

УДК 327; 355.40

DOI: 10.31857/S268667300012342-6

Современная разведывательная система Канады

Д.А. Володин

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).

Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный пер., д.2/3

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4252-2435>

e-mail: dmvldn@gmail.com

Статья поступила в редакцию 03.08.2020.

Резюме: Разведывательная система Канады претерпела серьезные изменения в последние несколько лет. После террористических актов в Канаде в октябре 2014 г. были приняты законы, которые значительно расширяют права двух основных разведывательных служб – Канадской службы безопасности и разведки, КСБР (*Canadian Security and Intelligence Service*) и Центра безопасности связи, ЦБС (*Communications Security Establishment*) – и создают новую систему контроля за этими службами. Закон *C-51*, принятый в 2015 г., наделяет КСБР правом «предпринимать действия по уменьшению угроз Канаде», смещая таким образом акцент от наблюдения к активной борьбе с враждебными силами внутри страны. В 2017 г. был создан Комитет парламентариев по вопросам национальной безопасности и разведки. На его работу оказывает большое влияние премьер-министр. Все члены комитета назначаются по его рекомендации. Премьер-министр первым читает все доклады комитета и может их цензурировать. В результате возможности контроля за спецслужбами этого комитета серьезно ограничены. В 2019 г. был принят закон *C-59*, в соответствии с которым создаются два новых надзорных органа для контроля над канадским разведывательным сообществом в целом. Агентство по контролю за органами национальной безопасности и разведки вправе рассматривать «любую деятельность КСБР и ЦБС» и действия других ведомств, касающиеся национальной безопасности и разведки. Закон *C-59* вводит также должность уполномоченного по вопросам разведки, который сможет одобрять (или не одобрять) ещё только запланированные операции канадских спецслужб. Закон *C-59* наделяет ЦБС правом проводить оборонительные и активные кибероперации.

Ключевые слова: Канада; разведка; «Пять Глаз»; кибероперации; метаданные

Для цитирования: Володин Д.А. Современная разведывательная система Канады.

США & Канада: экономика, политика, культура. 2020; 50 (11) 59-79.

DOI: 10.31857/S268667300012342-6.

Canada's Intelligence System Today

Dmitry A. Volodin,

Institute for the U.S. and Canadian Studies,

Russian Academy of Sciences (ISKRAN),

2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4252-2435>

e-mail: dmvldn@gmail.com

Received 03.08.2020.

Abstract: Canada's intelligence system has undergone a number of major changes in the past few years. After the terrorist attacks in Canada in October 2014 several laws were passed that significantly expand the powers of the two main intelligence services - the Canadian Security and Intelligence Service (CSIS) and the Communications Security Establishment (CSE) - and create a new system of oversight over these services. Passed in 2015, Bill C-51 empowers CSIS to "take measures to reduce threat" to Canada, thus shifting the focus of its work from surveillance to actively countering forces hostile to Canada within the country. In 2017 the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians was established. This committee's activity is heavily influenced by a prime minister. All committee members are appointed on his recommendation. He is also the first to read of all committee reports and can censor these reports. As a result, the ability of this committee to control the intelligence services is seriously limited. Passed in 2019 Bill C-59 creates two new oversight bodies to oversee the Canadian intelligence community as a whole. The National Security and Intelligence Review Agency has the right to consider any activity of CSIS and CSE and the actions of other agencies related to national security and intelligence. Bill C-59 also introduces the position of an Intelligence Commissioner who will be able to approve (or not to approve) proposed operations of the Canadian intelligence services. Bill C-59 gives the CSE the right to conduct defensive and active cyber operations.

Keywords: Canada; intelligence, Five Eyes; cyber operations; metadata

For citation: Dmitry A. Volodin. Canada's Intelligence System Today. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2020; 50(11): 60-79. DOI: 10.31857/S268667300012342-6

ВВЕДЕНИЕ

Обеспечение безопасности государства и его деятельность на международной арене невозможно представить без участия его разведывательных служб. В этом смысле они давно и прочно стали составной частью государственного аппарата. В то время как американские спецслужбы постоянно находятся на слуху и являются объектом пристального внимания, крайне мало известно о деятельности разведывательных служб Канады. Данная статья призвана в какой-то степени восполнить этот пробел.

Немного о терминах. Прежде всего, надо определиться с базовыми терминами: что понимать под разведкой и какие именно организации можно считать разведывательными в Канаде.

Дело в том, что в стране не существует единого общепризнанного определения разведки, а само оно может подстраиваться под конкретную ситуацию. В докладе Комитета парламентариев по вопросам национальной безопасности и разведки 2019 г. акцент сделан на «использовании секретных, скрытных, или конфиденциальных, источников или методов работы» [25: 13]. В то же время У. Уарк, один из наиболее известных специалистов, автор соответствующей статьи в Канадской энциклопедии, считает, что разведка – это «сбор информации для усиления безопасности государства» [The Canadian

Encyclopedia. 1999: 1173]. Использование для этой цели тайных средств является шпионажем, особым видом разведывательной деятельности. По его словам, «шпионаж лишь малая часть общей разведывательной системы, и это особенно верно в случае с Канадой» [The Canadian Encyclopedia. 1999: 1173].

И на официальном, и на экспертном уровнях в Канаде говорят не столько о разведке вообще, сколько о каком-либо конкретном её виде. Тот же Уарк делит всю разведку на два вида: внешнюю (*foreign intelligence*), которая должна помогать государству осуществлять эффективную дипломатическую, военную и экономическую деятельность на международной арене, и внутреннюю разведку (*domestic intelligence*), используемую государством для выявления угроз внутри страны и для противодействия иностранным спецслужбам [The Canadian Encyclopedia. 1999: 1173].

На официальном уровне была представлена более широкая типология разведывательной деятельности. Выступая на слушаниях в Сенате в конце 2001 г., заместитель секретаря и координатор по вопросам безопасности и разведки Управления Тайного совета (*Privy Council Office*) Р. Фадден выделил четыре вида канадской разведки: разведка по обеспечению безопасности (*security intelligence*), то есть то, что Уарк определял как внутреннюю разведку; внешняя разведка; военная разведка (*military intelligence*) и криминальная разведка (*criminal intelligence*) [7: 57-58]. Фадден также указал и конкретные канадские спецслужбы, отвечавшие за тот или иной вид разведки. Так, за внутреннюю разведку главную ответственность несла Канадская служба безопасности и разведки (КСБР), за внешнюю разведку – Центр безопасности связи (ЦБС), за военную разведку – структуры Министерства обороны, а за криминальную разведку – Канадская королевская конная полиция (КККП) при поддержке КСБР. Таким образом, Фадден сводил канадское разведывательное сообщество лишь к трём-четырёх игрокам.

Такое узкое и практическое понимание канадского разведсообщества имеет особое значение, поскольку формально в него можно включить около двух десятков ведомств. Так, в законе 2015 г. «Об обмене информации в интересах безопасности Канады»¹ перечислены 17 федеральных органов, имеющих на это право [23]. Канадская стратегия по борьбе с терроризмом 2013 г. называет 21 ведомство, так или иначе участвующие в этой борьбе [5].

Данная статья исходит из узкого понимания канадского разведывательного сообщества, причём основное внимание уделено двум главным канадским разведывательным службам – КСБР и ЦБС.

¹ С принятием закона C-59 в 2019 г. переименован в закон «О раскрытии информации в интересах безопасности Канады» (*Security of Canada Information Disclosure Act*).

РАЗВИТИЕ КАНАДСКОЙ РАЗВЕДКИ В XX ВЕКЕ

Хотя историю канадской разведки принято вести с 1860-х годов, когда были созданы первые полицейские подразделения, по-настоящему разведывательная система Канады начала формироваться во время Второй мировой войны. Именно тогда берет своё начало ЦБС, специализирующийся на радиоэлектронной разведке (*signals intelligence*). В годы войны все виды канадских вооружённых сил создали специальные подразделения по радиоразведке. Одновременно с этим в 1941 г., была создана и гражданская структура по радиоразведке – Исследовательский отдел (*Examination Unit*), задачей которого был перехват сообщений представителей французского правительства Виши и фашистской Германии. В 1946 г. все существовавшие на тот момент канадские гражданские и военные подразделения по радиоразведке были объединены в Управление связи Национального исследовательского совета (*Communications Branch of the National Research Council*). В 1975 г. Управление было передано в ведение Министерства обороны и получило своё нынешнее название – Центр безопасности связи (*Communication Security Establishment*²)

В годы войны резко активизировалась и канадская внутренняя разведка, за которую отвечала Канадская королевская конная полиция. В частности, КККП удалось внедрить несколько своих агентов в канадские пронацистские группировки и арестовать трёх немецких агентов [The Canadian Encyclopedia. 1999: 1174].

Не менее важным импульсом стало для канадской внутренней разведки и так называемое дело Гузенко – побег из посольства СССР в Оттаве шифровальщика И. Гузенко и раскрытие им обширной советской разведывательной сети на Западе. Этот случай, широко освещавшийся в прессе, усилил внимание правительства и общественности к проблеме иностранного шпионажа в Канаде. В результате начался быстрый рост контрразведывательного подразделения в КККП. Вся канадская внутренняя разведка, включая и контрразведку, была выделена в специальную структуру в рамках канадской полиции – Службу безопасности КККП – и оставалась в этом качестве до 1984 г., когда она была преобразована в отдельную спецслужбу – Канадскую службу безопасности и разведки.

Начавшаяся холодная война предопределила и развитие радиоэлектронной разведки. Важнейшую роль в этом плане сыграло подписание Канадой соглашений о сотрудничестве в радиоразведке со своими ближайшими союзниками – Великобританией и Соединёнными Штатами. В 1946 г., Канада присоединилась к британо-американскому соглашению об обмене данными радиоразведки, а три

² Ср. официальное франкоязычное название данной организации – *Le Centre de la sécurité des télécommunications*.

года спустя заключила с США отдельное двустороннее соглашение. Помимо Великобритании и Канады соответствующие соглашения с Соединёнными Штатами подписали Австралия и Новая Зеландия. В результате уже в конце 1940-х годов образовался разведывательный альянс этих стран, известный сейчас под именем «Пять глаз» (*Five Eyes*).

Следующим логичным шагом стало разграничение зон радиоразведки между участниками этого альянса. Канаде, в силу её географического положения, «досталась» Арктика. К началу 1950-х годов Канада развернула десять станций радиоперехвата для прослушивания переговоров частей советских ВВС и ПВО на Дальнем Востоке и в северных районах СССР.

Для лучшего понимания канадской радиоэлектронной разведки и её эволюции имеет смысл обратиться к наработкам М. Раднера, долгое время занимавшегося этой темой в Карлтонском университете в Оттаве. Раднер выделял четыре вида канадской радиоразведки в зависимости от места её проведения и используемых технологий:

местная радиоразведка, то есть перехват сообщений, исходящих или входящих на территорию Канады;

дальняя радиоразведка – перехват сообщений в других странах с разведывательных объектов, расположенных в Канаде;

зарубежная радиоразведка – разведывательные операции в других странах, с использованием оборудования, установленного в канадских дипломатических представительствах;

прослушивание спутниковой связи [Rudner M. 2001: 105].

Таким образом, канадская радиоразведка началась как местная, но уже к концу 1940-х годов к ней добавились операции по дальней радиоразведке. В 1970-е годы в развитии канадской радиоразведки наступил новый этап – переход к операциям по зарубежной радиоразведке. Первая операция такого рода под кодовым названием «Стефани» проводилась из канадского посольства в Москве с 1972 по 1975 годы. В данном случае ЦБС выполняла просьбу своего американского аналога – Агентства национальной безопасности (АНБ), которое предоставило оборудование и провело обучение канадских специалистов. К настоящему времени Канада осуществила такие операции в десятках стран.

В 1970-е годы Канада подключается к прослушиванию и спутниковой связи. Возраставшая доля информации, передаваемая таким способом, требовала модернизации соответствующей инфраструктуры. После передачи радиоэлектронной разведки в ведение Министерства обороны в 1975 г. были развернуты четыре специализированные станции по перехвату и обработке информации. Расположенные в Лейтриме (южный пригород Оттавы), Алерте (северная оконечность о. Элсмир), Гандере (о. Ньюфаундленд) и Массете (о. Грейам), они работают и сейчас. Каждая имеет свою специализацию. Главная из них, находящаяся в

Лейтриме, отвечает за перехват дипломатической связи, входящей или исходящей из Оттавы. Станция в Алерте обеспечивает прослушивание переговоров военных в Арктике. Расположенные на островах у западного и восточного побережья Канады объекты в Массете и Гандере занимаются перехватом сообщений из морской акватории [13].

Развитие канадского потенциала по перехвату спутниковой связи тесно координировалось с остальными участниками альянса «Пять глаз». В 1971 г. эти службы по радиоэлектронной разведке начинают развёртывать систему радиоразведки «Эшелон» (*ECHELON*). Первоначально задуманная главным образом для прослушивания спутниковой связи эта система к концу 1990-х превращается в глобальную систему радиоэлектронной разведки, способную перехватывать информацию с любых типов связи (проводная и сотовая телефонная связь, факсимильная связь, связь по интернету).

Борьба с советской угрозой начала терять значение для канадской разведки ещё до окончания холодной войны. После терактов, осуществлённых в октябре 1970 г. Фронтом освобождения Квебека, внутренняя разведка Канады смещает акцент своей работы на борьбу с терроризмом. В 1980-е годы возрастает роль экономической разведки. Так, в результате успешной операции ЦБС, объектом которой стали иностранные посольства и консульства, Канада смогла перехватить в 1981 г. у США контракт стоимостью 5 млрд долл.³ на поставку пшеницы в Китай.

Ещё больше возросло значение экономического направления в разведывательной деятельности Канады с окончанием холодной войны. В ноябре 1995 г. бывшая сотрудница ЦБС Дж. Шортен вызвала громкий скандал, заявив в серии телеинтервью, что её ведомство занималось экономической разведкой в отношении дружественных Канаде Японии и Южной Кореи, а также Мексики в ходе переговоров о присоединении этой страны к Североамериканскому соглашению о свободной торговле. Уволенная из ЦБС в 1994 г. Шортен, лингвист по образованию, утверждала, что лично занималась прослушиванием южнокорейских дипломатов в ходе подготовки сделки о продаже канадских атомных реакторов КАНДУ в эту страну. После завершения сделки она стала отслеживать все телефонные звонки и сообщения, передаваемые по факсимильной связи, из южнокорейского посольства в Оттаве [17: 33].

М. Раднер обращает внимание на одну особенность канадской экономической разведки: её заказчиком и потребителем являются государственные органы. Канадские частные компании не имеют к ней прямого доступа. Как объясняет Раднер, «большая часть канадской крупной промышленности является дочерними компаниями иностранных фирм, что сделало бы передачу коммерческих разведанных крайне сложным» [Rudner M. 2001: 119].

³ Речь идёт об американских долларах, в остальных случаях - канадские доллары.

В то же время в 2000-е годы канадские частные компании, видимо, начали получать больший доступ к данным экономической разведки. В ходе шпионского скандала с Бразилией (октябрь 2013 г.) выяснилось, что ЦБС не только следил за бразильским Министерством горнодобывающей промышленности и энергетики (*Ministry of Mining and Energy*), но и регулярно проводил секретные брифинги для канадских частных энергетических компаний, работающих в этой стране.

Если канадской экономической разведкой занимается в основном ЦБС, то за противодействие иностранному экономическому шпионажу отвечает КСБР. С окончанием холодной войны увеличились не только масштабы экономической разведки Канады, но и аналогичные действия других стран на её территории. Согласно оценкам КСБР, в 1995 г. экономическим шпионажем в Канаде занимались 24 иностранных государства. Хотя названия этих государств были вычеркнуты из общедоступной версии доклада КСБР, в прессе упоминались Китай, Япония, Тайвань, Южная Корея, Франция, Германия, Бразилия, Израиль и даже Куба [16: 29].

Экономическая контрразведка Канады также имеет свою особенность: КСБР реагирует только на государственный экономический шпионаж. Если же такой противоправной деятельностью занимаются сами частные компании, то это уже забота служб безопасности пострадавших компаний и КККП.

КАНАДСКАЯ РАЗВЕДКА ПОСЛЕ ТЕРАКТОВ 11 СЕНТЯБРЯ 2001 г.

Теракты 11 сентября 2001 г. в США оказали серьёзное влияние на работу всех канадских правоохранительных ведомств. В конце 2001 г. «в канадский парламент было внесено три законопроекта, направленных на борьбу с терроризмом и укрепление внутренней безопасности» [Комкова Е.Г. 2002: 108]. Наиболее важное значение для канадской разведки имел закон С-36 «О борьбе с терроризмом». В нём впервые публично было узаконено существование ЦБС. Дело в том, что работа этой организации считалась настолько секретной, что канадские власти несколько десятилетий вообще не признавали её существование. В результате вплоть до 2001 г. ЦБС действовал лишь на основании секретного указа в совете (*order-in-council*).

Закон С-36 внёс поправки в десятки канадских законодательных актов, включая и закон «О национальной обороне», в котором появился специальный раздел о ЦБС. Перед этой разведывательной службой были официально поставлены три задачи: сбор и использование информации из глобальной информационной инфраструктуры для осуществления внешней разведки в соответствии с разведывательными приоритетами правительства Канады; защита электронной информа-

ции и информационной инфраструктуры, принадлежащих канадскому правительству; техническая и оперативная помощь другим канадским правоохранительным и силовым службам [2].

Важнейшее значение имело наделение ЦБС правом прослушивать частные переговоры канадцев и читать их личную электронную переписку. Дело в том, что до 2001 г. ЦБС было запрещено заниматься такой деятельностью. Формально этот запрет сохранился и в этом законе, однако теперь было сделано исключение. Согласно закону, министр обороны может разрешить ЦБС прослушивать частные телефонные переговоры и чтение личной переписки при соблюдении следующих условий: такое общение имеет трансграничный характер; нужная информация не может быть получена другими средствами; ожидаемая высокая ценность перехватываемой информации; важность получаемой информации для нужд внешней политики, обороны и безопасности Канады [2].

После терактов 11 сентября 2001 г. стало увеличиваться финансирование и численный состав двух главных канадских разведслужб. Отправной точкой этого процесса стал новый федеральный бюджет (декабрь 2001 г.), «предусматривавший выделение в течение следующих пяти лет дополнительных 1,6 млрд долл. на нужды полиции и разведки» [Комкова Е.Г. 2002: 111]. Постепенный рост финансирования и набор новых сотрудников КСБР и ЦБС происходил и в последующие годы. Например, штат ЦБС вырос втрое за последние 20 лет – с 915 человек в 2000–2001 фин. г. до 2 900 – в 2019–2020 фин. г., а бюджет в 6 раз – с 129 млн долл. до 786 млн долл. [11: 50; 8]. Аналогичные процессы происходили и с КСБР: численность сотрудников увеличилась с 2091 человека в 2000–2001 фин. г. до 3200 человек в 2018–2019 фин. г., а финансирование за этот же период – со 196 млн долл. до 586 млн долларов [9: 28, 30: 10: 8].

Непрерывное увеличение людских и финансовых ресурсов, выделяемых на нужды разведки после 11 сентября 2001 г, отражало не только остроту восприятия проблемы терроризма канадским руководством, но и кардинальное изменение характера ведения разведывательной деятельности. Например, эксперты и журналисты уже в начале 2000-х годов обращали внимание на то, что передача данных через оптоволоконные кабели, неуязвимые для традиционных средств радиоразведки, требует принципиально иных технологий перехвата информации [Rudner M. 2001: 121; 24].

Долгое время было неясно, смогла ли канадская разведка справиться с этим технологическим вызовом. Лишь в результате разоблачений бывшего сотрудника АНБ Э. Сноудена стало понятно, что канадские разведывательные службы располагают такими возможностями.

Как уже отмечалось, с конца 1940-х годов службы по радиоразведке пяти англосаксонских стран действовали как единое целое. Поэтому в руках Сноудена оказались материалы не только его ведомства, но и всех остальных участников альянса «Пять глаз».

Откровения Сноудена нанесли канадской разведке двойной урон: помимо самих разоблачений резко усилилось внимание к разведслужбам со стороны СМИ и общественности. В июне 2013 г., сразу после первых публикаций о наличии у АНБ специальной программы для сбора метаданных⁴ со всех телефонных звонков и электронных сообщений, газета «Глоб энд мейл» сообщила, что у ЦБС есть аналогичная программа. В результате канадские власти были вынуждены публично признать её существование. Более того, выяснилось, что она действует уже с 2005 года. Не слишком убедительными выглядели и попытки канадских официальных лиц оправдаться. На парламентских слушаниях в ответ на заявление тогдашнего министра обороны П. Маккея, что канадские разведслужбы не занимаются шпионажем за своими гражданами, депутат от Либеральной партии У. Истер, курировавший КСБР в 2002–2003 г. в правительстве Ж. Кретьена, заметил, что после 11 сентября 2001 г. для канадских союзников стало нормой передавать в Оттаву разведывательную информацию о канадцах [14].

Эксперты обращали внимание, что для США возможность слежки за канадцами облегчается не только отсутствием соответствующего запрета, но и наличием во многом единой телекоммуникационной инфраструктуры между двумя странами. Так, М. Гейст из Оттавского университета отмечал, что «системы передачи сообщений по электронной почте канадских провайдеров «Белл» и «Роджерс» соединены с аналогичными системами американских телекоммуникационных гигантов: «Белл» соединён с «Майкрософт», а «Роджерс» – с «Яху». В обоих случаях включение американского провайдера может позволить США просматривать сообщения канадцев, отправленные по электронной почте» [12].

Документы, переданные Сноуденом журналистам, привели к целой серии разоблачительных публикаций о канадской разведке (см. табл.).

⁴ Метаданные – данные о данных, то есть не содержание переговоров или электронных сообщений, но информация, позволяющая идентифицировать абонентов (телефонные номера, длительность разговора, данные геолокации, IP-адреса и т. д.)

Таблица

Сообщения СМИ о канадской разведке по материалам Сноудена

Дата сообщения	Название СМИ	Краткое содержание
июнь 2013 г.	«Гардиан» (Великобритания)	ЦБС помогала своим британским и американским коллегам в шпионаже за иностранными дипломатами на саммите G-20 в Лондоне в 2009 г.
октябрь 2013 г.	«Глобо» (Бразилия)	ЦБС с помощью программы «Олимпия» (<i>Olympia</i>) собирала метаданные со всех телефонных звонков и посланий по электронной почте, входящих и исходящих из бразильского Министерства горнодобывающей промышленности и энергетики.
октябрь 2013 г.	«Шпигель» (Германия)	Канада использует свои дипломатические представительства для ведения радиоэлектронной разведки.
ноябрь 2013 г.	Си-би-си» (Канада)	Канадское правительство разрешило США заниматься шпионажем на саммитах G-8 и G-20, проводившихся в Канаде в 2010 г.
Декабрь 2013 г.	Си-би-си (Канада)	ЦБС по просьбе американских коллег проводит операции по радиоэлектронной разведке по всему миру, но прежде всего в тех странах, к территории которых у США нет доступа.
Январь 2014 г.	Си-би-си (Канада)	ЦБС в течение двух недель собирала данные со смартфонов и ноутбуков пассажиров, воспользовавшихся бесплатными точками доступа к беспроводной связи в одном из канадских аэропортов.
Январь 2015 г.	«Шпигель» (Германия)	С помощью программы ИОНБЛУ (<i>EONBLUE</i>), сенсоры которой интегрированы в физическую инфраструктуру интернета в более чем 200 пунктах по всему миру, ЦБС имеет возможность собирать и анализировать данные из интернета в режиме реального времени.
Январь 2015 г.	Си-би-си (Канада)	С помощью программы «Левитация» (<i>Levitation</i>) ЦБС ежедневно отслеживает 10-15 млн загрузок и скачиваний в файлообменниках для поиска подозрительных материалов.

Составлено по: Ballingall A. Canada Helped Spy on G20, Report Shows // *The Toronto Star*, 19.06.2013; Teotonio I. Brazil Demands Canada Answer Spying Allegations // *The Toronto Star*, 8.10.2013; Bronskill J. Report Links Spying to Canadian Embassies // *The Toronto Star*, 30.10.2013; McDiarmid J. Canada Let U.S. Spy at G20, Report Says // *The Toronto Star*, 28.11.2013; Eastwood J. Canada, U.S. Spied Jointly on Partners, Report Says // *The Toronto Star*, 10.12.2013; Boutillier A. Conservatives Defend Spy Agency's Actions // *The Toronto Star*, 29.01.2015; Braga M. How Canadian Spies Infiltrated the Internet's Core to Watch What You Do Online. 11.02.2015. available at: https://www.vice.com/en_us/article/9ak8qa/how-canadian-spies-infiltrated-the-internets-core-to-watch-what-you-do-online (accessed 20.07.2020).

Публикации подобного рода вызывали серьёзный общественный резонанс и нередко становились предметом разбирательств в Парламенте. Например, 3 февраля 2014 г. состоялись специальные парламентские слушания о возможном нарушении прав канадских граждан при сборе спецслужбами информации с электронных гаджетов пассажиров в канадском аэропорту. Выступившие на слушаниях советник премьер-министра по национальной безопасности С. Ригби и глава ЦБС Дж. Форстер были вынуждены оправдываться, подчёркивая, что в данном случае канадская разведка собирала лишь метаданные, но не само содержание переговоров или электронной переписки [15].

Непрерывный вал сообщений о канадской разведке, выставивший её в очень неприглядном свете, не мог не привести к появлению требований к властям об усилении контроля за спецслужбами. Для правительства, однако, сигналом к реформированию канадского разведывательного сообщества стали не газетные публикации, а вооружённые нападения исламистов на солдат в самой Канаде. Совершённые в октябре 2014 г. с разницей всего в несколько дней, причём второе нападение произошло прямо перед Парламентом, они стали настоящим шоком для всего канадского общества. Тогдашний премьер-министр С. Харпер сразу «назвал оба эпизода террористическими актами и заявил, что Канада не отступит перед угрозой терроризма» [Цит. по: Израелян Е.В. 2015: 60].

Главным ответом правительства на эти теракты стал закон С-51 «О борьбе с терроризмом» [Подробнее об этом законе см.: Израелян Е.В. 2015: 62-66]. Уже 30 января 2015 г. данный законопроект был внесён в Палату общин (принят 18 июня 2015 года). Примечательно, что его поддержала не только правящая в тот момент Консервативная партия, но и находившаяся в оппозиции Либеральная. Лидер либералов Дж. Трюдо заявил в феврале 2015 г., что его партия хотела бы внести поправки в законопроект для установления парламентского контроля над спецслужбами, но поддержит законопроект в любом случае [6].

Закон С-51 состоит из нескольких частей, каждая из которых является отдельным законом или поправками в уже существующие. В частности, его первая часть узаконивает практически беспрепятственный обмен информацией между

канадскими ведомствами, отвечающими за обеспечение национальной безопасности.

Более важное значение имела четвёртая часть – поправки в закон о КСБР, кардинально менявшие роль этой организации. Главным изменением стало наделение её правом «предпринимать действия по уменьшению угроз Канаде» [3]. Таким образом, впервые за всё время акцент в работе этой разведслужбы смещался от наблюдения к активной борьбе с враждебными силами внутри страны. Более того, новые полномочия КСБР практически ничем не ограничивались. С одной стороны, упоминается необходимость соразмерять предпринимаемые меры и их соответствие Канадской хартии прав и свобод и канадскому законодательству, но, с другой – было позволено игнорировать и эти требования при получении судебного ордера.

Критика этого закона общественностью и рядом экспертов за чересчур широкие полномочия спецслужб была настолько сильной, что данный вопрос неизбежно возник в ходе парламентской предвыборной кампании 2015 года. Находившаяся в тот момент в оппозиции Либеральная партия обещала «устранить спорные моменты» и найти оптимальный баланс между обеспечением безопасности Канады и защитой прав и свобод её граждан. В частности, либералы выступали за создание надпартийного комитета по надзору за органами безопасности; за соответствие всех ордеров КСБР Канадской хартии прав и свобод; за то, чтобы не допускать ограничения права канадцев на законные протесты и правозащитную деятельность; а также за ограничение полномочий ЦБС за счёт требования об обязательном получении ордера для прослушивания канадцев [1: 53].

О важности этого вопроса для Дж. Трюдо говорило и то, что сразу после победы на выборах он лично возглавил созданный в правительстве комитет по вопросам разведки и готовности к чрезвычайным ситуациям. Положения предвыборной программы были повторены и в его распоряжениях для министра общественной безопасности Р. Гудейла и министра юстиции Дж. Уилсон-Рейбулд.

К традиционному обсуждению в соответствующих комитетах обеих палат Парламента была подключена и общественность. В сентябре 2016 г. правительство опубликовало Зелёную книгу по национальной безопасности, приглашая таким образом к диалогу рядовых граждан. В документе раскрывались основные механизмы контроля за канадскими спецслужбами: особая роль Министерства общественной безопасности и Министерства обороны⁵; необходимость получения судебных ордеров в случае нарушения прав и свобод граждан; наличие специальных независимых надзорных органов; парламентский контроль. В частности, отмечалось, что Парламент не способен осуществлять

⁵ В ведении министра общественной безопасности находятся Канадская пограничная служба, КСБР и КККП, а Министерство обороны отвечает за ЦБС и военную разведку.

полноценный контроль над спецслужбами из-за отсутствия у его членов доступа к секретной информации, и что выходом из положения могло бы стать создание комитета парламентариев по вопросам национальной безопасности и разведки [21].

Гораздо важнее, что Зеленая книга прямо поддержала главную установку закона С-51 расширить функции спецслужб: наделить новыми полномочия КСБР по устранению угроз; упростить обмен информацией между правоохранительными ведомствами; устранить юридические и технические препятствия для перехвата электронных коммуникаций.

В мае 2017 г. одновременно были опубликованы отчёт правительства о консультациях с общественностью по реформированию разведывательной системы и доклад на эту тему парламентского комитета. В частности, в докладе комитета по общественной и национальной безопасности Палаты общин содержались рекомендации создать комитет парламентариев по вопросам национальной безопасности и разведки; образовать единый надзорный орган за спецслужбами; исключить из закона о КСБР положение о возможности нарушения Канадской хартии прав и свобод; использовать КСБР новые полномочия по пресечению угроз только при исчерпании всех других средств [22: 37-40].

Эффект от подчеркнуто широкого привлечения общества к обсуждению изменений в работе спецслужб снижал то, что правительство Дж. Трюдо начало вносить соответствующие законопроекты в Парламент ещё до официального начала консультаций с общественностью по этому вопросу. В июне 2016 г. в Палату общин был внесён законопроект о создании комитета парламентариев по вопросам национальной безопасности и разведки. Будучи в оппозиции, либералы позиционировали создание такого комитета как важнейшее средство контроля Парламента над спецслужбами, однако, придя к власти, они составили закон (принят 22 июня 2017 г.) таким образом, что он не позволяет Парламенту выполнять эту роль. Фактически, несмотря на своё название, создаваемый комитет целиком связан с премьер-министром. Все члены комитета назначаются по его рекомендации. Отчёты о своей работе комитет сначала передаёт главе правительства. Лишь после его ознакомления доклады направляются всем остальным депутатам и становятся достоянием общественности. Более того, премьер-министр имеет право убрать из докладов любую информацию, обнародование которой, по его мнению, «наносит ущерб национальной безопасности, национальной обороне и международным отношениям Канады» [20].

Формально комитет имеет право осуществлять контроль за всеми вопросами, касающимися национальной безопасности и разведки, однако любой министр может просто не допустить проверки своего ведомства, ссылаясь на возможный ущерб национальной безопасности. Причём в законе прямо сказано, что послед-

нее слово в споре между комитетом и министром остаётся за правительством. Существуют ограничения и на доступ членов комитета к информации. Они распространяются на секретные документы канадского правительства; сведения о людях, которые находятся под программой защиты свидетелей; данные о лицах, которые являются секретными источниками информации правительства Канады или её союзников; на информацию, касающуюся текущих расследований правоохранительных органов. Более того, правительство может отказать членам комитета в доступе к любой другой информации, ссылаясь опять же на возможный ущерб для национальной безопасности.

Заключительную точку в пересмотре правовой основы деятельности канадских спецслужб поставил закон С-59 «О национальной безопасности», внесённый в Палату общин в июне 2017 г. (принят 21 июня 2019 г.). Всего он состоит из десяти частей, наиболее важное значение из которых имеют первые четыре. Части 1 и 2 закона С-59 создают совершенно новую систему надзора за канадскими разведслужбами. До того, как этот закон был принят, за каждую разведслужбу отвечал отдельный орган: Комитет по контролю за КСБР (*Security Intelligence Review Committee*) [Подробнее об этом комитете см.: Семин Н.Л. 2011: 123] и Бюро уполномоченного по контролю за ЦБС (*Office of the CSE Commissioner*). Вместо них учреждаются две новые структуры, которые будут осуществлять надзор за разведсообществом в целом.

Первая часть закона предусматривает создание Агентства по контролю за органами национальной безопасности и разведки (*National Security and Intelligence Review Agency*). Круг полномочий этого ведомства очень широк. Согласно закону, Агентство вправе рассматривать «любую деятельность КСБР и ЦБС, а также действия любого министерства, касающиеся национальной безопасности или разведки» [19]. В то же время, как и в случае с комитетом парламентариев, существуют ограничения на выполнение Агентством своих функций. В частности, оно не имеет доступа к документам, считающимся секретной информацией правительства. Более того, закон обязывает приостановить расследование, «если после консультаций с соответствующим министерством, Агентство придёт к выводу, что продолжение расследования угрожало или серьёзно мешало бы проходящему уголовному расследованию или судебному разбирательству» [19].

Вторая часть закона С-59 посвящена учреждению поста уполномоченного по вопросам разведки (*Intelligence Commissioner*). Главная его задача – оценка действий КСБР и ЦБС. В частности, применительно к ЦБС уполномоченный рассматривает обоснованность операций по внешней разведке и по обеспечению кибербезопасности. Фактически в отношении таких операций вводится «правило двух ключей»: их должен одобрить не только министр обороны, но и уполномоченный. Таким образом, если Агентство будет рассматривать только прошедшую деятельность канадских спецслужб, то уполномоченный сможет одобрять (или не

одобрять) ещё только запланированные операции. Соответственно, очень большое значение имеет временной фактор: уполномоченный должен выносить своё заключение в течение 30 дней, но спецслужбы имеют право обращаться к нему за получением более оперативного ответа. Применительно к КСБР уполномоченный будет контролировать сбор и хранение наборов данных о канадцах и иностранцах (*Canadian datasets, foreign datasets*).

Третья часть закона С-59 посвящена ЦБС и, таким образом, завершает процесс, начатый в 2001 г. по публичной легализации этой спецслужбы. По сравнению с антитеррористическим законом 2001 г. в сферу ответственности ЦБС добавлены две новые задачи: проведение оборонительных и активных киберопераций⁶.

Учитывая членство ЦБС в альянсе «Пять глаз», особое значение приобретали положения о возможном взаимодействии этой канадской спецслужбы с аналогичными ведомствами в других странах. Например, специалисты Канадской парламентской библиотеки обращают внимание на то, что закон С-59 прямо разрешает ЦБС не только обмен информацией, но и «иное сотрудничество с такими организациями». По их мнению, «данная фраза может открыть дверь для проведения ЦБС активных и оборонительных киберопераций с использованием секретных средств в сотрудничестве с иностранными службами по радиоэлектронной разведке. Ни одна из таких операций не подпадала бы под контроль и одобрение уполномоченного по вопросам разведки» [*Bill C-59*. 2020: 14]. Они также указывали, что сама оговорка, что «министр может разрешить оборонительную кибероперацию, "несмотря на любой канадский или иностранный закон", предполагает, что оборонительные кибероперации могут и не быть исключительно пассивными» [*Bill C-59*. 2020: 15].

Четвёртая часть закона С-59 представляет собой поправки в закон о КСБР. Большинство поправок регулирует сбор и хранение этой разведслужбой наборов данных. Необходимость уточнить этот вопрос на законодательном уровне возникла после постановления Федерального суда 2016 г. о том, что закон о КСБР не позволяет спецслужбе хранить не связанные с объектом расследования данные, собранные на основании судебного ордера. В результате новых поправок КСБР получила право собирать наборы данных, которые являются общедоступными,

⁶ Под оборонительными кибероперациями (*defensive cyber operations*) понимается «деятельность в или через глобальную информационную структуру для оказания помощи в защите электронной информации и информационной инфраструктуры федеральных институтов, а также информации и информационной инфраструктуры, представляющей важность для правительства Канады; активными кибероперациями (*active cyber operations*) считается «деятельность в или через глобальную информационную инфраструктуру для снижения, пресечения, воздействия, реагирования или вмешательства в возможности, намерения или действия иностранных граждан, государств, организаций или террористических групп, когда они затрагивают международные отношения, оборону и безопасность Канады».

принадлежат к одобренному классу данных или касаются главным образом иностранцев. Закон С-59 наделил КСБР правом обращаться к судье за разрешением на хранение случайно собранной информации и создании из неё наборов данных.

Поправки детализируют также и применение КСБР мер по уменьшению угроз Канаде. Появляется специальное упоминание, что Канадская хартия прав и свобод является высшим канадским законом, что все свои действия КСБР должна осуществлять в соответствии с хартией. Единственное исключение – получение судебного ордера на такие действия. Закон уточняет ограничения на применение мер по уменьшению угроз Канаде. К уже существовавшим запретам на действия, которые могут повлечь смерть или телесные повреждения, добавлены новые: на пытки и бесчеловечное обращение, на аресты, на уничтожение или серьёзное повреждение имущества, если такие действия подвергают опасности жизни людей.

Говоря о реорганизации разведывательной системы Канады в последние несколько лет, нельзя не сказать об одном элементе, который играет крайне важную роль в функционировании всей системы. Речь идёт о советнике премьер-министра по вопросам национальной безопасности и разведки. Его статус и полномочия не прописаны ни в одном законе, тем не менее он фактически от имени премьер-министра и правительства координирует и контролирует разведывательную деятельность Канады. Подчиняясь непосредственно секретарю Управления Тайного совета, он руководит работой двух секретариатов Управления, касающихся разведки – Секретариата разведывательных прогнозов (*Intelligence Assessment Secretariat*) и Секретариата по вопросам безопасности и разведки (*Security and Intelligence Secretariat*). К этому стоит добавить, что, хотя ЦБС формально находится в ведении Министерства обороны, контроль военных за спецслужбой ограничен финансовой и административной сторонами, а во всём, что касается стратегических вопросов и проведения операций, ЦБС подчиняется именно Управлению Тайного совета.

ВОЕННАЯ РАЗВЕДКА

Хотя зачатки канадской военной разведки можно при желании обнаружить ещё в XIX веке, фактически она берёт своё начало с 1942 г. – с создания Канадского разведывательного корпуса (*Canadian Intelligence Corps*).

Эта структура в годы холодной войны пережила ряд реформ, последняя из которых в начале 1980-х годов включала и переименование корпуса в Разведывательное управление (*Intelligence Branch*).

В отличие от гражданских разведывательных служб для канадской военной разведки решающим фактором для очередной реорганизации стали не террористические акты 11 сентября 2001 г. и даже не окончание холодной войны, а военная операция Канады в Афганистане в 2000-е годы. С первой же отправкой

канадских войск в Афганистан в конце 2001 г. резко возросли потребности в военных разведданных. Изучение этого вопроса в конечном счёте привело к преобразованию Разведывательного управления в Службу руководителя военной разведки (*Chief of Defence Intelligence Organisation*) в ноябре 2004 года. Важно отметить, что, несмотря на центральную роль нового органа, военная разведка в Канаде не исчерпывалась только этой структурой. Так, при штате Службы в 800 человек в военной разведке были задействованы 2 500 сотрудников, включая и гражданских [18].

Изменить данную ситуацию предполагается за счёт созданного в ноябре 2013 г. Разведывательного командования канадских вооружённых сил – Разведкома (*Canadian Forces Intelligence Command*). Ожидается, что эффективность канадской военной разведки возрастет в результате объединения в рамках одного органа всех подразделений, занятых этой деятельностью. В состав командования входят: Объединённый центр видовой (изобразительной) информации; Контртеррористическое подразделение; Объединённый метеорологический центр; Топографическая служба; Объединённая оперативная группа «ИКС».

Данных о работе Разведкома крайне мало, причём они могут появляться совершенно с неожиданной стороны. Так, весной 2020 г., в разгар эпидемии коронавируса *COVID-19* стало известно, что одно из подразделений Разведкома, занимающееся сбором разведданных медицинского характера, уже в начале января 2020 г. подготовило доклад для министра обороны Х. Саджана о новом китайском вирусе и рисках с ним связанных для канадских вооружённых сил [4].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам рассмотрения нынешней канадской разведывательной системы можно отметить несколько моментов.

Во-первых, между двумя основными канадскими политическими партиями – Либеральной и Консервативной – нет серьёзных разногласий в отношении дальнейшего вектора развития канадского разведывательного сообщества: обе партии поддерживают расширение полномочий спецслужб, рассматривая это как необходимый элемент для борьбы с террористами и экстремистами внутри страны, конкурентоспособности канадских компаний и успешной внешней и военной политики.

Во-вторых, новые органы надзора за канадскими спецслужбами, созданные правительством Дж. Трюдо направлены не на ограничение полномочий спецслужб, а лишь на обеспечение более плотного контроля над ними со стороны правительства.

В-третьих, произошли перестановки и в самом канадском разведывательном сообществе. Ведущую роль стал играть Центр безопасности связи. Сама эпоха, когда подавляющая часть информации создаётся, передаётся и хранится исключительно в электронном виде, максимально благоприятствует спецслужбе, чьей основной деятельностью является радиоэлектронная разведка. Крайне важен и доступ ЦБС к соответствующей разведывательной инфраструктуре союзников Канады, прежде всего США. Всё это, вместе взятое, делает ЦБС не только ключевым игроком в канадском разведывательном сообществе, но и системообразующим элементом всего канадского государственного аппарата, от информационной и технической поддержки которого зависит работа всех канадских ведомств.

ИСТОЧНИКИ

1. A New Plan for a Strong Middle Class. Liberal Party Platform 2015.- 88 p.
2. Anti-Terrorism Act. S.C. 2001. C. 41. Available at: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/annualstatutes/2001_41/FullText.html (accessed 17.07.2020)
3. Anti-Terrorism Act, 2015. S.C. 2015. C. 20. Available at: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/annualstatutes/2015_20/FullText.html (accessed 21.07.2020)
4. Brewster M. Canadian Military Intelligence Unit Issued Warning About Wuhan Outbreak Back In January. *CBC*.10.04.2020. Available at: <https://www.cbc.ca/news/politics/coronavirus-pandemic-covid-canadian-military-intelligence-wuhan-1.5528381> (accessed 25.07.2020)
5. Building the Resilience against Terrorism: Canada's Counter-Terrorism Strategy. Ottawa. 2013. - 46 p.
6. Campion-Smith B. Liberals Defend Support of Anti-Terror Law. *The Toronto Star*, 5.02.2015.
7. Canadian Security and Military Preparedness. Report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence. February 2002. - 241 p.
8. Communications Security Establishment. Annual Report 2019-2020. Available at: <https://www.cse-cst.gc.ca/en/transparency-transparence/reports-rapports/annual-report-rapport-annuel-2019-20/page-6> (accessed 17.07.2020)
9. CSIS Public Report 2007-2008. 2008. Ottawa. - 36 p.
10. CSIS Public Report 2019. 2020. Ottawa - 32 p.
11. Department of National Defence. Performance Report for the Period Ending March 31, 2002. 2002. Ottawa: Canadian Government Publishing, - 99 p.
12. Geist M. Canadian Reaction to Surveillance Debate Muted. *The Toronto Star*, 24.08.2013.
13. Hurst L. Canada Listens to World as Partner in Spy System. *The Toronto Star*, 7.03.2004.

14. MacCharles T. We Don't Snoop Canadian, MacKay Insists. *The Toronto Star*, 11.06.2013.
15. MacCharles T. Security Officials Defend Spy Tactics. *The Toronto Star*, 4.02.2014.
16. Morris N. The New Spy Games. *Maclean's*, 2.09.1996, pp. 26-30.
17. Morris N. Inside Canada's Most Secret Agency. *Maclean's*, 2.09.1996, pp. 32-34.
18. Moses I. CDI: Building a 21st Century Defence Intelligence Capability. *The Maple Leaf*, 14.02.2007, p. 16.
19. National Security Act, 2017. S.C. 2019. C. 13. Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-16.56/FullText.html> (accessed 23.07.2020).
20. National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians Act. S.C. 2017. C. 15. Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-16.6/FullText.html> (accessed 21.07.2020)
21. Our Security, Our Rights: National Security Green Paper. September 2016. Available at: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-scrtr-grn-ppr-2016/index-en.aspx> (accessed 21.07.2020)
22. Protecting Canadians and Their Rights: A New Road for Canada's National Security. Report of the Standing Committee on Public Safety and National Security. May 2017. Available at: <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/SECU/Reports/RP8874869/securp09/securp09-e.pdf> (accessed 21.07.2020)
23. Security of Canada Disclosure Sharing Act. Schedule 3. S.C. 2015. C. 20. Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/S-6.9/FullText.html> (accessed 29.07.2020)
24. Shephard M. Web Snooping Vital, Spy Agency Boss Say. *The Toronto Star*, 22.10.2005
25. The National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians. Annual Report 2018. April 2019. Ottawa. - 121 p.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Израелян Е.В. 2015. Канада и борьба с терроризмом: некоторые аспекты. *США ❖ Канада: экономика, политика, культура*. № 8. С. 55-67.
- Комкова Е.Г. 2002. Канада после 11 сентября 2001 г. *США ❖ Канада: экономика, политика, культура*. № 4. С. 105-120.
- Семин Н.Л. 2011. Спецслужбы Канады вчера и сегодня. *США ❖ Канада: экономика, политика, культура*. № 10. С. 118-126.

REFERENCES

- Bill C-59: An Act Respecting National Security Matters. 2020. Ottawa. Library of Parliament. - 57 p.

Issraelian E.V. 2015. Kanada i bor'ba s terrorizmom: nekotorye aspekty [Canada and the War on Terrorism: Some Aspects] (In Russ.). USA ❖ Canada: *Economics, Politics, Culture*. No. 8. P. 55-67.

Komkova E.G. 2002. Kanada posle 11 sentiabria 2001 g. [Canada After September 11 2001] (In Russ.). USA ❖ Canada: *Economics, Politics, Culture*. No. 4. P. 105-120.

Rudner M. 2001. Canada's Communications Security Establishment from Cold War to Globalization. *Intelligence and National Security*, No. 1. P. 97-128

Sjomn N.L. 2011. Spetssluzhby Kanady vchera i segodnia [Canadian Secret Services Yesterday and Now] (In Russ.). USA ❖ Canada: *Economics, Politics, Culture*. No. 10. P. 118-126

The Canadian Encyclopedia: Year 2000 Edition. 1999. Toronto: McClelland & Stewart. - 2573 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ВОЛОДИН Дмитрий Анатольевич, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).

Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3.

VOLODIN Dmitry An., Candidate of Science (History), Leading Researcher, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN).

2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation.