

# КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 342.9(73)

## СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ЧЕРТЫ ЦЕНТРАЛЬНОГО РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК АДМИНИСТРАТИВНОГО АГЕНТСТВА США The Specific Features of Central Intelligence Agency (CIA) as an Administrative Agency of the USA

**Д. Т. Караманукян** – заведующий кафедрой конституционного и международного права Омской юридической академии

**D. T. Karamanukyan** – Chief of the Constitutional and International Law Chair of the Omsk Law Academy

***Аннотация.** В статье проведен анализ правового статуса и структуры Центрального разведывательного управления США. Автором также выявлены юридические коллизии по вопросу соответствия нынешнего порядка назначения глав данного органа с федеральным законодательством страны.*

*The analysis of the legal status and structure of the U.S. Central Intelligence Agency is carried out in the article. The author also identifies legal collisions between the current order of appointing the heads of the body in accordance with the federal laws of the country.*

***Ключевые слова:** административное агентство, Центральное разведывательное управление, ЦРУ, разведка, США, административное право.*

*Administrative agency, Central Intelligence Agency, CIA, intelligence, the USA, administrative law.*

В США под пристальным вниманием ученых и юристов-практиков находятся процессуальные аспекты административного права, т. е. институты, регулирующие взаимоотношения административных агентств<sup>1</sup> с частными лицами. Американскую правовую доктрину интересует, прежде всего, не административные агентства, их

статус и структура, а права физических и юридических лиц во взаимоотношениях с ними. По данной причине в юридической литературе практически отсутствуют системные исследования по вопросам материальной стороны административного права США. Совершенно справедливо отмечает Г. И. Никеров, что «американское

<sup>1</sup> В соответствии с секцией 551 раздела 5 Свода законов США под административным агентством следует понимать «любого представителя власти США независимо от того, находится ли он в подчинении другого агентства или нет... за исключением органов по иностранным делам и военных».

административное право, как нам представляется, скорее, следует именовать «административно-процессуальным правом»<sup>2</sup>.

Вместе с тем правовой статус административных агентств в государственном механизме США вызывает наибольший интерес, поскольку именно они образуют единую федеральную систему органов публичной власти, практически осуществляющих основные функции государства – как внутренние, так и внешние.

Выбор агентства для проведения детального правового анализа не случаен. Наиболее популярным и во многих странах одиозным из современных американских агентств в настоящее время выступает Центральное разведывательное управление США (далее – Центральное разведывательное управление, ЦРУ). В доказательство суждения о популярности указанного агентства можно попросить расшифровать американскую аббревиатуру NSA (в русском варианте АНБ)<sup>3</sup>. Далеко не каждый сможет это сделать, так как не многие неспециалисты знают, что такое АНБ и какие функции оно выполняет, несмотря на то что это крупнейшая спецслужба в мире. Вместе с тем о ЦРУ слышали все, кто хоть раз в жизни прочел шпионский триллер или посмотрел голливудский боевик.

Созданное в соответствии с Федеральным актом 1947 г. «О национальной безопасности» ЦРУ сегодня является независимым административным агентством<sup>4</sup>, основными функциями которого являются:

- сбор разведывательной информации, связанной с национальной безопасностью, через агентурную сеть;
- оценка и предоставление вышеуказанных данных соответствующим инстанциям;
- общее руководство и координация сбора национальных разведанных за пределами Соединенных Штатов через агентурные источники;
- по указанию президента США или директора Национальной разведки выполнение иных

функций и обязанностей, которые относятся к разведывательной деятельности, обеспечивающей национальную безопасность.

С учетом коренных организационных реформ подразделений и органов практически всех агентств разведки и национальной безопасности после крупнейших в истории США терактов, имевших место на протяжении последних 10–12 лет, в настоящее время структурно ЦРУ состоит из следующих ключевых органов и должностных лиц.

1. *Разведывательный директорат* – один из трех основных директоратов ЦРУ, который занимается обработкой и анализом полученных через внешнюю агентуру разведывательных данных и регулярно готовит отчеты по ним для президента, директора Национальной разведки и Конгресса США. В структуру Разведывательного директората входят аналитические центры, выполняющие задачи по вопросам координации усилий в областях, соответствующих наименованию. Из них наиболее важными являются центры по транснациональной преступности и наркоторговле, контрразведке, нераспространению оружия массового уничтожения, оперативной информации.

Необходимо отметить, что в рамках Разведывательного директората функционируют также аналитические отделы, изучающие геополитическую ситуацию и прогнозирующие развитие политической, военной, социально-экономической сфер деятельности государств всех континентов. Организационно они сгруппированы по географическому принципу: аналитический отдел Тихоокеанского региона Азии, Латинской Америки и Африки; аналитический отдел Ближнего Востока и Южной Азии; аналитический отдел России и Европы; аналитический отдел Ирака.

2. *Научно-технический директорат* проводит исследования и разработки в области технических средств сбора информации. В структуру директората входит ряд отделов и служб (отдел

<sup>2</sup> Никеров Г. И. Административное право США. М. : Наука, 1977. С. 23.

<sup>3</sup> АНБ – Агентство национальной безопасности – смежная организация, созданная для координации разведывательных действий и осуществления сотрудничества между АНБ и военными криптографическими агентствами. Отвечает также за защиту государственных коммуникационных каналов от действий аналогичных служб других государств по всему миру.

<sup>4</sup> В силу того что агентства данной категории обладают определенной долей независимости при выполнении своих функций (кадровая независимость, финансовая автономия, невмешательство в дела агентства органами исполнительной власти), в американской правовой доктрине применительно к ним употребляется термин «независимое агентство». Было бы юридически корректнее использовать термин «агентства, не зависящие от исполнительной власти», однако, учитывая специфику изучения зарубежного законодательства, далее в статье будет использовано именно понятие «независимые агентства». См.: Караманукян Д. Т. Независимые агентства как звено административной юстиции США // Проблемы права. 2011. № 4. С. 136–139.

исследований и разработок технических систем, отдел перехвата, отдел технического обеспечения и т. д.).

3. *Директорат снабжения* – орган ЦРУ, осуществляющий административные функции в виде охраны штаб-квартиры ЦРУ, занимающийся кадровыми ресурсами (включая подготовку и подбор кадров) и т. д. В него входят следующие подразделения:

– Центр по комплектованию личного состава координирует программы профессионального отбора кандидатов на службу, а также анализирует и прогнозирует кадровую ситуацию и определяет потребность в количественном и качественном составе кадров;

– Центр по изучению истории разведки США собирает, систематизирует и предоставляет информацию из истории ЦРУ, включая составление и издание монографий, в целях расширения кругозора общественности, организует конференции;

– Университет ЦРУ занимается обучением кадров основным ценностям и приверженности миссии, что способствует приобретению профессиональных навыков, необходимых для эффективного выполнении оперативно-служебных задач. Также Университет ЦРУ предоставляет сотрудникам возможность прохождения курсов повышения подготовки и переквалификации.

4. *Национальная секретная служба* – структурная единица ЦРУ, созданная 13 октября 2005 г. на месте Оперативного директората ЦРУ согласно законопроекту, подготовленному сенатором Пэтом Робертсом (руководитель сенатского комитета по разведке), в целях устранения недостатков, выявленных в ходе проведения парламентского расследования деятельности Оперативного директората перед терактами 11 сентября 2001 г. и вторжением в Ирак.

Сегодня Национальная секретная служба осуществляет поиск информации силами агентурной разведки, организует и проводит тайные операции, оказывает контрразведывательное обеспечение всем разведывательным мероприятиям. Структура Национальной секретной службы засекречена в соответствии с совместным решением директора Национальной разведки и директора ЦРУ от 13 октября 2005 года<sup>5</sup>.

5. *Генеральный инспектор* – надзорное должностное лицо ЦРУ, которое назначается в таком же порядке, как и сам директор ЦРУ, и подотчетен лишь ему. На него возложена обязанность по проведению дисциплинарных проверок, служебных расследований деятельности подразделений и рассмотрения трудовых споров в рамках ЦРУ.

6. *Исполнительный директор* – еще одно должностное лицо, которое назначается непосредственно директором ЦРУ и выступает в качестве третьего руководящего должностного лица в иерархии ЦРУ. Он выполняет повседневное руководство деятельностью ЦРУ и возглавляет Исполнительный совет, состоящий из пяти членов, каждый из которых отвечает за один из следующих секторов: финансы, глобальная поддержка, информационное обеспечение, человеческие ресурсы, служба внутренней безопасности.

Специфика исполнительной власти США заключается в регулярном формировании «союзов» государственных органов для выполнения однотипных и схожих задач. В частности, в 1981 г. правительственным распоряжением № 12333 было создано Разведывательное сообщество США, состоящее из 16 отдельных административных агентств, перед которыми стоит задача ведения разведывательной деятельности. ЦРУ занимает ведущее положение в данном сообществе, которое определяется отнюдь не тем, что это самое крупное и финансируемое агентство из входящих в «союз». Ни по числу сотрудников, ни по размеру бюджета ЦРУ не занимает первых мест, уступая многим другим спецслужбам, в частности, вышеуказанному АНБ<sup>6</sup>.

Главенствующее место ЦРУ заключается в том, что оно координирует деятельность всех остальных американских разведок, выступая в качестве стратегического ориентира по многим вопросам внешней разведки и инициатором самых разных тайных операций на территории других стран.

До 2004 г. ЦРУ несло ответственность за свою деятельность перед президентом и сенатом, что характерно для всех независимых административных агентств США. Однако со вступ-

<sup>5</sup> См.: URL: <https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/press-release-archive-2005/pr10132005.html>

<sup>6</sup> Численность и годовой бюджет агентства являются государственной тайной. Существуют различные оценки этих цифр: число работников в штаб-квартире оценивается в 20–38 тыс. человек, около 100 тыс. работают на военных базах по всему миру. По некоторым сведениям, бюджет АНБ – 3,5–13 млрд долларов, что делает ее самой финансируемой спецслужбой мира. См.: URL: [http://www.patriotica.ru/books/pyh\\_usa/p05.html](http://www.patriotica.ru/books/pyh_usa/p05.html)

лением в силу Федерального акта «О реформировании разведки и предотвращении терроризма» (далее – Федеральный акт), согласно которому был создан новый руководящий Разведывательным сообществом государственный институт – Управление директора Национальной разведки, появился еще один надзорный орган в виде директора Национальной разведки.

До 2004 г. Центральное разведывательное управление возглавлял директор Центральной разведки, который также занимал пост главы Разведывательного сообщества и служил личным советником президента США по вопросам разведки. С 21 апреля 2005 г. в соответствии с Федеральным актом был создан институт директора ЦРУ, которому было передано лишь руководство ЦРУ. Кандидатура на пост директора ЦРУ выдвигается президентом США по рекомендации директора Национальной разведки в сенат, который решением большинством голосов утверждает ее.

Следует подчеркнуть, что, в соответствии с новыми изменениями о порядке назначения глав ЦРУ и их подотчетности, возникают существенные правовые коллизии в федеральном законодательстве.

Одно из противоречий сводится к тому, что, в отличие от общепринятых юридических атрибутов правового статуса независимых агентств государственной власти США, у руководителя ЦРУ отсутствует установленный срок полномочий. У глав других независимых агентств данный срок полномочий составляет от 5 до 8 лет, что превышает срок президентства. Более того, главы агентств не могут быть отрешены от должности в течение всего периода выполнения своих обязанностей иначе как по собственной инициативе или при «достаточных основаниях» (англ. –

for cause) по решению президента. Под термином «достаточные основания» понимаются поступки, существенно нарушающие нормы федерального законодательства или дух Конституции.

Вышеуказанные гарантии обеспечивают определенную долю независимости агентствам от политической воли исполнительной власти.

Директор и другие должностные лица ЦРУ не только не имеют срока полномочий, федеральное законодательство еще и предоставляет право президенту при желании отрешить директора ЦРУ от должности без согласия сената.

Представляется, что федеральное законодательство в части юридического статуса Центрального разведывательного управления нуждается в реформе в виде переквалификации данной спецслужбы в исполнительное агентство, основная специфическая черта которого, отличающая его от всех других разновидностей федеральных агентств, заключается в том, что во главе таких агентств стоят должностные лица (секретари) высокого ранга, назначаемые и несущие ответственность перед президентом страны, что в полной мере соответствует нынешнему порядку в ЦРУ.

На основе результатов проведенного анализа, несмотря на то обстоятельство, что модели функционирования законодательных и исполнительных органов власти США развивались без коренных радикальных конституционных изменений более 200 лет и являются эталонными для стран всего мира, можно констатировать наличие пробелов и юридических коллизий в действующем федеральном законодательстве в сфере административного права, устранение которых критически необходимо во избежание конфликтов между высшим органом законодательной и главой исполнительной властей.