

ДУНДУКОВ М.Ю.

РАЗВЕДКА И КОНТРАРАЗВЕДКА

США

(С КОНЦА XVIII ВЕКА И ДО НАШИХ ДНЕЙ)

МОСКВА - 2019

12+

Михаил Дундуков

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

«ЛитРес: Самиздат»

2016

Дундуков М. Ю.

Разведка и контрразведка США (с конца XVIII века и до наших дней) / М. Ю. Дундуков — «ЛитРес: Самиздат», 2016

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

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
Часть I. РАЗВЕДКА И КОНТРРАЗВЕДКА США С КОНЦА XVIII ВЕКА И ДО 1947 ГОДА	18
Глава 1. РАЗВЕДКА США ДО НАЧАЛА XX ВЕКА	18
1.1. Американская разведка в годы войны за независимость (1775-1783 годы)	18
1.2. Разведка США в конце XVIII – первой половине XIX века (1783-1865 годы)	24
1.3. Разведка в период гражданской войны в США (1861-1865 гг.)	25
1.4. Борьба с фальшивомонетчиками и охрана американских президентов.	27
1.5. Военно-разведывательные службы в мирное время.	29
1.6. Проблема конституционности разведывательной деятельности в США	31
Глава 2. РАЗВЕДКА И КОНТРРАЗВЕДКА США В НАЧАЛЕ XX ВЕКА (1901-1918 ГОДЫ)	39
2.1. Разведка США накануне и в ходе Первой мировой войны	39
2.2. Первые криптографические службы в США	40
2.3. Создание Бюро расследований министерства юстиции (ФБР США)	43
2.4. Первые дела Бюро расследований	45
2.5. Американская контрразведка в годы Первой мировой войны	48
2.6. Американская лига защиты: негосударственная служба контрразведки	49
2.7. Борьба с уклонистами от призыва на военную службу	51
2.8. Законодательство о шпионаже в годы Первой мировой войны	53
Конец ознакомительного фрагмента.	56

ПРЕДИСЛОВИЕ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Глава 1. РАЗВЕДКА США ДО НАЧАЛА XX ВЕКА

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Printing Office, 1908 P.204.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4. Борьба с фальшивомонетчиками и охрана американских президентов.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5. Военно-разведывательные службы в мирное время.

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

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

⁴⁸ Ibid., P. 12-83.

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

⁵⁰ Ibid., P. 112.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.6. Проблема конституционности разведывательной деятельности в США

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁶ См.: 333 U.S. 103 (1948).

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

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

2.1. Разведка США накануне и в ходе Первой мировой войны

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. Первые криптографические службы в США

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹⁷ Ibid., P. 8.

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

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

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

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

2.3. Создание Бюро расследований министерства юстиции (ФБР США)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹¹ 43 Congressional Record P. 721-722.

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

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

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

2. Ежедневный отчет руководителя Бюро перед Генеральным Атторнеем .

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

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

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

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

2.4. Первые дела Бюро расследований

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

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

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

¹¹⁴ Ibid. P. 1041.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹²⁰ Ibid. P. 820, 823.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹²² 45 Congressional Record P. 1032.

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

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

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

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

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

2.5. Американская контрразведка в годы Первой мировой войны

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

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

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

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

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

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

¹²⁹ 1940 Atty. Gen. 158.

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

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

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

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

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

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

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

2.6. Американская лига защиты: негосударственная служба контрразведки

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

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

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

¹³⁴ Ibid 177 P.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.7. Борьба с уклонистами от призыва на военную службу

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

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

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

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

¹⁴¹ Ibid 42-43 P.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵¹ 56 Cong. Rec. 10067.

¹⁵² Ibid. 9977.

¹⁵³ Ibid. 9985.

¹⁵⁴ Ibid. 9987.

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

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

2.8. Законодательство о шпионаже в годы Первой мировой войны

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶³ § 4, 40 Stat. 219.

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

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

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

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

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

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

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

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.