

УДК 351.741

СПЕЦСЛУЖБЫ КАНАДЫ ВЧЕРА И СЕГОДНЯ

© 2011 г. **Н.Л. Семин***

*Институт США и Канады РАН, Москва;
Государственный академический университет
гуманитарных наук*

В статье рассматриваются основные этапы становления органов безопасности Канады, их исторические и организационные особенности, вопросы взаимодействия с аналогичными ведомствами других стран, задачи, решаемые канадскими спецслужбами на современном этапе.

Ключевые слова: *Королевская канадская конная полиция, Служба безопасности и разведки Канады, демократический контроль над спецслужбами.*

Органы государственной безопасности Канады (разведка, контрразведка, силы спецназначения и другие структуры, традиционно объединяемые под термином «спецслужбы») [3, с. 7–8] имеют ряд специфических особенностей, позволяющих выделить их даже среди аналогичных подразделений стран Запада, несмотря на несомненное наличие общих для этих государств качественных характеристик подобных ведомств.

Прежде всего, надо отметить такую особенность спецслужб Канады, как их историческая **локальная замкнутость** в системе аналогичных ведомств строго определённого числа стран в составе США и членов Содружества (Великобритания, Новая Зеландия, Австралия). Можно говорить о том, что канадские спецслужбы и по сей день имеют достаточно узкий круг задач, которые не выходят за рамки собственной территории и национальных интересов. Большая часть их функций находится в рамках спектра общих для перечисленных стран задач. Даже участие в деятельности НАТО для канадских разведывательных органов является второстепенным по сравнению с союзническими задачами, которые они решают в интересах, общих для США и стран Содружества.

Вторая особенность канадских спецслужб – их **максимально допустимая открытость**, прозрачность для политического гражданского контроля со стороны правительства, Парламента, общественных организаций. Принципы и механизмы такого контроля сложились и были оформлены одновременно с созданием главной разведывательной службы современной Канады в 1984 г. Она, как будет показано далее, создавалась в условиях широкого обществен-

* Семин Николай Леонидович – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ИСКРАН, доцент Государственного академического университета гуманитарных наук, полковник запаса. E-mail: syomin2005@mail.ru

ного обсуждения, по результатам которого правительство было вынуждено скорректировать свои планы. В известном смысле Канада может по праву считаться одним из пионеров и примеров для подражания в области организации демократического контроля над спецслужбами. Достаточно сказать, что канадские спецслужбы, являясь подразделениями исполнительной власти, **фактически подчинены Парламенту** – ситуация почти уникальная, поскольку во всех странах мира органы безопасности находятся в безраздельном подчинении главы исполнительной власти (президента, премьер-министра и т.п.).

Немного истории

Первая государственная секретная служба Канады была создана в 1864 г. (раньше, чем в США) и называлась Пограничная полиция Запада (*Western Frontier Constabulary*). Это подразделение выполняло пограничные (патрулирование), профилактические и детективные функции на границе от Торонто до г. Сарния. Через 4 года (в 1868 г.) правительство создало на базе Пограничной полиции Запада так называемую Полицию Доминиона (*Dominion Police*) в составе всего 12 человек. Помимо прежних, у новой службы появились новые функции в виде физической охраны правительственных зданий и высших должностных лиц [4]. Как столь малочисленная структура справлялась со своими задачами – остаётся только догадываться. Известно, однако, что для несения службы Полиции Доминиона придавались добровольческие подразделения. К началу Первой мировой войны полиция насчитывала уже 140 сотрудников.

В 1920 г. произошло значимое в истории органов безопасности Канады событие: Полицию Доминиона слили с Королевской Северо-Западной конной полицией. В новой силовой структуре служили уже две с половиной тысячи человек. Так была создана знаменитая Королевская канадская конная полиция (*Royal Canadian Mounted Police, RCMP*). Пожалуй, это – единственный орган безопасности, который может быть на слуху даже у тех, кто вообще ничего не знает о канадских спецслужбах. По-прежнему главными задачами для «конных полицейских» оставались: несение пограничной службы, охрана правительства, крупные общеуголовные дела. В период между двумя мировыми войнами для решения задач разведки и контрразведки из числа сотрудников Королевской канадской конной полиции отряжались в разное время не более трёх офицеров, менее десятка полевых агентов (*field agents*) и две стенографистки. В ходе боевых действий в Европе против нацистской Германии главная канадская спецслужба выполняла ряд вспомогательных задач в тесном контакте с Управлением специальных операций (УСО) Великобритании и Управлением стратегических служб (УСС) США [2]. После окончания Второй мировой войны Королевская канадская конная полиция увеличила штатную численность и сфокусировалась на разведывательной и контрразведывательной деятельности (опять-таки, прежде всего в рамках оказания всемерного содействия британским МИ-6 и МИ-5 и американскому

ЦРУ). Главным для «конников» оставался контршпионаж, проблемы франкоязычных провинций Канады и иммиграции.

Вплоть до конца 60-х годов прошлого века Королевская канадская конная полиция оставалась сугубо военным формированием, и возглавляли её высшие полицейские чины или офицеры вооружённых сил. На рубеже 60–70-х годов, после парламентского расследования, проведённого комиссией сенатора Маккензи, в ней стали появляться гражданские специалисты, да и саму службу в 1970 г. возглавил гражданский директор – Джон Стейнс.

Во второй половине 70-х годов, после ряда скандалов, связанных с нарушением прав человека (речь шла о нескольких фактах незаконной слежки, привлечении к ответственности по надуманным основаниям и расшифровке слишком уж прямых контактов с американцами), была создана специальная Королевская комиссия, которая выработала принципы работы канадских спецслужб*. Вот эти принципы в самом кратком изложении:

– закон является приоритетом; оперативная тактика спецслужб должна быть пропорциональна серьёзности угрозы;

– ущерб от деятельности спецслужб может перевесить пользу, если они вторгаются в сферу частной жизни и свобод;

– в работе спецслужб предпочтение должно отдаваться менее агрессивным и не нарушающим права человека методам и средствам, если речь не идёт о предотвращении чрезвычайных ситуаций.

Следует отметить, что приведённые здесь общие формулировки, выработанные Королевской комиссией, оставляют широкое поле для осмысления, юридического и даже этического толкования. Так, например, вопрос о «серьёзности угрозы» ни в одном законодательстве мира до конца не отрегулирован (отсюда бесконечные коллизии с «пределами самообороны», «крайней необходимости» и т.п.). То же можно сказать и о «неагрессивных» методах работы. В качестве иллюстрации сошлёмся на израильские спецслужбы, которые на основе полномочий, закреплённых в конституции этой страны (!) [1, с. 136–137] всегда и везде просто уничтожают террористов, не считаясь с судьбами заложников и не задумываясь о «степени угрозы». Кроме того, «вторжение в частную жизнь» и ущерб от такого «вторжения» – суть материи весьма тонкие и также до конца не уяснённые. Эти вопросы долгие годы остаются благодатным полем для дискуссий правоведов и теоретиков оперативной работы.

Как бы то ни было, принципы работы канадских спецслужб, обнародованные в 1981 г., можно считать прорывом в области правового регулирования и

* Как представляется, особое внимание к спецслужбам канадцы проявили не случайно. Сыграли роль не столько собственные скандалы (ничего подобного Уотергейту в Канаде не было), сколько пример США, где 70-е годы (по итогам работы комитета Чёрча – Пайка) стали временем очередного «гражданского наступления на силовиков», сокращения ассигнований на спецслужбы, массовой критики злоупотреблений полномочиями со стороны ФБР и ЦРУ. Канада отреагировала несколько запоздало, но гораздо более эффективно в плане обеспечения прозрачности и подконтрольности силовых ведомств.

контроля над спецслужбами даже на фоне вполне либеральных законов США, принятых в 70-е и потом – в 90-е годы.

К вопросам контроля над спецслужбами в Канаде мы ещё вернёмся, а сейчас продолжим краткий исторический экскурс.

В августе 1981 г. было объявлено о подготовке к созданию отдельной от Королевской канадской конной полиции разведывательной службы. Для разработки её функциональных обязанностей и структуры была образована специальная целевая группа, по результатам работы которой на парламентское и общественное обсуждение был вынесен законопроект К-157. Это произошло в мае 1983 г. Законопроект, однако, не получил одобрения Парламента и общественности, и правительство создало специальный комитет Сената для его доработки. К концу 1983 г. новый проект закона был готов и в январе следующего года внесён в Парламент (*Bill* К-9). На этот раз обе палаты его одобрили, а летом 1984 г. он получил королевскую санкцию и стал законом.

С июля 1984 г. начинается история новой спецслужбы – Канадской службы безопасности и разведки (*Canadian Security Intelligence Service, CSIS*), действующей и поныне. Одновременно были созданы основные механизмы контроля, о которых будет сказано ниже.

Структура и функции спецслужб Канады*

В настоящее время Канадская служба безопасности и разведки является основной спецслужбой страны, действующей на её территории и за её пределами. В 2004–2009 гг. её возглавлял Джеймс Джадд (*James “Jim” Judd*). С 2009 г. у неё новый директор – Ричард Фэдден (*Richard Fadden*).

В задачи этой спецслужбы входит сбор и анализ информации об угрозах национальной безопасности Канады, к которым отнесены: терроризм, распространение ОМУ, киберпреступность, иностранный шпионаж, нарушение иммиграционных законов, политический и национальный экстремизм. Как орган контрразведки Канадская служба безопасности и разведки занимается выявлением и предотвращением этих угроз [5].

Кроме того, в систему спецслужб Канады входят:

– спецслужбы в составе Министерства национальной обороны и канадских вооружённых сил (*Department of National Defense and Canadian Forces*):

- **Разведывательное подразделение** (*Intelligence Branch*) – военная разведка;
- **Бюро безопасности связи** (*Communication Security Establishment, CSE*) – криптографическая служба, обеспечение безопасности правительственной связи и электронных сетей. Имеет функции военной контрразведки;
- а также самостоятельные спецслужбы:
- **Королевская канадская конная полиция**, выполняющая функции общегосударственной полиции. После создания в 1984 г. Канадской службы

* Русский перевод может не вполне соответствовать английскому значению. Он, в принципе, является произвольным, поскольку нигде официально не подтверждён.

безопасности и разведки она лишилась разведывательных и контрразведывательных функций, но сохранила особый статус и расширила сферу деятельности. Королевская канадская конная полиция является уникальным полицейским формированием (по функциям – близка к ФБР США), работающим на федеральном и местном уровнях. Она занимается предварительным следствием по делам о контрабанде, мошенничестве в крупных размерах, коррупции высших чиновников и топ-менеджеров, распространении наркотиков, терроризме, фальшивомонетничестве, осуществляет оперативный контроль над таможенной, охраняет правительственные здания, высших должностных лиц государства, высокопоставленных официальных гостей, национальные парки и другие объекты государственного значения. Она действует в тесном контакте с рядом других подразделений самого разного подчинения: спецподразделениями по борьбе с наркотиками, уголовной полицией и частными охранными фирмами, Национальным бюро Интерпола, службами безопасности на море и многими другими. Подотчётна (но не входит в состав) Министерству общественной безопасности Канады (*Department of Public Safety*);

- **Криминальная разведывательная служба Канады** (*Criminal Intelligence Service*), которая занимается координацией и обменом информацией по уголовным делам в национальном и международном масштабе;
- **Центр финансовых транзакций и отчётного анализа** (*Financial Transactions and Reports Analysis Center, FINTRAC*) – финансовая разведка (создана в 2001 г.). Основная задача – противодействие легализации доходов, полученных незаконным путём («отмывание денег»). В 2004 г. полномочия Центра были расширены для оказания содействия Канадской службе безопасности и разведки в противодействии финансированию терроризма как на агентурном уровне, так и на уровне информационных технологий.

В прессе и сети Интернет периодически появляется информация о существовании в Канаде (после событий 9/11) сверхсекретного антитеррористического подразделения под условным наименованием JTF-2, расшифровка которого не приводится.

Кроме того, следует подчеркнуть, что в настоящей статье речь идёт исключительно об органах государства, традиционно относящихся к «спецслужбам». Такие органы (как в Канаде, так и в других странах) являются частью правоохранительной системы, но наделены особыми, никому более не присущими полномочиями. Естественно, вся правоохранительная система Канады гораздо обширнее, чем собственно спецслужбы, но не она в данном случае является предметом нашего рассмотрения. Заинтересованный читатель может познакомиться с ней на сайте <http://www.publicsafety.gc.ca/>.

Все вышеперечисленные спецслужбы включены в действенный механизм политического гражданского контроля, созданный в Канаде более четверти века тому назад. Рассмотрим его структуру.

Структура и механизм демократического контроля над спецслужбами

В рамках исполнения рекомендаций Королевской комиссии в 1981 г. был учреждён государственный пост генерального инспектора (*Inspector General*), который получил право контроля за деятельностью всех спецслужб страны. Он отвечает за соответствие практики оперативной работы требованиям закона, имеет доступ к информации любого уровня, за исключением особо секретной (как правило, касающейся работы с зарубежной агентурой), может инициировать проверку той или иной разведывательной или контрразведывательной операции.

В 1984 г. был создан независимый **Комитет по наблюдению за безопасностью и разведкой** (*Security Intelligence Review Committee, SIRC*), состоящий из пяти членов Королевского Тайного совета Канады, не являющихся членами Палаты общин или Сената. Члены комитета назначаются генерал-губернатором после консультаций с премьер-министром и лидерами партий, имеющих не менее 12 мест в Палате общин. Комитет готовит для высшего законодательного органа страны отчёты о деятельности спецслужб. Можно считать, что этот комитет – непарламентский по природе, но работающий «при Парламенте» и «для Парламента». Получается, что в Канаде (возможно, в силу исторических традиций) сложилась особая система контроля над силовой сферой, в центре которой находится некий интегрирующий интересы всех ветвей власти орган, официально не подконтрольный ни одной из них.

Комитет по наблюдению за безопасностью и разведкой обладает очень широкими полномочиями по проверке отчётов спецслужб о проделанной работе (которые представляются ежегодно, если речь не идёт о чём-то экстраординарном). Его задача – следить за тем, чтобы работа спецслужб была эффективной без «необъяснимых и беспричинных инструкций, принимаемых в индивидуальном порядке» [5]. Обладая доступом к информации спецслужб, комитет тщательно изучает все ведомственные распоряжения и инструкции, проверяет основания, по которым конкретный человек или группа лиц могут быть «взяты в разработку» или к ним применены какие-либо меры ограничения прав. Комитет по наблюдению за безопасностью и разведкой также расследует жалобы на действия спецслужб и передаёт их в Федеральный суд Канады. О последнем следует сказать особо.

Федеральный суд Канады имеет исключительные прерогативы по санкционированию специфических средств и методов, используемых спецслужбами. Механизм и здесь максимально усложнён: для получения санкции (авторизации) спецслужба должна сначала представить в Комитет по наблюдению за безопасностью и разведкой обоснование своих предполагаемых действий, так или иначе ограничивающих права граждан. Если комитет с ними согласится, вопрос переходит к министру общественной безопасности. После согласования с ним запрос на санкцию поступает в Федеральный суд Канады, который может дать ордер на проведение таких действий, а может и отказать. Аналогично выглядит схема в отношении военных спецслужб, подчинённых Министерству национальной обороны.

Комитет по наблюдению за безопасностью и разведкой обладает правом обращаться с жалобами частных лиц и организаций на действия спецслужб в суд любой инстанции, а также федеральный Парламент и провинциальные legislatures. И, наконец, этот комитет может самостоятельно проводить расследования, касающиеся правомерности деятельности спецслужб.

За подготовку ежегодных отчётов директора Канадской службы безопасности и разведки и других спецслужб для Комитета по наблюдению за безопасностью и разведкой с последующей передачей их в Парламент отвечает уже упоминавшийся генеральный инспектор (см. выше). Помимо Парламента, комитет информирует о результатах своих расследований министра общественной безопасности и готовит для него ежегодные доклады. В свою очередь министр общественной безопасности официально отвечает за деятельность Комитета по наблюдению за безопасностью и разведкой и других подотчётных ему спецслужб (кроме военных) перед Парламентом, а также утверждает планы операций и одобряет мероприятия, проводимые совместно со спецслужбами других стран.

Таким образом, в Канаде осуществляется параллельный, как бы *взаимопроникающий и взаимозависимый* парламентско-правительственный контроль над спецслужбами. Интересно, что, в отличие от США, где действуют два комитета Конгресса по разведке (Сената и Палаты представителей), члены которых по-разному, но всё-таки несут персональную ответственность за разглашение секретных сведений, касающихся работы спецслужб, члены обеих палат канадского Парламента в полном составе принимают соответствующую присягу, что само по себе избавляет их от необходимости создавать особые комитеты, занимающиеся спецслужбами.

Можно утверждать, что подобной практики нет нигде в мире. Постоянная подотчётность спецслужб Парламенту (а фактически управление ими со стороны Парламента), как уже говорилось, сама по себе – явление уникальное. Особенно если учесть, что главой исполнительной власти в Канаде всё-таки является премьер-министр. Сложный механизм, основанный на параллельной отчётности спецслужб перед исполнительной властью и Парламентом при широком доступе общественности к их делам (а ежегодный отчёт Канадской службы безопасности и разведки немедленно поступает в распоряжение средств массовой информации) – это совершенно особая практика, присущая, пожалуй, только Канаде. Из кратко обрисованного механизма даже трудно вычленить роль премьер-министра, который, как выясняется, напрямую не руководит канадскими спецслужбами.

Конечно, на практике всё выглядит несколько иначе. Ведь и министры, и руководители спецслужб являются и в Канаде прямыми подчинёнными премьер-министра. Это, в принципе, многое объясняет. Не говоря уже о том, что исторический опыт давно доказал, что рядовые сотрудники спецслужб и руководители среднего звена, от которых очень многое зависит в повседневной оперативной работе, в любой стране болезненно воспринимают контроль за своей деятельностью и обычно находят возможности его обойти. Об этом опубликовано множество мемуаров, исследований и дано немало экспертных оценок [6; 9].

Несколько слов о современной практике канадских спецслужб

Канадские спецслужбы многие годы действуют в тесном контакте с коллегами из США и Великобритании. Наиболее действенная форма их сотрудничества – совместная работа в рамках системы глобального электронного слежения «Эшелон», созданной и эксплуатируемой с конца 1950-х годов разведками США (АНБ), Великобритании, Канады, Новой Зеландии и Австралии. Система, созданная когда-то против СССР, получила новое рождение в начале первого десятилетия XXI века, когда была «переформатирована» под нужды борьбы с терроризмом [7]*.

В последние годы канадские спецслужбы постепенно выходят за пределы отмеченной выше локальной системы функциональности и работают практически по всему миру. В числе их стратегических партнёров, фигурирует, например, Израиль. Главная причина этого – объективная необходимость их вовлечения в «глобальную антитеррористическую войну» вместе с США. Канадская служба безопасности и разведки, военная разведка и другие спецслужбы Канады ведут активную разработку международных сетевых террористических и иных экстремистских организаций. Их агентурное проникновение в самые экзотические страны становится повседневной реальностью (не так давно в прессу попали сведения о скандале, связанном с тамильскими «тиграми». Некий Т. Сивакумар, в течение нескольких лет работавший на канадскую разведку, заявил журналистам, что в обмен на его информацию о террористах ему был обещан статус беженца. Представители Канадской службы безопасности и разведки эту информацию опровергли, заявив, что не давали ему никаких обещаний [4]**).

В настоящее время даже гипотетическая возможность использования канадской территории для создания террористического подполья активизирует работу как Канадской службы безопасности и разведки, так и Королевской канадской конной полиции.

Летом 2004 г. США, Великобритания и Австралия объявили о создании глобальной антитеррористической сети, призванной предотвращать акции «Аль-Каиды» и союзных ей группировок по всему миру. В каждой из этих стран были созданы центры предотвращения угроз, куда должны откомандировываться представители спецслужб всех стран, действовавших в рамках системы глобального слежения «Эшелон». В эти центры стекаются данные для анализа и последующего обмена разведывательной информацией. Вскоре сеть этих центров была расширена за счёт новозеландского и канадского сегментов. В Канаде был создан **Объединенный центр оценки угроз** (*The Integrated Threat Assessment Center, ITAC*), к работе в котором подключены лучшие специалисты в области программирования, электронного слежения, космической

* Россию в неё, кстати сказать, не пустили.

** С профессиональной точки зрения, ситуация выглядит абсурдной: если некто никогда не был вашим агентом, зачем признавать знакомство с ним, говоря, что ему не давали никаких обещаний?

разведки. Работа ведётся в тесном взаимодействии с АНБ и другими спецслужбами США. Канада приняла участие и в создании инициированной правительством США после событий 11 сентября 2001 г. глобальной сети по отслеживанию финансовых транзакций, в частности, банковской системы (*S.W.I.F.T.*) [8].

Однако, как показал пример Викиликс, стремление сделать мир глобально прозрачным даже из самых благих побуждений может оборачиваться столь же глобальной уязвимостью.

Список литературы

1. Израиль: исторический портрет // Сборник. М., 1996. 310 с.
2. *Пыхалов И.В.* Спецслужбы США. М.: Олма-пресс, 2003. 363 с.
3. *Сёмин Н.Л.* Спецслужбы государства в системе обеспечения национальной и международной безопасности. Учебное пособие для студентов факультета мировой политики ГАУГН. М.: ИСКРАН, 2006. 135 с.
4. Спецслужбы, разведка, теракты, шпионы и терроризм. Интернет-сайт (<http://www.agentura.ru/dossier/canada>).
5. Canadian Security Intelligence Service (<http://www.csis-scrs.gc.ca>).
6. *Helms R., Hood W.* A Look over My Shoulder: A Life in the CIA. New York: Harper & Collins Publishers, 2003. 346 p.
7. *Schmid G.* Draft Report on the Existence of a Global System for the Interception of Private and Commercial Communications (ECHELON Interception System). Temporary Committee on the ECHELON Interception System. European Parliament. 18.05.2001. A5-0264/2001. Part 1.
8. *Taylor H.R.* Global Financial Warriors. The Untold Story of Intelligence. New York: Cornwell University Press. 2007. 310 p.
9. *Turner S.* Burn before Reading. New York: HYPERION, 2005. 300 p.