

М.Ю. Дундуков

## КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ В ОТНОШЕНИИ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ (НА ОСНОВЕ РЕШЕНИЙ ВЕРХОВОГО СУДА США)

*Аннотация.* В данной статье рассматриваются контрольные полномочия президента Соединенных Штатов в отношении разведывательных служб США. Статья построена на анализе судебных дел, рассмотренных Верховным Судом США, в которых высший судебный орган Соединенных Штатов толкует конституционное право президента осуществлять контроль в отношении подчиненных ему в административном порядке органов. В статье также в соответствии с позицией Верховного Суда в деле *Totten v. United States* (1875 г.) обосновывается право президента как верховного главнокомандующего учреждать в военное время в системе исполнительных органов власти разведывательные службы. Сравнивая позицию Верховного Суда в указанном деле с позицией, выраженной высшей судебной инстанцией США в более позднем деле *Chicago & S. Airlines v. Waterman S.S. Corp.* (1948 г.), автор показывает эволюцию суждений Верховного Суда, признавшего в более позднем деле право главы государства учреждать разведывательные службы не только в военное, но и в мирное время.

**Ключевые слова:** Верховный Суд, контрольные функции, разведывательная служба, верховный главнокомандующий, подчиненные органы, вооруженные силы, судебное решение, конституционная основа, президент США, должностные лица.

В Конституции США не содержится прямого указания на право президента осуществлять контроль за деятельностью федеральных министерств и ведомств. Подобно полномочиям главы государства назначать должностных лиц, необходимых ему для реализации конституционных полномочий, президентское право осуществлять контрольно-надзорные функции возникло в результате толкования положений Конституции.

На практике, контрольные функции в отношении федеральных органов исполнительной власти осуществлялись уже первыми американскими президентами, начиная с Джорджа Вашингтона. Подобное право президента не оспаривалось и законодательной властью. Уже в 1789 г., во время дебатов в только что сформированной Палате представителей первого созыва Джеймс Мэдисон сформулировал совершенно определенную позицию законодателей: «...дух Конституции, выраженный совершенно определенным образом в конституционно клаузуле<sup>1</sup>, гласящей, что высший магистрат федерации должен нести ответственность за деятельность исполнительной власти...однако возложенная на него (президента) ответственность предполагает наделение его властью инспектировать и контролировать деятельность подчиненных ему должностных лиц исполнительной власти»<sup>2</sup>.

Следует однако отметить, что в Соединенных Штатах право выносить окончательное суждение по любому спорному правовому вопросу является исключительной прерогативой судебной ветви власти<sup>3</sup> и судебная власть фактически наделена более высокими полномочиями в сфере толкования конституционных норм, нежели власть исполнительная и законодательная<sup>4</sup>. Поэтому для окончательного юридического подтверждения конституционности права президента осуществлять контрольно-надзорную деятельность необходимо было заключение судебной ветви власти по данному вопросу.

Верховный Суд США сформулировал свое мнение относительно полномочий президента в сфере контрольно-надзорной деятельности лишь в середине XIX в. В 1843 г., в деле *Williams v. United States*, Верховный Суд недвусмысленно указал на то, что «Президентские обязанности (по Конституции) *требуют* исполнения им контрольно-надзорных функций в отношении подчиненных ему в административном порядке органов»<sup>5</sup>. Тем самым, высший судебный орган Соединенных Штатов пошел даже несколько дальше законодателей в истолковании контрольно-надзорных полномочий президента, указав не только на потенциальную возмож-

<sup>3</sup> См.: *Hayburn, s Case*, 2 Dall. (2 U.S.) 409 (1792).

<sup>4</sup> См.: Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. М.: изд-во Норма, 1998. С. 88.

<sup>5</sup> *Williams v. United States*, 1 How. (42 U.S.) 290 (1843).

<sup>1</sup> См.: Constitution of the United States, Article II, clause 3.

<sup>2</sup> См.: 1 Annals of Cong. 495, 499 (1789).

ность, но и на необходимость исполнения президентом контрольных функций. Жесткая и категоричная формулировка Верховного Суда США фактически исключила в дальнейшем любую возможность двусмысленного толкования контрольно-надзорных полномочий президента и окончательно подтвердила их полное соответствие положениям американской Конституции.

Определив правомерность осуществления президентом США контроля за подчиненными ему органами в системе федеральной исполнительной власти, необходимо установить, что заявленные в статье разведывательные службы обосновано относить к органам исполнительной ветви власти. На первый взгляд, этот факт очевиден. В самом деле, ведь очевидно, что разведывательные службы никак нельзя отнести ни к судебной, ни к законодательной ветвям власти. Однако, весьма лаконичная американская конституция обходит молчанием не только право президента осуществлять контрольные полномочия, но и его право учреждать разведывательные службы в системе подчиненных ему органов исполнительной власти. Как и в случае с правом президента осуществлять контроль за подчиненными ему органами, вопрос о праве президента учреждать в системе органов исполнительной власти разведывательные службы, решается на основе толкований конституции Верховным Судом США.

Первое судебное дело, в котором высший судебный орган США затронул проблему конституционности полномочий президента в сфере разведки, касалось событий, которые имели место в период гражданской войны в США 1861-1865 гг. В 1875 г. при рассмотрении дела *Totten v. United States* Верховный Суд США поставил вопрос о том, правомочен ли глава американского государства осуществлять наем разведчиков в период военных действий. Суд положительно ответил на этот вопрос. В выдвинутом обосновании подобного решения высшая судебная инстанция ссылалась на полномочия президента как верховного главнокомандующего вооруженными силами США.

Однако 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 времени. 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»<sup>6</sup>. При этом, по всей видимости, преднамеренно был обойден вопрос о том, насколько применимо подобное положение к условиям мирного времени.

<sup>6</sup> См.: *Totten v. United States*, 92 U.S. 105 (1875).

Хотя данное судебное дело и рассматривалось в 1875 г., 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 толкования<sup>7</sup>.

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 Юга<sup>8</sup>.

Весьма интересной в деле *Totten v. United States*<sup>9</sup> является попытка экстраполировать правовое понимание президентских полномочий верховного главнокомандующего вооруженными силами США, сложившееся ко второй половине XIX в., на весь период развития американского конституционализма. Достаточно лег-

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> См.: *Prize Cases* 2 Bl. (67 U.S.) 635 (1863).

<sup>9</sup> См.: *Totten v. United States*, 92 U.S. 105 (1875).

ко показать, что та трактовка, которую использует Верховный Суд, вполне соответствует теоретическим воззрениям 1875 г., когда и принималось судебное решение. Между тем, само содержание данного решения подразумевало теоретическое обоснование и предвдущей деятельности американских президентов, направленной 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»<sup>10</sup>.

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 и 1807 гг., опираясь непосредственно на конституционные полномочия президента как верховного главнокомандующего, конгресс принимает законы, позволяющие президенту использовать вооруженные силы для обеспечения исполнения законов<sup>11</sup>. 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 законов<sup>12</sup>.

В судебном же решении по делу *Totten v. United States* важно не то, какое решение принял суд, а то, что впервые 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 сохранится 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 министерствах<sup>13</sup>. 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 право президента апеллировать к своим полномочиям главнокомандующего для обоснования конституционной правомерности разведывательной деятельности в мирный период и законность использования президентом своих полномочий в сфере международных отношений для ведения внешней разведывательной деятельности.

Лишь в 1948 г. при рассмотрении судебного дела *Chicago & S. Airlines v. Waterman S.S. Corp.* Верховным Судом была окончательно разрешена дилемма о правомерности либо неправомерности использования в качестве конституционной основы разведывательной деятельности в мирный период закрепленных 2-й статьей Конституции США полномочий президента как верховного главнокомандующего вооруженными силами, а также закрепленных в той же статье полномочий президента в сфере международных отношений<sup>14</sup>. 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»<sup>15</sup>.

Хотя в указанной формулировке и не уточняется вопрос о том, в мирное или военное время правомочен президент учреждать разведывательные службы,

<sup>13</sup> См.: William Corson *The Armies of Ignorance*. N.Y. 1977. P. 593.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> См.: *Chicago & S. Airlines v. Waterman S.S. Corp.*, 333 U.S. 103 (1948).

<sup>10</sup> См.: *The Federalist*, No. 69, J. Cooke ed., 1961. P. 465.

<sup>11</sup> См.: 1 Stat. 424 (1795); 2 Stat. 443 (1807).

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

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 Суда<sup>16</sup>, можно заключить, что данное судебное решение подводит черту в вопросе о конституционной основе разведывательной деятельности и подтверждает правомерность учреждения президентом США разведывательных органов как подчиненных президенту органов исполнительной власти.

Установив весьма определенную и однозначную позицию Верховного Суда США в отношении принадлежности разведывательных служб к подчиненным президенту федеральным исполнительным органам, равно как и вытекающее из это право (вернее даже обязанность) президента осуществлять контроль за подчиненными ему ведомствами, целесообразно рассмотреть вопрос о механизме реализации президентом своих контрольных полномочий. Вполне логично, что президент, как правило, осуществляет свои контрольные полномочия в отношении разведки не непосредственно, а через систему специальных органов в системе исполнительной власти, а также через подчиненных ему должностных лиц<sup>17</sup>. В сферу непосредственного (и законодательно за-

крепленного) президентского контроля попадает лишь деятельность, связанная с проведением разведывательными службами США тайных операций<sup>18</sup>. Это, однако, нисколько не исключает права президента по своему усмотрению взять под личный контроль любую иную деятельность разведывательных органов.

Конституция США нисколько не ограничивает прав президента учреждать подчиненные ему органы или назначать должностных лиц, которые будут необходимы ему для реализации возложенных на него Конституцией обязанностей<sup>19</sup>. Единственным сдерживающим фактором в этой связи могут являться лишь вопросы финансирования вновь созданного органа. Поскольку ежегодный бюджет любого федерального ведомства США закрепляется в федеральном законе, фактически учредить новый федеральный орган президент может не иначе, как с согласия конгресса.

Любые, создаваемые президентом в рамках исполнительной ветви власти органы, в том числе и органы наделенные полномочиями в контрольно-надзорной сфере, проводят свою работу от имени и по поручению президента. Поэтому все действия подчиненных президенту органов или лиц рассматриваются с точки зрения конституционного права как действия самого президента. Подобная трактовка полностью поддерживается решениями Верховного Суда США<sup>20</sup>.

#### Библиографический список:

1. Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991. Pub. L. 102-88, Aug. 14, 1991, 105 Stat. 442.
2. Chicago & S. Airlines v. Waterman S.S. Corp., 333 U.S. 103 (1948).
3. Foster v. Neilson, 2 Pet. (27 U. S.) 253 (1829).
4. Hayburn,s Case, 2 Dall. (2 U.S.) 409 (1792).
5. Martin v. Mott, 12 Wheat, (25 U.S.) 19 (1827).
6. Prize Cases 2 Bl. (67 U.S.) 635 (1863).
7. Wilcox v. McConnel, 13 Pet. (38 U.S.) 498 (1839).
8. Williams v. United States, 1 How. (42 U.S.) 290 (1843).
9. William Corson The Armies of Ignorance. N.Y. 1977.
10. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. М.: Изд-во Норма, 1998.

#### References (transliteration):

1. Lafitskiy V.I. Osnovy konstitucionnogo stroya SShA. M.: izd-vo Norma, 1998.

<sup>16</sup> См.: Hayburn,s Case, 2 Dall. (2 U.S.) 409 (1792).

<sup>17</sup> См.: Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 109-143 (1976).

<sup>18</sup> См.: Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991. Pub. L. 102-88, title VI, Sec. 602(a)(2), Aug. 14, 1991, 105 Stat. 442.

<sup>19</sup> «...Президент вправе ... назначать должностных лиц, через которых он осуществляет свои полномочия, или же таких должностных лиц, которые назначают указанных должностных лиц». См.: Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 109-143 (1976).

<sup>20</sup> См.: Wilcox v. McConnel, 13 Pet. (38 U.S.) 498 (1839).