуальные ограничения, действующие как правило лишь в том случае, если разведка осуществляет свою деятельность на территории собственного государства.

Именно различие в целях, преследуемых разведывательными службами и правоохранительными органами, а также различие в приемах и методах, используемых для добывания разведывательной информации, может служить критерием, позволяющим с известной степенью определенности разграничить разведывательную деятельность и ту часть правоохранительной деятельности, которая также связана со сбором и добыванием разведывательной информации.

Подходя с подобных позиций к анализу деятельности в сфере обеспечения «внутренней безопасности», необходимо отметить, что на различных этапах истории США подобная деятельность имела сходство как с полицейской, правоохранительной деятельностью, так и с деятельностью разведывательной.

Определенный отпечаток на деятельность в сфере обеспечения «внутренней безопасности» (internal security) наложили особенности американской истории периода «холодной войны». Во времена «холодной войны» в США практически была размыта грань между политическим сыском и контрразведкой. Небезызвестное законодательство о «внутренней безопасности» 50-х годов (Закон о внутренней безопасности 1950 года¹⁵, Закон о контроле над коммунистами 1954 года¹⁶ и т.д.) позволяло на основе весьма

¹⁰ Covert action.

¹¹ См.: National Security Act of 1947, Pub. L. 102-88, title V, Sec. 503(c).

¹² Впервые «тайные операции» были упомянуты в законе, самым непосредственным образом относящемся к разведке – Законе о ЦРУ 1949 года (см.: Central Intelligence Agency Act of June 20, 1949, ch. 227, 63 Stat. 208). Современные законодательные стандарты в сфере проведения тайных операций также содержит закон о разведке – Закон о полномочиях разведки на 1991 финансовый год. См.: Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991, Pub. L. 102-88, title VI, Sec. 602(a)(2), Aug. 14, 1991, 105 Stat. 442.

¹³ См.: Pub. L. 102-88, title VI, Sec. 602(a)(2), Aug. 14, 1991, 105 Stat. 441.

¹⁴ Internal Security. Не путать с Homeland Security. Оба термина переводятся на русский язык как «внутренняя безопасность», но в американском законодательстве имеют разное значение. – Прим. автора.

¹⁵ См.: Internal Security Act of Sept. 23, 1950, Ch.1024, 64 Stat.987.

¹⁶ См.: Communist Control Act of Aug. 24 1954, Ch.886, 68 Stat. 775.

Правовое обеспечение национальной безопасности

формальных признаков квалифицировать, например, различные проявления экстремизма на территории США не как сугубо внутренние угрозы, а как угрозы внешние, исходящие от «мирового коммунистического движения»¹⁷.

Соответственно противодействие подобной «внешней угрозе» осуществлялось контрразведывательными органами с использованием приемов и методов работы, свойственных контрразведке. Например, в рамках небезызвестной контрразведывательной программы ФБР (сокращенно «Cointelpro») американская контрразведка вплоть до 1971 года боролась не только с американскими коммунистами¹⁸, но и с социалистами, Ку-клукс-кланом, черными националистами¹⁹, студентами-противниками войны во Вьетнаме²⁰ и даже с отдельными сотрудниками администрации президента Никсона.

Однако, уже с начала 70-х годов прошлого века деятельность ФБР в сфере политического сыска постепенно начала выстраиваться на основе требований, предъявляемых к правоохранительной деятельности²¹, а в 1972 году появились и первые правовые стандарты, жестко разграничивающие контрразведывательную и правоохранительную деятельность (примечательно, что эти стандарты в отсутствие законодательного урегулирования данного вопроса были установлены решением Верховного Суда США)²². После того же как Специальный следственный комитет конгресса в 1975 году рекомендовал ФБР разграничить политический сыск и контрразведывательную деятельность²³, генеральным атторнеем США для ФБР в 1976 году были изданы новые инструкции, согласно которым

деятельность ФБР в сфере обеспечения «внутренней безопасности» фактически была приравнена к правоохранительной деятельности.

Таким образом, деятельность в сфере обеспечения «внутренней безопасности» (internal security) в США лишь в общеисторическом плане может рассматриваться как деятельность разведывательная. До 1976 ее следует рассматривать как часть контрразведывательной деятельности, после 1976 года ее целесообразно относить к правоохранительной деятельности.

После событий 11 сентября 2001 года в американском законодательстве появился новый термин, обозначающий внутреннюю безопасность: “homeland security”. Первоначально термин “homeland security” получил свое закрепление в изданной президентом Дж. Буше в июле 2002 года “Национальной стратегии внутренней безопасности”. Данным документом внутренняя безопасность фактически была сведена к проблеме защиты территории Соединенных Штатов от терроризма и определена как: “...совместные общенациональные усилия для предотвращения террористических атак на территории Соединенных Штатов, для уменьшения уязвимости Америки перед терроризмом и для минимизации ущерба и восстановления от тех атак, которые все же могут произойти”²⁴.

Однако, стратегии безопасности традиционно считаются в США не правовым, а политическим документом, и представленные в них формулировки не имеют обязательной юридической силы. Кроме того, совершенно очевидно, что формирующаяся система органов по обеспечению внутренней безопасности создавалась не только с целью противодействия терроризму на американской территории. Поэтому, вряд ли можно рассматривать подобную узкую трактовку внутренней безопасности как официальную и общепринятую.

Значимую с юридической точки зрения трактовку понятия «внутренняя безопасность» закрепляет Закон о внутренней безопасности 2002 года²⁵. Закон не определил непосредственно сам термин «внутренняя безопасность» («homeland security»), однако, он раскрыл содержание как раз той части этого понятия, которая несет основную смысловую нагрузку: за-

¹⁷ См.: Ch.1024, sec.1, 64 Stat.987.

¹⁸ См.: 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.

¹⁹ 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.

²⁰ См.: Keller William Walton The Liberals and J. Edgar Hoover. Princeton, 1989. P.181.

²¹ См.: U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Final Report, Book III. P. 354-356.

²² См.: United States v. United States District Court, 407 U.S. 297(1972).

²³ См.: Final Report of the Selected Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Book 3. P.75-76.

²⁴ См.: National Strategy for Homeland Security July 16, 2002, Part 1, Introduction, P.2: См.: [сайт]. URL: http://www.ncs.gov/library/policy_docs/nat_strat_hls.pdf (дата обращения: 25.06.2013).

²⁵ См.: Homeland Security Act of 2002, Pub. L. 107-296, title I, Sec. 2, Nov. 25, 2002 116 Stat. 2140

кон определил термин “homeland” и синонимичный ему термин “American homeland” как “Соединенные Штаты”. Отсюда несложно заключить, что термину “homeland security” означает “внутреннюю безопасность Соединенных Штатов”.

Сопоставив это с уже упоминавшимися положениями Закона о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года, относящими к национальной разведке информацию, добываемую в интересах внутренней безопасности²⁶, можно сделать вывод о том, что внутренняя разведывательная деятельность в США также является составной частью разведывательной деятельности.

Суммируя приведенные выше рассуждения, можно сделать вывод о том, что к разведывательной деятельности США целесообразно отнести следующую деятельность:

Внешнюю разведывательную деятельность, связанную со сбором и добыванием разведывательной информации и последующей ее аналитической обработкой.

Внутреннюю разведывательную деятельность, осуществляемую в интересах обеспечения внутренней безопасности (homeland security) США

Контрразведывательную деятельность. Деятельность в сфере внутренней безопасности (до 70-х годов XX века).

Деятельность в сфере осуществления «тайных операций» разведки.

Библиография:

1. Central Intelligence Agency Act of June 20, 1949, 63 Stat. 208.
2. Final Report of the Selected Committee to Study Governmental Operations with Respect

to Intelligence Activities, Book. Washington: Governmental Printing Office, 1976.

3. Homeland Security Act of 2002, Pub. L. 107–296, Nov. 25, 2002 116 Stat. 2140
4. Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991, Pub. L. 102-88, Aug. 14, 1991, 105 Stat. 442.
5. Intelligence Organization Act of 1992, Sec.702, Oct. 24, 1992, Pub. L. 102-496, 106 Stat. 3189.
6. Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Pub. L. 108-458, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3662.
7. Internal Security Act of Sept. 23, 1950, Ch.1024, 64 Stat.987.
8. Keller William Walton, The Liberals and J. Edgar Hoover. Princeton: 1989.
9. National Security Act of 1947, July 26, 1947, ch. 343, 61 Stat. 495.
10. U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans. Vol.6, FBI. Washington: Governmental Printing Office, 1976.
11. U.S. Senate, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities and the Rights of Americans, Book III. Washington: Governmental Printing Office, 1976.
12. 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.

References (transliteration):

1. Keller William Walton, The Liberals and J. Edgar Hoover. Princeton: 1989.

²⁶ См.: Pub. L. 108-458, title I, Sec. 1012, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3662.