

УДК 327

КАНАДА И БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ

© 2015 г. **Е.В. Израелян***

Статья поступила в редакцию 21.05.2015.

В условиях нарастающей опасности транснационального терроризма особую актуальность приобретает исследование содержания и особенностей политики каждой из основных стран-участниц антитеррористической борьбы. В данной статье рассмотрены международные и внутривнутриполитические аспекты деятельности Канады в указанной области. Эта страна стала первым членом НАТО, присоединившимся к бомбардировкам Соединёнными Штатами «Исламского государства» на территории Сирии, и ввела очень жёсткий антитеррористический закон.

Ключевые слова: Канада, внешняя политика Канады, борьба с терроризмом, антитеррористическое законодательство.

Непосредственным поводом для написания статьи послужили два события, недавно произошедшие в Канаде. Первое событие: 30 марта 2015 г. федеральный Парламент поддержал предложение премьер-министра С. Харпера о расширении и продлении участия страны в военной операции против «Исламского государства» (ИГ). До сих пор ВВС Канады наносили авиаудары лишь по боевикам в Ираке, теперь в сферу военных действий будет включена и Сирия. Таким образом, Канада стала первым членом НАТО, присоединившимся к бомбардировкам Соединёнными Штатами территории Сирии.

Второе событие также имеет существенное значение. 6 мая 2015 г., после острых дебатов с оппозицией, дискуссий в научных кругах, многочисленных протестов общественности, Палата общин Парламента Канады одобрила в третьем чтении антитеррористический закон С-51, а в июне за него проголосовал и Сенат. Закон является частью пакета мер, которые были разработаны правительством после террористических атак, совершённых в Канаде в октябре 2014 г. По оценкам экспертов, это один из наиболее жёстких законов, принятых в западных странах за последние годы. Понятно, что два события, относящиеся к разным сферам политической деятельности Канады, тесно связаны между собой. Принятые в ходе них решения отражают острую озабоченность Оттавы угрозой транснационального терроризма и настойчивое стремление внести вклад в его пресечение.

* **ИСРАЕЛЯН Евгения Викторовна** – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института США и Канады РАН. Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3 (evgenia@csociety.ru)

Участие в коалиции против «Исламского государства»

Неожиданно появившаяся в международном лексиконе аббревиатура «ИГ»^{*} – (ранее «Исламское государство Ирака и Леванта» – ИГИЛ) сразу стала символом зверских убийств мирного населения, безжалостных расправ с заложниками, финансовых махинаций, варварского уничтожения культурного наследия на оккупированных территориях, этнического и религиозного геноцида. Эта международная террористическая организация, захватившая около трети территории Сирии и Ирака, имеет в своём распоряжении огромные запасы оружия, отлично подготовленных боевиков (по различным оценкам, от 30 до 50 тыс. человек), современные центры планирования операций, советников, прекрасно разбирающихся в военном деле. ИГ принимает потоки новых бойцов из более 80 стран, в том числе из Европы и Северной Америки. По данным на декабрь 2014 г., в рядах ИГИЛ воевали более 145 канадцев [12].

Наступление экстремистов в Ираке и Сирии летом 2014 г. вызвало резкое осуждение международного сообщества. Группировка была признана террористической рядом организаций и стран: Лигой арабских государств, РФ, США, Канадой, Саудовской Аравией и др. Действия ИГ осуждены Советом Безопасности ООН, который применяет против неё международные санкции, включающие запрет на торговлю нефтью и продуктами её переработки, а также на продажу культурных ценностей Ирака и Сирии.

В августе 2014 г. была создана коалиция по борьбе с ИГИЛ во главе с США, в которую позже вошли около 60 стран. В её задачи первоначально входили: поставки авиационной техники и вооружений для сухопутных войск Ирака, направление военных советников, подготовка местных армейских подразделений. Была также оказана гуманитарная помощь этническим меньшинствам Северного Ирака, которые находились под угрозой полного истребления. Канада входит в число основных гуманитарных доноров Ираку: на эти нужды в 2014 г. было выделено 67,4 млн. долл. Гуманитарная помощь Сирии, переданная через международные организации с января 2012 по январь 2015 г., составила 403,5 млн. долл. [9]

Эти меры сопровождались авиаударами США по позициям боевиков «Исламского государства» в Ираке, а с сентября 2014 г. – в Сирии. Правительство С. Харпера объявило о своём присоединении к военной операции против ИГ в Ираке в начале октября 2014 г. Военный вклад Канады состоит из шести истребителей *CF-18*, одного самолёта-заправщика «Полярис», двух самолётов-разведчиков «Аврора», 600 военнослужащих для обеспечения контроля, командования и логистики военной компании. Кроме того, канадские ВВС осуществляют транспортировку лёгкого оружия, боеприпасов и боевой техники, предоставленных другими членами международной коалиции (Албании и Чешской республики). В Северном Ираке работают также 69 канадских спе-

^{*} Группировка носила разные названия: с 2006 г. – «Исламское государство Ирака», с апреля 2013 г. «Исламское государство Ирака и Леванта» — ИГИЛ или «Исламское государство Ирака и Шама» (ИГИШ), с июня 2014 г., после провозглашения всемирного халифата – «Исламское государство». В документах и СМИ употребляются все перечисленные названия.

циалистов, проводящих обучение иракской армии и консультирующих командный состав. Один канадский военнослужащий, работавший в этой зоне, погиб и двое были ранены. По данным на 22 марта 2015 г., канадские ВВС нанесли 662 авиаудара по боевым позициям, вооружениям, военным предприятиям и хранилищам боеприпасов ИГ. Военная операция Канады получила название «Удар» (*IMPACT*).

На неё, по тем же данным, было затрачено 122 млн. долл. [10]

Участие в международной коалиции против ИГ стало ещё одной боевой операцией, предпринятой Канадой в первые десятилетия XXI века, включая столь длительную кампанию как афганская, и столь интенсивную как ливийская. Примечательно, что в настоящее время канадские военнослужащие задействованы в двух самых крупных зарубежных вооружённых конфликтах – на Украине, куда вскоре будут направлены около 200 канадских военных инструкторов, и на Ближнем Востоке, с группировкой ИГ. Напомним также, что в 2003 г. либеральное правительство Ж. Кретьена отказалось поддержать вторжение США и их союзников в Ирак, несмотря на давление американской администрации, протесты оппозиции и части членов тогдашней правящей партии. Эти обстоятельства потребовали от консерваторов, находящихся у власти, продуманного процесса принятия решения и убедительного обоснования необходимости проведения операции.

Одним из тактических приёмов стало получение согласия Парламента на присоединение Канады к коалиции против ИГ. Отметим, что по законодательству решения относительно размещения вооружённых сил страны за рубежом принимаются главой государства – королевой, по рекомендации премьер-министра, осуществляющего реальное руководство исполнительной властью. Фактически проблемы войны и мира находятся в его компетенции, и он вправе сам определять, выносить ли их на обсуждение законодателей. В практике военных миссий Канады были и те, и другие прецеденты. Так, либеральное правительство П. Мартина (2003–2006 гг.) направило канадский контингент в Кандагар в 2005 г., не советуясь с Парламентом. Мнение законодателей проигнорировал и С. Харпер, расширив в 2014 г. военное присутствие Канады в Восточной Европе в рамках антироссийских санкций. Однако тот же С. Харпер ставил на голосование вопрос об увеличении численности канадских сил в Афганистане в 2006 г. и об участии Канады в ливийской кампании 2011 года.

Какие политические дивиденды может приносить правительству поддержка законодателей? Профессор Оттавского университета Канады Ф. Лагассе (*Lagassé*) считает, что обращение к Парламенту может расцениваться как соблюдение правил этикета; признание значения позиции парламентариев в процессе разработки политики; стремление создать атмосферу демократической легитимности при принятии сложных решений; способ продемонстрировать военным, что их действия одобрены представительной властью [13]. Главное же, на наш взгляд, заключается в другом: получение поддержки Парламента позволяет правительству подстраховаться, переложить часть ответственности на законодателей в случае неудачи боевых действий и снизить возможный накал критики оппозиции.

Ставя на голосование вопрос об участии в борьбе против ИГИЛ, причём дважды – в октябре 2014 г. (о присоединении к авиаударам США против Ирака) и в марте 2015 г. (о включении в зону боевых действий Сирии и продлении операции) – консерваторы учитывали все приведённые выше моменты. Продуманным был не только сам факт голосования, но и его формат – в отличие от Великобритании, где голосование по аналогичному вопросу прошло на основе свободного волеизъявления, в Канаде был применён принцип партийной принадлежности. Вариант был для консерваторов беспроигрышным – имея большинство (160 мест из 308) в Палате общин, они ничем не рисковали. Зато получали ощутимые выгоды в глазах общественности, особенно важные для них в свете разворачивающейся предвыборной кампании в федеральный Парламент (выборы намечены на 19 октября 2015 года).

Как и ожидалось, голосование прошло для консерваторов успешно: авиаудары против Ирака поддержали 157 депутатов (при 134 – «против»), а бомбардировки Сирии – 142 законодателя (при 129 – «против»). Отметим интересный факт: 34 депутата, то есть 11% всего депутатского корпуса, не явились на заседание 30 марта 2015 г., что свидетельствует об их несогласии с общей партийной позицией [17].

В выступлениях премьер-министра, членов кабинета и в текстах резолюций приводились следующие аргументы в пользу проведения операции:

- ИГ является реальной, очень серьёзной угрозой международной и региональной безопасности;
- действия боевиков на захваченных территориях отличаются беспрецедентным насилием и жестокостью в отношении мирного населения, религиозных и этнических меньшинств;
- без вмешательства с применением силы опасность ИГ будет только расти;
- для борьбы против ИГ создана коалиция союзников и партнёров, включая страны Ближнего Востока;
- ИГ представляет собой прямую угрозу Канаде и её народу;
- противодействие ИГ и оказание помощи мирным жителям отвечает интересам Канады и находится в русле национальных ценностных ориентиров [11].

Анализ приведённых доказательств позволяет дать несколько комментариев.

Во-первых, просматривается стремление Оттавы придать легитимность своим действиям. Напомним, что причиной отказа правительства Ж. Кретьена присоединиться к вторжению США в Ираке в 2003 г. было отсутствие санкций СБ ООН. Их нет и в настоящем случае. Для того чтобы как-то заполнить этот «пробел», в обоих парламентских документах процитирована резолюция СБ ООН № 2178 от 24 сентября 2014 г., призывающая объединить усилия всех стран для предотвращения терроризма.

Помимо применения силы с разрешения СБ ООН, государства-члены могут использовать её в соответствии со статьей 51 Устава ООН. Статья наделяет государства правом на обеспечение коллективной и индивидуальной обороны при вооружённом нападении [3]. К содержанию именно этой статьи апеллировали представители канадского правительства. Они заявляли, что ИГ –

прямая угроза не только для Ирака, но и для Канады, а потому есть все основания для применения этой статьи в целях самообороны. А взаимодействие с ООН канадские власти предполагали ограничить, по примеру США, письменным уведомлением о включении Сирии в зону авиаударов.

По мнению оппозиции и некоторых экспертов, действия правительства демонстрируют «двойные стандарты» и нарушают международное право. Профессор Дж. Кэрри (*Currie*) из Оттавского университета не согласен с расширительной трактовкой права на самооборону, которая представлена в аргументации правительства. Этим правом могут воспользоваться государства, которые прямо, а не косвенно, становятся объектом интервенции с нарушением территориальной целостности и суверенитета. В их число Канада не попадает [5]. Данную точку зрения разделяет профессор П. Маккена (*McKenna*) из университета Острова Принца Эдуарда. Он приравнивает бомбардировки Сирии к незаконному захвату территорий и считает, что интервенция против Сирии наносит ущерб репутации Канады как миротворца и последовательного сторонника строгого соблюдения международно-правовых норм [14].

Что касается права на коллективную оборону, то, по мнению некоторых специалистов, в случае с бомбардировками Ирака повод для его применения имелся: в связи с агрессией ИГ правительство Ирака обратилось за военной помощью к мировому сообществу. Им возражают другие аналитики, считающие нанесение авиаударов по Ираку нелегитимными, поскольку Багдад не направлял запроса о помощи непосредственно Канаде. Обращение было адресовано США, которые сами потребовали участия Канады [21]. Сирийский вектор вызывал ещё большую критику – режим Б. Асада не просил о подобных действиях и даже не давал на них официального согласия. Отметим, что ситуация с бомбардировками Сирии канадскими ВВС оказалась особенно парадоксальной: по существу, они начинали воевать на стороне государства, которое было объектом канадских экономических санкций оружейного эмбарго, и было в списке стран, поддерживающих терроризм.

Во-вторых, рассматриваемые выступления и резолюции, как и подавляющее большинство канадских документов, имеют заметный ценностный акцент [1]. Обе парламентские резолюции ссылаются на национальные ценности, одной из которых считается моральное обязательство оказывать помощь людям, пострадавшим от конфликтов. Обращение к традиционным национальным ценностям характерно для публичной внешнеполитической риторики и либералов, и консерваторов, причём нередки случаи заимствований принципов и концепций. Так происходит и в рассматриваемой нами ситуации. Для обоснования участия Канады в военной миссии против ИГ как сам С. Харпер, так и представители его кабинета используют идеи «ответственности по защите» – концепции, разработанной при либеральном правительстве Ж. Кретьена (1993–2003 гг.) и известной как детище и фирменный знак либералов. Именно этот аргумент – о значении выполнения нравственного долга в условиях беспрецедентных жестокости и насилия – находит поддержку у общественных деятелей и специалистов, считающих данные соображения приоритетными.

В-третьих, консерваторы настойчиво убеждали общественность, что операция будет ограничена только авиаударами и в наземных боевых действиях

канадские военнослужащие принимать участия не будут. Тот факт, что двое канадцев были ранены и один убит в марте 2015 г., послужил поводом для резкой критики со стороны оппозиции. Министр национальной обороны Дж. Кенни и сам С. Харпер были вынуждены оправдываться и доказывать, что перестрелка с курдскими боевиками пешмерга произошла по ошибке и подобные инциденты больше не повторятся.

В-четвёртых, признание борьбы с ИГ задачей, отвечающей национальным интересам Канады, отнюдь не является просто обычным риторическим приёмом. В этом убеждают террористические акты, совершённые в октябре 2014 г., вскоре после голосования в Парламенте по вопросу об участии Канады в авиаударах по ИГ в Ираке. Добавим, что ощущение опасности, если не сказать паника, как в правящих кругах, так и среди канадского населения ещё больше возросли после видеообращения исламистской группировки «Аль-шабаб», предупредившей о готовящихся терактах в крупных торговых центрах США, Канады и Великобритании.

Проходящие дискуссии отражают широкий диапазон подходов, основанных на морально-нравственных и ценностных ориентирах, нормах международного права, национальных интересах, признании приоритетности союзнических обязательств. Кстати, по сообщениям прессы, США высоко оценили военную поддержку Оттавы на сирийском направлении. Исследование факторов и соображений, влияющих на принятие решений о присоединении Канады к коалиции против ИГ, было бы неполным без рассмотрения внутривнутриполитического контекста, который в данном случае играет очень важную, если не определяющую роль.

Октябрьские теракты и их последствия

Первый драматический эпизод произошёл в Сен-Жан-Сюр-Ришелье (провинция Квебек), когда канадец исламского вероисповедания М. Кутюр-Руло (*Couture-Rouleau*) наехал на автомобиле на двоих солдат. Кутюр-Руло и один из военнослужащих погибли. Через два дня после этого прозвучали выстрелы на Парламентском холме в Оттаве. Нападавший М. Зихаф-Бибо, незадолго до событий принявший ислам, расстрелял одного из канадских солдат почётного караула возле Национального военного мемориала, а затем был убит в перестрелке с полицией. Перед терактом он записал видеообращение с объяснением мотивов действий, к которым отнёс религиозные основания и протест против участия Канады в интервенциях в Афганистане и Ираке.

Октябрьские события всколыхнули добродетельную и благополучную Канаду. Свои соболезнования погибшим и благодарность полицейским за проявленную храбрость выразили Елизавета II, генерал-губернатор Канады Д. Джонстон, премьер-министр и лидеры политических партий. Выступление премьер-министра по телевидению и в Парламенте были выдержаны в необычно эмоциональных тонах. С. Харпер назвал оба эпизода террористическими атаками, цель которых – «посеять страх и панику и прервать работу правительства». «Но мы не испугаемся и продолжим нашу работу, а Канада не отступит перед угрозой терроризма», – заявил премьер-министр [19].

Признав, что убийства канадских военных показали «незащищённость страны от опасности терроризма», С. Харпер пообещал срочно разработать пакет антитеррористических мер. В их числе: ужесточение законодательства, расширение полномочий секретных служб и введение ещё более строгого режима контроля над авиапассажирами. Важно отметить, что С. Харпер напрямую связал октябрьские инциденты с «Исламским государством», назвав Кутюр-Руло «террористом, которого вдохновили идеи этой группировки» [19].

Данные обязательства были подкреплены выделением очень крупных по канадским меркам финансовых средств. В федеральном бюджете 2015–2016 гг. на военную кампанию против ИГ в Сирии и Ираке предполагается потратить 360 млн. долл. Финансирование на антитеррористическую деятельность общим объёмом в 292,6 млн. долл. на пять лет получили три ключевые ведомства – Королевская конная полиция, Канадская служба безопасности и разведки (КСБР) и Канадское агентство безопасности границы. Были также запланированы расходы: на обеспечение защиты служащих военных баз Канады (23 млн. долл. на четыре года); на меры укрепления кибербезопасности (58 млн. долл. в течение пяти лет); на охрану Парламента (60,4 млн. долл. в трёхлетний период) [18]. О стремительно растущем внимании правящих кругов к борьбе с терроризмом говорит ещё один любопытный факт: слово «терроризм» употреблялось в бюджете 2015–2016 гг. 24 раза, больше чем в любом другом федеральном бюджете, принятом за последние 10 лет [18].

Законодательные инициативы правительства, внесённые в Парламент в 2014–2015 гг., являются многоплановыми и заслуживают отдельного исследования. В данной статье сделана попытка рассмотреть их в контексте участия Канады в коалиции против ИГ и определить, в какой степени они были направлены на усовершенствование процедур и механизмов предотвращения угрозы терроризма и насколько они ограничивают права канадцев на личную безопасность и неприкосновенность частной жизни.

Целью закона С-13, вступившего в силу в декабре 2014 г., является защита населения от киберпреступлений. Одним из них признаётся несогласованное распространение «интимных фотографий». Для того чтобы обнаружить такие правонарушения, закон позволяет полиции наблюдать за людьми, вызывающими подозрения, с помощью средств слежения или компьютерных программ. Оборудование подключается к мобильным телефонам и другим видам личной связи. Кроме того, закон освобождает от судебной и уголовной ответственности телекоммуникационные компании, предоставляющие государственным органам конфиденциальные данные о своих пользователях, которые могут быть замешаны в нарушениях безопасности виртуального пространства.

Доступ к приватным сведениям открывает и другой недавно принятый закон – С-31. По его положениям, Канадское агентство по доходам может информировать госструктуры о налогах лиц, против которых ведётся расследование. Соглашаясь на передачу данных, агентство должно иметь «серьёзные основания» считать, что тем самым оно поможет в раскрытии преступления. Критики закона обращали внимание на расплывчатость его формулировок (что понимается под «серьёзными основаниями?»), позволяющих произвольно трактовать содержание.

Кроме того, на рассмотрении Парламента находится ещё один проект, который разрешит обмен информацией между компаниями, для использования в случае несоблюдения клиентами соглашений или законов. Передача сведений будет происходить без предварительного оповещения клиентов. В данном контексте стоит упомянуть о результатах недавно проведённого исследования деятельности девяти крупнейших телекоммуникационных компаний Канады. Оно показало, что только за 2011 г. государственные органы запрашивали у них данные о пользователях 1,2 млн. раз [23]. Таким образом, раскрытие конфиденциальной информации в Канаде и до введения законодательства было практикой внутривнутриполитической жизни страны. Теперь эта практика стала легитимной. Против запланированных новшеств активно выступили лидеры общественного движения, многие юристы и политики. Происходящее, доказывали они, является грубым нарушением прав, зафиксированных в международных документах и канадской Хартии прав и свобод 1982 г., особенно права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.

Самым главным событием на этом векторе стала поддержка Парламентом антитеррористического закона C-51 [16]. В Палате общин его одобрили 183 депутата и 96 проголосовали против. Несмотря на парламентское большинство, консерваторы решили пролоббировать принятие закона, имевшего существенное политическое значение для С. Харпера в условиях начавшейся избирательной кампании. Тактика сработала – помимо консерваторов, проект поддерживали либералы. А представители НДП и Партии зелёных выразили своё несогласие.

Первый антитеррористический закон был принят в Канаде либеральным правительством Ж. Кретьена после событий 11 сентября 2001 г. в США. С тех пор его положения нередко подвергались критическому переосмыслению. Современная версия модифицирует некоторые прежние установки и содержит новые подходы и решения.

Закон состоит из пяти частей. Первая часть (о безопасном раскрытии информации) устанавливает порядок обмена данными между федеральными министерствами и агентствами, с тем чтобы предотвратить «действия, угрожающие безопасности Канады». Против такой новации резко возражает уполномоченный по вопросам неприкосновенности частной жизни (*Privacy Commissioner of Canada*) Д. Террьер. 17 государственных структур, связанных с проблемами национальной безопасности, получают полный доступ к закрытым сведениям о каждом канадце, включая налоговые декларации, планы на выезд, деловую и персональную информацию. Особую обеспокоенность вызывало включение в список «осведомителей» таких государственных органов, как Паспортная служба и Канадское агентство по доходам, имеющих уникальные и практически всеохватывающие базы данных. Д. Террьер предлагает выработать чёткие критерии сбора, обмена и использования приватной информации и создать наблюдательный совет, контролирующей информационную кооперацию, для предотвращения утечек и охраны конфиденциальности [22].

Эксперты обращали внимание и на то, что закон наделяет власти правом относить к «потенциальным угрозам безопасности» неоправданно широкий

спектр деятельности. Главным аргументом при отборе должен быть «здравый смысл». Подобная мотивировка даёт правительству большое поле для манёвра: признание организации «угрозой национальной безопасности» будет зависеть от степени её лояльности государству.

Вторая часть закона направлена на обеспечение безопасности воздушного транспорта и ограничение возможности полётов для подозрительных лиц. Список составляет Министерство общественной безопасности и направляет его авиакомпаниям, отвечающим за выполнение назначенных процедур. Министр получает право аннулирования или изъятия канадских паспортов у потенциальных террористов, причём без ордера, предварительного уведомления и раскрытия причин применения наказаний. Срок лишения граждан паспорта продлён, по сравнению с предыдущим законодательством, с пяти до 10 лет. Решение может оспариваться в суде, причём доступ к информации о составе преступления у пострадавшего и судебной власти не одинаков. Суд располагает полным досье, а обвиняемый – лишь кратким резюме.

Принятие столь суровых мер во многом объяснялось намерением Оттавы остановить стремительный рост числа канадцев, уезжающих на Ближний Восток для вступления в экстремистские группировки. Особенно тревожным является распространение радикального ислама среди молодёжи. По сообщениям печати, шестеро квебекцев недавно пополнили ряды воюющих на стороне ИГ, а две девочки-подростка из Торонто были обнаружены в Каире с аналогичной целью [4]. Не менее опасно возвращение таких мигрантов в Канаду, где они нередко продолжают поддерживать ИГ, помогая в продвижении идей, вербовке и рекрутировании добровольцев. По оценкам экспертов, эта часть закона упорядочивает уже существующую в Канаде практику «бесполётных списков» (в них включены лица, которым запрещались полёты канадскими авиалиниями). Система обнаружения и идентификации, а также применения против них санкций, была недостаточно отработанной и использовалась нерегулярно [8]. Вместе с тем контроль за въездом и выездом, ограничения на перелёты, изнуряющие проверки документов, средств связи, багажа усиливают в стране атмосферу напряжённости и недоверия, создают почву для нарастания этнического и конфессионального неприятия.

В третьей части закона содержатся поправки к Уголовному кодексу, касающиеся превентивных арестов. Действующий в Канаде порядок превентивных арестов позволяет полиции задерживать, арестовывать и вводить другие санкции в отношении людей, связанных с террористической деятельностью. С-51 расширяет полномочия полиции в этой области: превентивные мероприятия могут проводиться при наличии «веских причин» в отношении подозреваемого. Такое определение даёт основания для произвольных интерпретаций (ситуация схожа с упомянутым законом С-31), ложных обвинений и ареста не причастных к преступлениям людей. Например, канадец может оказаться за решёткой просто потому, что его номер телефона записан в адресной книге мобильного телефона террориста.

Кроме того, срок тюремного заключения без предъявления обвинения был увеличен с трёх до семи дней. Известные юристы, профессора права К. Форсезе и К. Роач – одни из наиболее энергичных противников закона, считают

продление содержания под стражей неоправданным. По крайней мере, пишут эксперты, это положение надо обязательно дополнить другими, направленными на защиту прав заключённых, такими как, например, сокращение длительности допросов и модификация правил их проведения [8].

Предметом судебного преследования становится также распространение и продвижение идей терроризма. Властям поручается «интернет-цензура»: в их компетенцию теперь входит мониторинг электронных материалов и удаление из виртуального пространства наиболее «опасных». Ввозимые в Канаду публикации тоже подлежат контролю, за который будут отвечать таможенные службы и структуры, обеспечивающие охрану границ. Пределы «дозволенного» в информационном поле не установлены, а потому под действие закона может попасть любое выражение собственного мнения, не совпадающего с позицией государства, или критика его политики. Не удивительно, что данная статья была расценена общественностью как беспрецедентное наступление на свободу слова, на демократические традиции и ценности Канады.

Самые радикальные изменения во внутривластную жизнь и правовую систему страны вносит четвёртая часть С-51. Она посвящена пересмотру роли Канадской службы безопасности и разведки, которая становится главным инструментом предотвращения угрозы терроризма. Напомним, что КСБР была создана в 1984 г., после получивших известность нарушений прав человека Королевской конной полицией (ККП). События произошли в конце 1960-х – начале 1970-х годов и затрагивали деятельность левых радикалов и квебекских сепаратистов. В результате, КСБР была отделена от полиции и стала специальным разведывательным органом, занимавшимся сбором, обработкой и анализом соответствующей информации. Теперь предстоит новая рокировка. Мандат КСБР будет перестроен и включит такие функции, как оперативная разведка и слежка, которые до 1984 г. осуществлялись подразделением разведки ККП, а затем – всей полицией.

Кроме того, КСБР будет выполнять и другие задачи, до принятия С-51 возлагавшиеся на полицию. Теперь сотрудникам разведки поручено: вести переговоры с членами семей молодых людей, разделяющих идеи радикального исламизма; обыскивать жилища граждан в поиске взрывчатых химических веществ и обезвреживать их и даже задерживать предполагаемых террористов. Важно отметить, что новые положения будут распространяться на все направления работы КСБР, в том числе борьбу с коррупцией, шпионажем, попытками свержения власти. Очевидно, что роль КСБР, которая во многих ипостасях заменит Королевскую конную полицию, будет значительно усилена.

Чем же обусловлена передача полномочий? В отличие от официальных правоохранительных органов, действующих открыто и в соответствии с законом, КСБР работает тайно, без раскрытия деталей операций. Это означает, что нарушения прав обвиняемых будет особенно сложно обнаружить, уже не говоря о попытках добиться их оправдания в случае невиновности. К. Форсезе и К. Роач предупреждают, что рассмотрение таких дел будет, скорее всего, происходить в атмосфере строгой секретности, и, возможно, без присутствия обвиняемого. В лучшем случае ему или ей будет предоставлен адвокат, назначенный судом (в Канаде существует институт специальных адвокатов, кото-

рые обычно выступают по делам, связанным с вопросами национальной безопасности). Они дают подписку о неразглашении информации, не должны контактировать с другими участниками судебных разбирательств, и, как правило, соглашаются со справедливостью государственного обвинения. Вынесенные приговоры также держатся в тайне, отчасти из-за закрытости ведущихся КСБР разведывательных операций, а апелляции по ним крайне редки.

В исключительных случаях закон предусматривает возможность обращения представителей КСБР в суд за ордером или в соответствующее министерство за поддержкой в проведении той или иной акции [16]. Обоснованием этого положения закона является раздел I канадской Хартии прав и свобод. В нём говорится, что гарантированные канадцам права и свободы могут ограничиваться только нормами права в пределах, считаемых разумными, и оправданность которых может быть объяснена в свободном и демократическом обществе [2].

Условие о пределах позволяет правительству оправдывать определённые нарушения прав. Они разрешаются, если представители администрации могут доказать, что несоблюдение было продиктовано важностью и неотложностью решения государственных задач. По мнению юристов из Ассоциации гражданских свобод Британской Колумбии (одной из крупнейших правозащитных организаций Канады), применение этой статьи может иметь чудовищные последствия, позволяя судебным органам ограничить права граждан, предоставленные Хартией [20], в том числе и их право возвращаться из-за границы к себе домой. Изложенную точку зрения разделяют и четыре бывших премьер-министра Канады – Ж. Кретьен, Дж. Кларк, П. Мартин и Дж. Тёрнер, к которым присоединились экс-министры юстиции и работники Верховного суда, отставные сотрудники спецслужб. Эти авторитетные представители политической элиты, принадлежавшие к верхушке истеблишмента страны, убеждены, что беспрецедентное и фактически бесконтрольное расширение компетенции спецслужб несёт угрозу общественной стабильности и демократическому правопорядку [7].

Отдельным пунктом закона оговорены новые требования к отчётности Комитета по контролю над работой КСБР (*Security Intelligence Review Committee*), государственной структуре, образованной одновременно со службой разведки в 1984 г. В его функции входят наблюдение и проверки деятельности разведки, а также расследование поступающих на неё жалоб. Комитет был объектом критики за слабую эффективность деятельности, в основном ограничивавшуюся фрагментарным сбором данных о наиболее одиозных операциях разведки, который к тому же часто проводился постфактум [6]. Предусмотренное бюджетом 2015–2016 гг. увеличение вдвое финансирования Комитета (12,5 млн. долл. на пять лет) поможет решить некоторые из стоящих перед ним проблемы (например, укомплектование состава). Однако только финансирования будет недостаточно: мандат Комитета, как считают обозреватели, нуждается в серьёзном пересмотре: расширении полномочий за счёт усиления возможностей контроля, улучшения координации с законодателями для принятия соответствующих мер и взаимодействия с различными подразделениями КСБР.

Пятая часть закона С-15 вносила поправки в статьи об иммигрантах и беженцах. Новые положения облегчат процедуру раскрытия конфиденциальной

информации относительно въезжающих в Канаду и добавляют основания для отказа по причинам охраны национальной безопасности.

Высказанные оппонентами критические суждения можно суммировать следующим образом: во-первых, закон устанавливает жёсткий и, по существу, бесконтрольный режим наблюдения и слежки за канадцами; во-вторых, его применение приведёт к нарушению прав человека и неприкосновенности частной жизни; в-третьих, в нём нет механизма по проверке соблюдения положений; в-четвёртых, он содержит правовые и юридические неувязки, в-пятых, отличается запутанным языком; в-шестых, не прошёл процедуры открытого, всестороннего и тщательного обсуждения.

Представляется, что перечисленные замечания имели под собой солидные основания. Неудивительно, что в ответ на эту критику, а также на многочисленные выступления общественности (до 1,5 тыс. человек в Торонто), правительство внесло в проект закона некоторые поправки. Важным фактором, повлиявшим на решение правительства, стало заметное падение поддержки С-51 рядовыми канадцами. В апреле 56% респондентов высказались против принятия закона, в то время как ещё в феврале 82% его одобряли [15]. Наиболее существенным изменением стала оговорка о том, что в число «угроз безопасности» «не войдут правозащитные, протестные и действующие в области культуры общественные движения». А помощник С. Харпера по вопросам обороны Р. Фэдден заверил канадцев, что на неправительственные организации компетенция спецслужб распространяться не будет. Политики не исключают, что некоторые другие корректировки будут включены в закон после его утверждения.

* * *

Рассмотренные события и дебаты ещё раз подтверждают, что борьба с терроризмом, непредсказуемым по масштабам, формам проявления, характеру и последствиям, стала одной из актуальнейших проблем современности. Поиск общих подходов и конкретных решений продолжается в рамках международного сообщества, внутри коалиций и на уровне отдельных государств. Пример Канады показывает, что терроризм не знает границ и что даже страна, казалось бы, надёжно удалённая от известных очагов терроризма, не может оставаться защищённой.

Террористические акты, совершённые в самом центре Канады, в корне изменили её внутриполитическую ситуацию. Вспомним, что за всю свою историю страна не подвергалась нападению (не считая конфликтов с США в XVIII и XIX веках, которые быстро улаживались), а территориальные границы государства не нарушались даже в ходе обеих мировых войн, участником которых оно было. Теперь мишенью террористов стала непосредственно территория Канады. А потому, в отличие от, например, западноевропейских стран и России, переживших многие войны, и, кстати, тоже растерявшихся во время террористических атак, правительство и общественное мнение Канады оказались совершенно к ним неподготовленными. Этим можно объяснить перегибы, крайности и нестыковки в принятом законодательстве, повышенные ноты в официальной риторике.

Отметим в заключение ещё одну особенность современной политической ситуации в Канаде: проблемы терроризма выходят на первый план предвыборных баталий 2015 г. Такой расклад для Канады необычен – состояние экономики, занятость, социальные программы гораздо больше волнуют канадских избирателей, чем международные проблемы. В истории страны исключением были лишь избирательная кампания 1963 г., получившая название «ядерной», или «ракетной», из-за острых дебатов в связи с перспективой размещения на территории Канады американских ядерных зенитных ракет «Бомарк», и выборы 1988 г., главным вопросом на которых было канадо-американское соглашение о свободной торговле. Программы и выступления кандидатов в избирательной кампании 2015 г. помогут лучше понять и оценить стратегическую линию правительства и позиции политических партий по вопросу борьбы против терроризма.

Список литературы

1. *Исраелян Е.В.* Ценностные ориентиры внешней политики Канады. США ♦ Канада: экономика, политика, культура. 2011. № 6. С. 21–34 [*Issraelyan Ye.V. Tsennostnye orientiry vneshnei politiki Kanady. [Issraelyan Ye.V. Values in Canadian Foreign Policy] SShA ♦ Kanada. 2011. No. 6. P. 21-34*].
2. Канадская хартия прав и свобод. *Электронная библиотека юридической литературы* [*Kanadskaya hartia prav i svobod. Elektronnaya biblioteka yuridicheskoi literatury* [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*]. Available at: <http://pravoznavec.com.ua/books/124/8289/25/> (accessed 4.03.2015)].
3. Устав Организации Объединённых Наций. Статья 51. [*Ustav Organizatsii Obedinnnyh Natsii. Statia 51* [*Charter of the United Nations. Article 51*] Available at: <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter7.shtml> (accessed 28.04.2015)].
4. *Bell S.* Canadians trying to join terror groups could have passports cancelled without notice. *National Post*. 7.05.2015.
5. Canada's plan for airstrikes against ISIL in Syria has dubious legal basis, NDP charges // *Huffington Post*. 24.03.2015.
6. *Chase S.* Funding for CSIS watchdog doubled as security defence get boost // *The Globe and Mail*. 21.04.2015.
7. *Chretien Clark, Martin and Turner.* A close eye on security makes Canadians safer // *The Globe and Mail*. 19.04.2015.
8. *Forcese C., Roach K.* Bill C-51: the Good, the Bad...and the Truly Ugly // *Walrus Magazine*. 13.02.2015.
9. Foreign Affairs, Trade and Development Canada. Countering ISIL Available at: http://webcast.international.gc.ca/cpc/iraq/en/humanitarian_assistance.htm (accessed at: 10.03.2015).
10. Foreign Affairs, Trade and Development Canada. Countering ISIL. Available at: <http://www.forces.gc.ca/en/operations-abroad-current/op-impact-backgroundunder.page> (accessed 12.02.2015).
11. Iraq mission: the text of the motion to expand, extend operations // *CBC News*. 24.03.2015.
12. John Baird: Canada won't expand airstrikes on ISIS to Syria // *The Associated Press*. 06.12.2014.

13. *Lagassé Ph.* When Does Parliament Get to Vote on Military Deployments? 8.09.2014 Available at: <http://cips.uottawa.ca/when-does-parliament-get-to-vote-on-military-deployments/> (accessed 10.02.2015).
14. *McKenna P.* Canada on flimsy ground to bomb SyriS // *The Winnipeg Free Press*. 23.03.2015.
15. *Nowak P.* Bill C-51: How Trudeau's support of the anti-terror bill could help the NDP // *CBC News*. 08.05.2015.
16. Parliament of Canada. Second Session, Forty-first Parliament, House of Commons of Canada. Bill C-51, May 2015. Available at: <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&DocId=7965854&File=9> (accessed 10.05.2015).
17. *Petrolekas G.* Party politics eclipsed well-considered debate // *Embassy*. 1.04.2015.
18. *Smith M.-D.* Budget 2015: Funding boosts for National Defence and Public Safety // *Embassy*. 22.04.2015.
19. Statement by the Prime Minister of Canada in Ottawa (Press Release). Ottawa, 22.10.2014.
20. Submission on Bill C-51, Anti-Terrorism Act, 2015 – Remarks from the BCCLA's Senior Counsel. 12.05.2015. British Columbia Civil Rights Association. Available at: https://bccla.org/our_work/submission-on-bill-c-51-anti-terrorism-act-2015-remarks-from-the-bcclas-senior-counsel (accessed 10.05.2015).
21. *Taylor S.* Fuzzy legal grounding for Middle East military action // *Embassy*. 1.04.2015
22. *Therrien D.* Without big changes, Bill C-51 means big data // *The Globe and Mail*. 06.03.2015.
23. *Wingrove J.* How new laws are about to change your privacy // *The Globe and Mail*. 09.06.2014.

Canada and the War on Terrorism: Some Aspects

(USA ❖ *Canada Journal*, 2015, no. 8, p. 55-68)

Received 19.05.2015.

ISSRAELIAN Yevgenia Viktorovna, Institute of USA and Canada Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN). 2/3, Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation (evgenia@csociety.ru)

*The growing threat of transnational terrorism increases the importance of examination of the policy of each state participating in the antiterrorist campaigns. This article reveals some aspects of Canadian international and domestic policy in this area. The country was the first NATO member to join the US bombing of Syria and implemented a tough anti-terrorism Act. **Keywords:** Canada, Canadian foreign policy, fight against terrorism, antiterrorist legislation.*

About the author:

Issraelian Yevgenia Viktorovna, Cand. Sci. (History), Leading Researcher.