

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

На правах рукописи



03 СЕН 2009

Павлова Варвара Николаевна

**Современная политика ФРГ в сфере борьбы с
международным терроризмом (2001 – 2008 гг.)**

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

Специальность 23.00.02

(«Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии»)

Москва – 2009

Диссертация выполнена в Отделе европейской безопасности Института Европы
Российской Академии Наук

Научный руководитель

кандидат экономических наук
Данилов Дмитрий Александрович

Официальные оппоненты.

доктор политических наук
Максимычев Игорь Федорович

кандидат исторических наук
Загорский Андрей Владимирович

Ведущая организация

Институт мировой экономики и
международных отношений

Защита состоится «30» сентября 2009 г. в «15.00» часов на заседании
диссертационного совета Д 002 031 02 по историческим и политическим
наукам в Институте Европы РАН по адресу 125993, г Москва, ул Моховая, д
11-3 «В»

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института Европы РАН

Автореферат разослан «21» августа 2009 г

Ученый секретарь
диссертационного совета

доктор философских наук
Водопьянова Е В

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. В третье тысячелетие человечество вступило с острым ощущением новых забот и тревог за свою безопасность. Мировое сообщество столкнулось с небывалыми вызовами и угрозами своему существованию, среди которых особую опасность представляет международный терроризм. Хотя само по себе это явление далеко не новое, к началу XXI века терроризм перестал быть локальным внутриполитическим фактором, превратившись в глобальный. Выступления террористов в последние годы стали носить гораздо более масштабный и организованный характер, а их акции – большую интенсивность и жестокость. Все это свидетельствует о совершенно новой форме международного терроризма, получившей обозначение «супертерроризм»¹, который оказывает существенное влияние на мировую политику, экономику и всю систему международной безопасности. Борьба с международным терроризмом требует широкого диалога между культурами, религиями и цивилизациями, их противодействия экстремизму в собственной среде, решительного продвижения в решении проблем, включая региональные конфликты, которые создают питательную среду для терроризма.

В нынешних условиях постбиполярного мироустройства и развития нового феномена – супертерроризма ни одно государство не в состоянии самостоятельно гарантировать безопасность, мир и стабильность, поэтому стержнем европейской и общемировой политики безопасности становится ориентация на сотрудничество.

Актуальность темы диссертационного исследования определяется тремяспектами: политическим, научным и практическим.

В политическом отношении важно подчеркнуть, что геостратегическое положение Германии в центре Европы, ее политический вес и экономическая мощь обуславливают ее ключевую роль в формировании архитектуры безопасности на европейском континенте. В отличие от многих европейских

¹ См. Супертерроризм: новый вызов нового века / Под ред. А. В. Федорова. – М., 2002. – 392 с.

стран, ФРГ достаточно рано столкнулась с проявлениями терроризма, проделала значительный путь на антитеррористическом треке и сумела накопить серьезный инструментарий в этой области, что резко поднимает ее авторитет в международном сообществе. С этой точки зрения, возрастает значение анализа и обобщения теории и практики принятия Германией решений в сфере противодействия международному терроризму.

Изменения, произошедшие в системе безопасности ФРГ за последние годы, становятся все более определяющими и для будущего европейской политики безопасности в рамках ЕС. В этой связи, очевидно, возрастает значимость политики безопасности ФРГ, в частности в сфере противодействия международному терроризму, и для Российской Федерации.

В этом контексте обращает на себя внимание первопроходческое значение российско-германского сотрудничества на антитеррористическом треке. Выступая во время визита в Германию в 2002 году на совместной с канцлером Г. Шрёдером пресс-конференции, В. В. Путин подчеркнул: «После терактов в Нью-Йорке и Вашингтоне наши страны выступили одними из инициаторов объединения усилий мирового сообщества в борьбе с террором. И это еще раз показало наши оценки этой глобальной угрозы совпадают. Мы едины и в том, что противодействие терроризму должно быть последовательным и недвусмысленным, иметь четкий правовой режим. Только такие подходы способны стать основой формирования новой системы международной безопасности»².

С научной точки зрения актуальность работы определяется тем, что, хотя проблеме терроризма в целом в научной литературе уделяется большое и все возрастающее внимание, политические механизмы противодействия данной угрозе в европейских странах - стратегических партнерах России исследованы пока недостаточно. Поэтому представляет несомненный интерес то, какие

² Выступление В. В. Путина на совместной с Г. Шрёдером пресс-конференции, Веймар, 10 апреля // Дипломатический Вестник - 2002 - №5 – http://j.rsl.ru/downloads/0317/200703232011/www.ln.mid.ru/dip_vest.nsf/99b2ddc4f717c733c32567370042ee43/018981ba6192b313c3256c050043b863@OpenDocument.html

методы и средства использует современное постиндустриальное государство (на примере ФРГ) для борьбы с международным терроризмом, как оно адаптируется к изменившимся условиям мировой системы безопасности, вырабатывает новую стратегию и тактику

Несмотря на то, что начало оформления политики ФРГ в борьбе с терроризмом было заложено еще в 70-е гг., в период деятельности левоэкстремистской террористической группы Фракции Красной армии (РАФ) на территории Германии, в начале нового тысячелетия темп и содержание принимаемых правительством ФРГ антитеррористических мер существенно изменились. Реформе подверглась структура безопасности страны, а целый ряд законов ввел в практику большое количество превентивных мер и повысил контроль государства за своими гражданами

Анализ антитеррористической деятельности правительства ФРГ представляет практический интерес для российских органов власти, ряда министерств и ведомств. В современном глобализирующемся мире, когда происходит переустройство общемировой структуры безопасности и представления о понятии внешней и внутренней безопасности также претерпевают коренные изменения, национальная безопасность нашей страны не может быть обеспечена вне глобального и регионального контекста. В условиях глобализации успех внутренних преобразований во все большей степени зависит от влияния факторов, находящихся за пределами российских границ

Российской Федерации, столкнувшейся с мощной волной терроризма после распада СССР, крайне важен опыт ФРГ как одного из лидеров в противодействии международному терроризму. Об этом свидетельствуют, в частности, интенсивные контакты между обеими странами по линии двусторонней Рабочей группы высокого уровня по вопросам политики безопасности, в рамках которой ведется регулярное и предметное обсуждение нарастающих вызовов и угроз глобальной и общеевропейской безопасности,

поиск путей их преодоления с целью выхода на конкретные рекомендации правительству обоих государств

Изучение германского подхода к проблеме терроризма и опыта борьбы с ним важно для выработки правильной методологии и тактики международного сотрудничества соответствующих российских ведомств и их антитеррористических подразделений, а также должно способствовать нахождению точек соприкосновения между германской и российской общественностью в выработке общих позиций по многим актуальным межконфессиональным и межэтническим проблемам и конфликтам. Все это будет служить укреплению взаимопонимания и взаимному сближению в условиях формирования новой архитектуры безопасности, направленной на комплексное противодействие цивилизованного мирового сообщества международному терроризму как одной из глобальных угроз человечеству в XXI веке

Объектом исследования является внутренняя и внешняя политика Федеративной Республики Германии в области обеспечения национальной и международной безопасности.

В качестве предмета исследования рассматриваются политические процессы инициации, принятия и реализации правительством Федеративной Республики Германии решений в сфере борьбы с международным терроризмом

Цель исследования заключается в комплексном анализе современной внутренней и внешней политики ФРГ в области противодействия современному международному терроризму. Решение правительством ФРГ связанных с этим актуальных проблем будет во многом влиять как на формирование новой структуры внутренней безопасности, так и на характер отношений Германии с ее ключевыми партнерами в рамках ЕС, НАТО, ООН и других международных организаций

В соответствии с поставленной целью автор сформулировал следующие задачи:

- проанализировать понятийный аппарат и определить степень разработанности терминологического инструментария в политической и научной лексике ФРГ в антитеррористической борьбе,
- рассмотреть в исторической ретроспективе становление и эволюцию антитеррористической политики ФРГ и на этой основе оценить тенденции ее развития;
- рассмотреть современные формы международного терроризма и определить их место в системе координат внутренней и внешней политики ФРГ, что является существенной и необходимой предпосылкой для научного учета процессов, происходящих в германской политике безопасности,
- сформулировать актуальные проблемы политики ФРГ в сфере борьбы с международным терроризмом и выделить общее и особенное в антитеррористической деятельности правительства «красно-зеленой» и «большой» коалиции на внутриполитическом треке,
- рассмотреть противоречия, существующие как между правящей коалицией и оппозицией, так и в самой правящей коалиции по вопросам принятия необходимых и адекватных контртеррористических мер, а также в отношении перспектив политики в области обеспечения внутренней и внешней безопасности ФРГ,
- раскрыть внешнеполитические программные установки и политику федерального правительства Германии по противодействию угрозам терроризма в рамках международных организаций и в процессе сотрудничества с Россией.

Хронологические рамки исследования. В работе исследуется период антитеррористической деятельности правительства ФРГ с 2001 г до конца 2008 гг. Он охватывает время правления «красно-зеленой» коалиции (СДПГ-Союз

90/«Зеленые») во главе с канцлером Г Шрёдером с момента совершения террористических актов в США 11 сентября 2001 г до настоящего момента, когда у власти находится «большая коалиция» (ХДС/ХСС-СДПГ) во главе с канцлером А Меркель Именно в это время весь мир, включая Россию, остро почувствовал свою незащищенность и уязвимость перед этой угрозой События 11 сентября вызвали бурные политические дискуссии и потребовали безотлагательного принятия либо совершенствования комплексных мер по борьбе с международным терроризмом. Практически сразу после событий 11 сентября в ФРГ в срочном порядке были разработаны и одобрены новые законодательные акты по борьбе с терроризмом, были отработаны соответствующие методы и способы противодействия терактам. В это же время произошло перераспределение прав, обязанностей и полномочий между специализированными государственными антитеррористическими подразделениями, полицией, органами разведки и внешнеполитическими структурами, были конкретизированы и ужесточены санкции за участие в террористических актах и оказание помощи террористам

Вместе с тем, следует отметить, что борьба с терроризмом в Германии началась отнюдь не 2001 году, да и «красно-зеленая» коалиция к тому времени уже не первый год стояла у власти в государстве, поэтому автор счел целесообразным выйти за рамки избранного периода. Принимая во внимание большой опыт противодействия предыдущих германских правительств, в частности, противоправной деятельности левых радикалов из Фракции Красной Армии (РАФ), соискатель отталкивался в своем исследовании от опыта и наработок предыдущих правительств в этой области

Научная новизна проведенного исследования заключается в следующем:

В работе предпринята попытка комплексного исследования политики ФРГ в области противодействия современному международному терроризму, автор провел анализ особенностей политики двух последних федеральных правительств ФРГ в сфере борьбы с международным терроризмом в 2001 –

2008 гг., продемонстрировав неразрывную связь между внутриполитическим развитием и внешнеполитическими факторами;

В научный оборот вводится периодизация истории борьбы с терроризмом в ФРГ, что помогает глубже понять нынешние шаги немецкого правительства в области политики безопасности и преобразования, связанные с необходимостью приспосабливаться к изменившимся внутри- и внешнеполитическим реалиям;

Кроме того, выявляется степень адаптированности правящих кругов Германии к внутренним и внешним вызовам со стороны международного терроризма и готовности к борьбе с ним, а также анализируется развитие организационных и материальных основ антитеррористических спецслужб и подразделений, а также эволюция германского законодательства в этой области,

В работе впервые вовлекаются в научный оборот правительственные документы ФРГ, коалиционные договоры правящих партий, обширные немецкоязычные материалы в области исследования проблем безопасности, глобальных политических процессов, методов борьбы с терроризмом и исламизмом, а также большое количество выступлений и заявлений ведущих представителей германского политического истеблишмента.

Степень разработанности темы. Исследование становления, сущности и динамики развития современной политики ФРГ в сфере борьбы с международным терроризмом потребовало анализа научных работ по следующим основным направлениям

Первое направление связано с анализом истоков и следствий современного терроризма, прежде всего - радикального исламизма, а также с выработкой общих подходов, методов и программ противодействия данной угрозе

В современной политической науке существует достаточно большой массив литературы, где рассматриваются вопросы возникновения и трансформации международного терроризма, а также предпринимаются

попытки дать его определение При этом для представителей многих научных направлений свойственно понимание международного терроризма в качестве одной из неотъемлемых составляющих современного процесса глобализации Наряду с трудами наиболее авторитетных и влиятельных западных исследователей – А Абади, П Вальдмана, Б Гейнора, У Лакера, Р. Мертена, Г Мюллера, П. Уилкинсона, Б Хоффмана, К Хиршманна,³ – существует обширный список работ менее известных авторов, занимающихся изучением различных аспектов современных форм терроризма и методов борьбы с ними

Исследования западных ученых, а также несомненная актуальность феномена терроризма в связи с беспрецедентными терактами 11-го сентября 2001 г и последовавшей за этим реструктуризацией общемировой структуры безопасности обусловили широкий интерес отечественных политологов и социологов к данной проблеме (Н В Загладин, А М Коновалов, С В. Кортунов, В М Кулагин, Е Г Ляхов, Г. И Мирский, Г В Овчинникова, А В Федоров и др.⁴), которые, учитывая новейшие исследования в данной области, делают особый упор на современные формы и сетевую структуру международного терроризма

Наряду с рассмотрением теоретических проблем в западной и российской политической науке был обозначен круг вопросов, связанных с необходимостью анализа главной современной формы проявления терроризма, в основе которого лежит религиозно мотивированный экстремизм На первые позиции по своей активности и непримиримости вышел терроризм, берущий свое начало в исламском мире. Данная тема, а также связанные с этим вопросы

³ См , например Abadie A. Poverty, Political Freedom, and the Roots of Terrorism // American Economic Review (Papers and Proceedings) Vol 96(2) 2006 – P 50 – 56 , Waldmann P (Hrsg) Determinanten des Terrorismus – Weilerswist Velbrück Wiss , 2005 , Ganor B Defining Terrorism. Is one Man's Terrorist another Man's Freedom Fighter? // Police & Research An International Journal 2002 Vol 3, № 4 P 287 – 304 , Müller H Suppermacht in der Sackgasse? Die Weltordnung nach dem 11 September – Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003 , Hirschmann K, Leggemann C (Hrsg) Der Kampf gegen den Terrorismus Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland – Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2003 , Хоффман Б Терроризм – взгляд изнутри. – М Ультра Культура, 2003

⁴ См Загладин Н В, Путилин Б Г Международный терроризм истоки, проблемы, противодействия – М ООО Русское слово – РС, 2006 , Коновалов А М, Ландабасо Антуло А И Глобальное измерение терроризма/ ДИЕ РАН №140 – М ИЕ РАН – ОГНИ ТД, 2005 , Ляхов Е Г Политика терроризма – политика насилия и агрессии – М Междунар отношения, 1987 , Мирский Г И Современный терроризм в контексте глобализации Дракон встает на дыбы // Мировая экономика и международные отношения 2002 №3 – с 36-46

экстремизма, исламизма и межцивилизационных противоречий нашли свое отражение в трудах В. Вайденфельда, Э. Ecce, А. Метцгера, О. Роя, У. Ульфкотте, С. Хантингтона и др. Они едины во мнении, что на первые позиции по своей активности и непримиримости вышел терроризм, берущий свое начало в исламском мире. Говоря об исламистском характере современного международного терроризма, В. Вайденфельд, в частности, подчеркивает, что он именно – «исламистский», а не «исламский». Включение религиозной составляющей в дебаты о терроризме требует четкой дифференциации ислама нельзя рассматривать в качестве детонатора террористических действий⁵. Успеху «исламского бума» во второй половине XX в. и росту религиозно мотивированного терроризма в немалой степени способствовал кризис «светских идеологий» (западного либерализма, национализма и коммунизма).

Характер, динамика развития современного исламизма и его влияние на образование террористических организаций и на формирование соответствующей новой германской и общемировой структуры безопасности раскрываются и в работах и публикациях российских исследователей – Н. Козина, А. А. Лапина, Д. Малышевой, С. В. Погорельской, И. В. Подберезского, В. П. Федорова, и др.⁶

Второй блок научных трудов, анализ которых был необходим для подготовки данной диссертации, составляют работы, посвященные истории и эволюции терроризма в ФРГ и истокам формирования позиции германского правительства в борьбе с ним. Особое внимание здесь уделено исследованиям С. Ауста, А. Колпакиди, Г. Лемана, Р. Мертена, Б. Петерса, С. Сумленного⁷, которые дают подробную характеристику деятельности и причин

⁵ Weidenfeld W (Hrsg.) Herausforderung Terrorismus Die Zukunft der Sicherheit. – Wiesbaden: Verl. für Sozialwissenschaften, 2004 – S. 15

⁶ См., например, Козин Н. Вызов или ответ ислама? // Свободная мысль. 2007. № 1 – с. 22–36; Лапин А. А. Исламский экстремизм в Германии // Актуальные проблемы Европы. – 2008. – № 1. Мусульмане в Европе: существуют ли пределы интеграции? – С. 177 – 187; Малышева Д. Мусульманский компонент мировой политики // Pro et Contra. 2002. – Т. 7. – № 4 – С. 104 – 126; Федоров В. П. Россия в ансамбле Европы / Институт Европы РАН – М. Экстибрис-Пресс, 2002.

⁷ См. Aust S. Der Baader-Meinhof-Komplex. – Hamburg: Hofmann und Campe, 1997; Lehmann H. G. Deutschland-Chronik 1945 bis 2000. – Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2002; Peters B. RAF. Terrorismus in Deutschland. – München: Droemer Knaur, 1993; Сумленный С. Их борьба // Эксперт. – № 16 (557) – 23.04.2007 – http://www.expert.ru/printissues/expert/2007/16/ih_borba/

возникновения леворадикальных террористических группировок на территории ФРГ, рассматривают процесс их распада и оценивают степень адекватности мер, принятых в то время властями для подавления и предотвращения террористических актов

Наконец, *третий блок* составляют научные труды, в которых рассматривается комплекс проблем, связанных с политикой ФРГ в области безопасности. Данный блок условно можно разделить на две части

Первую составляют работы, посвященные политике Федеративной Республики Германия по обеспечению внутренней безопасности. Здесь можно выделить исследования следующих зарубежных и российских политологов, историков и германистов. И С Власова, М Глааба, Х Ланге, К Леггеманна, Л Норманна, Н В Павлова, Р Топхофена, С Харниша, К Хиршмана⁸

Вторую часть представляют исследования внешней политики Германии в сфере противодействия международному терроризму, включающей в себя меры и решения правительства красно-зеленой коалиции во главе с Г. Шредером и деятельность «большой» коалиции А Меркель в области международной безопасности в рамках таких организаций как ЕС, НАТО, ООН (Д А Данилов, В В Журкин, О Ю Потемкина, Х Акст, М Брузис, К Корте), а также взаимоотношения ФРГ с Российской Федерацией и США по данной проблематике (В Б Белов, В Иноземцев, С. А Караганов, И Ф Максимычев, Дж Даффилд, С Гарайс, Г Глеснер, К Хакке, Г. Кинлерманн и др.)

При этом в целом следует отметить недостаточную разработанность темы современной антитеррористической политики ФРГ. Деятельность германского правительства в данной сфере в период после 11 сентября 2001 г еще не нашла достаточного отражения как в зарубежной, так и в российской политической науке. Поэтому основу комплексного анализа современной внутренней и

⁸ См Lange H J (Hrsg.) Wörterbuch zur inneren Sicherheit – Wiesbaden Verl Für Sozialwiss , 2006 , Glaab M Bruchige Fundamente Eine Zwischenbilanz rot-grüner Außenpolitik // Internationale Politik . - 2003 - №8 – S 67 – 70 , Nomann L Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21 Jahrhundert streibare Demokratie und ihre institutionelle Umsetzung durch den Verfassungsschutz – München, Ravensburg GRIN-Verl , 2006 , Hartisch S Deutsche Sicherheitspolitik eine Bilanz der Regierung Schröder – Baden-Baden Nomos, 2004 , Власов И С Зарубежное законодательство в борьбе с терроризмом - М Городец, 2002 , Павлов Н В История современной Германии, 1945 – 2005 курс лекций – М ACT, 2006

внешней политики ФРГ в противодействии терроризму составили официальные документы правительства, бундестага, МИД ФРГ, протоколы международных конференций, интервью с представителями германского экспертного сообщества и материалы немецкой прессы

Таким образом, при подготовке диссертации был использован широкий спектр источников и литературы, как российских, так и зарубежных, в основном немецких.

Источниковая база включает в себя

- Официальные документы и информационные бюллетени федерального правительства и парламента ФРГ
- Тексты законов ФРГ, направленных на противодействие терроризму и сохранение внутренней и внешней безопасности государства
- Уставы, соглашения, директивы и договоры международных организаций, членом которых является ФРГ (в частности, ООН, ЕС, НАТО, ОБСЕ, Совет Европы)
- Программные документы немецких политических партий, представленных в бундестаге
- Официальные документы министерства обороны, министерства иностранных дел и министерства внутренних дел ФРГ
- Заявления и интервью германских, российских и других европейских политиков
- Статистические материалы и социологические исследования

Методологическую основу исследования составили принципы объективности, научной достоверности и историзма, предусматривающие изучение явлений и процессов во всем их многообразии и в конкретно-исторических условиях их возникновения и развития. За основу взят проблемно-хронологический метод изложения, который позволяет выявить основные вопросы исследуемой темы и проследить произошедшие с течением

времени изменения во внутренней и внешней политике ФРГ в борьбе с международным терроризмом В целом, проведенное исследование имеет комплексный характер, сочетаю методологию политической, исторической, юридической и, в меньшей степени, социологической науки

Особенностью данной диссертации является также определенное своеобразие понятийного аппарата, включающего в себя, в том числе такие понятия, как «терроризм», «исламистский терроризм», «супертерроризм», «внутренняя и внешняя безопасность» и др При раскрытии сущности многих терминов диссертант пользовался в основном тем понятийным инструментарием, который представлен в документах германского правительства, в работах ученых-политологов из ФРГ и России Определяющим при этом явилось изучение новейших исследований германских ученых по террористической тематике

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы, сформулированные в ходе исследования, получили отражение в публикациях автора, а также были использованы в выступлениях на научных конференциях

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, приложений и списка источников и литературы

I. Основное содержание диссертации

Во введении обосновывается выбор темы, актуальность анализа сущности и развития современной политики ФРГ в сфере борьбы с международным терроризмом, определяется новизна, формулируются цели и задачи, объект и предмет исследования, доказывается теоретическая и практическая значимость работы,дается обзор историографии.

Первая глава «Эволюция политики ФРГ в сфере противодействия терроризму в XX столетии» посвящена рассмотрению феномена терроризма в целом, исторических истоков борьбы с ним в ФРГ и его роли в современной политике Германии В ней анализируются различные подходы к понятию

«терроризм» – ключевого для работы, дается краткая историческая ретроспектива возникновения и развития терроризма в ФРГ

Единого понимания терроризма не существует, и всего насчитывается свыше ста определений данного понятия Из совокупности различных определений можно вывести два основных признака терроризма:

- 1) применение или угроза применения *насилия*;
- 2) его *политическая мотивация*. Здесь дело касается власти: стремления к власти, к захвату власти и использования ее с целью проведения политических преобразований

В немецкой политической науке, как и в государственных ведомствах ФРГ, нет единого подхода к этому явлению

Терроризм и формы его проявления постоянно менялись Сложность определения этого феномена объясняется еще и тем, что границы между терроризмом и некоторыми другими противоправными и экстремистскими явлениями, часто связанными с ним, оказываются довольно размытыми В конечном счете, можно, очевидно, согласиться с Б Хофманом, который определяет терроризм как «*эксплуатацию страха путем насилия или угрозы применения насилия с целью достижения каких-либо политических изменений*»⁹ От других форм политически мотивированного насилия против гражданского населения терроризм отличает его асимметричный характер «Конечным объектом воздействия террористического насилия, как правило, является не столько само гражданское население (играющее скорее роль жертвы), сколько государственная власть . Именно попытка давления на государство как конечный объект терроризма придает этому виду насилия асимметричный характер, который является одним из основных критериев определения терроризма»¹⁰

Рассмотрение во втором параграфе первой главы борьбы с левоэкстремистской террористической организацией «Фракция Красная армия»

⁹ Hoffman B *Terrorismus – der unerklärte Krieg Neue Gefahren politischer Gewalt* Op. cit – S 79 – 80

¹⁰ Степанова Е А Роль наркобизнеса в политэкономии конфликтов и терроризм – Москва Весь Мир, 2005 – С 212

(РАФ), действовавшей на территории ФРГ с 1968 г по 1998 г, дает возможность проследить формирование структурной и законодательной базы противодействия терроризму в ФРГ, которая, в конечном счете, во многом определила и современные шаги правительства ФРГ в этой сфере

В основе идеологии РАФ, возникшей на волне «молодежных бунтов» конца 60-х годов, лежали осознание беспомощности парламентской оппозиции по отношению к правительству «большой коалиции», требование реформы высшей школы, протест против запланированного принятия «чрезвычайного законодательства» и, не в последнюю очередь, жесткая критика и неприятие войны США во Вьетнаме. Спектр проблем, вызывавших критику, был настолько широк, что организаторам протестного движения не составляло никакого труда вербовать в свои ряды все новых сторонников

Совершив немало взрывов и убийств, захватов заложников и других террористических акций на протяжении 30-ти лет, РАФ стала самой значимой и влиятельной террористической организацией в Германии. Лишь в 1998 г организация заявила о самороспуске

Если сравнивать тактику РАФ с тактикой других террористических организаций классового характера, их предшественников, например, русских террористов, то последние стремились к тому, чтобы запугать правящий класс путем покушений на членов царской семьи, министров, губернаторов, генералов и вынудить правительство пойти на изменение государственного строя. Западноевропейские «радикалы» второй половины прошлого столетия не питали подобных иллюзий и потому встали на путь *провоцирующего терроризма*, они видели свою задачу в том, чтобы террористическими действиями спровоцировать правительство на широкомасштабные репрессии, что, в свою очередь, должно было вызвать волну массового возмущения действиями властей, а в идеале даже революцию.

Действия РАФ, конечно, вызвали ответные меры со стороны германского правительства, но к массовым социальным протестам, а тем более к революции это не привело и не могло привести. Правительство было

довольно осторожно в принятии каких-либо особых законодательных мер, направленных против террористов: одобренные в 1972 г изменения в Основном законе давали органам федерации и землям больше прав только в координации своих действий при противоборстве насильственным действиям со стороны противоправных организаций. А первый Закон о борьбе с терроризмом был принят лишь в 1986 г – спустя 16 лет после образования РАФ

По мнению некоторых экспертов, действия экстремистов в принципе не могут подорвать государство РАФ наиболее эффективно действовала в первое время, когда ее возникновение для всех явились неожиданностью Но после первых же акций, когда стала развиваться система защиты и повысилась ее эффективность, РАФ становилось все труднее и труднее действовать Постепенно экстремистское движение в ФРГ приобрело характер так называемой «кадровой герильи», которая хотя и производит большой шум, не может привести к победе¹¹

В третьем параграфе дается классификация основных современных форм международного терроризма и определяется их место в системе координат внутренней и внешней политики ФРГ С учетом этих форм терроризма – информационной, биологической, ядерной и химической угроз, исходящих от него – формируется и трансформируется вся структура внутренней и внешней политики безопасности ФРГ

Все это стало существенной и необходимой основой для научного анализа процессов, происходящих в политике ФРГ текущего десятилетия по обеспечению внутренней и внешней безопасности

Во второй главе «Внутриполитические аспекты противодействия ФРГ терроризму после 11 сентября 2001 г» исследуются подходы и решения правительства «красно-зеленой» коалиции 1998 – 2005 гг и антитеррористическая деятельность правительства А Меркель после 2005 г. При этом они рассматриваются по отдельности, что облегчает нахождение

¹¹ Muller-Borchert H J Guerilla in der Bundesrepublik? // Politik durch Gewalt - B , 1976 - S 142

различий и точек соприкосновения в противодействии терроризму двух разных правительств

Систему внутренней безопасности ФРГ можно описать в виде трех концентрических кругов: центральное ядро, организационно-политическая прокладка и корреспондирующее окружение. Если второй круг составляют непосредственно политические институты (МВД, бундестаг и бундесрат), а корреспондирующее окружение – это общественные структуры (например, различные полицейские профсоюзы), то центральное ядро – государственные службы безопасности. Сюда относятся: полицейские службы ФРГ, разведывательные службы и специальные полицейские подразделения федерации.

Раньше, в период активной деятельности РАФ, приоритетной задачей государственных органов было разыскать и изолировать немецких левых экстремистов (т.е. оперативные меры). Но после широкомасштабных террористических актов в США в 2001 г. главенствующую роль стали играть предупредительные меры. Да и сам терроризм претерпел качественные изменения: РАФ хотя и имела международные связи (например, с палестинскими террористами), действовала, однако, внутри страны и, соответственно, представляла собой внутреннюю проблему Федеративной Республики Германии. Теперь же терроризм приобрел глобальные масштабы, что потребовало от правительства Шредера более тесного международного сотрудничества, и, соответственно, учета интересов других, прежде всего, западных стран в этой сфере и принятия политических решений в русле атлантической солидарности с США.

Первый и второй антитеррористические пакеты «красно-зеленой» коалиции, принятые в конце 2001 г., предусматривали отмену так называемой «религиозной привилегии», ужесточение уголовного наказания за террористическую деятельность, меры по усилению безопасности авиаперевозок, а также расширение компетенций спецслужб. Вместе оба антитеррористических законодательных пакета включали изменения в общей

сложности в сотне различных законов от уголовного права до правовых норм, касающихся иностранцев Безопасность как залог свободы граждан стала девизом фракции СДПГ-Зеленые/Союз 90 при разработке новых законов Однако расширение полномочий спецслужб и их централизация стали причиной довольно ощутимого ограничения прав и свобод граждан, что, по мнению многих представителей оппозиции, вошло в противоречие как с Основным законом ФРГ, так и с заявлениями бундесканцлера о том, что правовое государство ни при каких обстоятельствах не будет упразднено в целях борьбы с терроризмом

Значительная часть второй главы посвящена последним наработкам правительства Меркель в борьбе с международным терроризмом, которое во многом продолжает политическую линию предыдущего правительства и делает упор на усиление предупредительных мер и гражданского контроля в целях предотвращения террористических актов, на искоренение причин современного исламистски мотивированного терроризма путем налаживания межкультурного диалога с мусульманами

Конкретными шагами по противодействию террористической угрозе стали переоценка и введение дополнений к Закону о борьбе с терроризмом, создание антитеррористической базы данных, проверка на соответствие конституции Закона по обеспечению безопасности на воздушном транспорте, возможность использования сил бундесвера внутри страны, Исламские конференции и Национальный интеграционный план Все это, включая также усиление видео- и Интернет-контроля за гражданами и изменения в Законе о паспортах, вызвало немало дискуссий и критики со стороны оппозиции в лице либеральной партии СвДП, «Зеленых», а также левой партии ПДС. Но, несмотря на это, все нововведения довольно успешно реализуются Исключением на сегодняшний момент можно назвать лишь провалившийся Закон о воздушной безопасности, который в ближайшее время, однако, с внесенными поправками снова будет рассматриваться парламентом

В третьей главе «Внешнеполитические аспекты противодействия правительства ФРГ международному терроризму после терактов 11 сентября 2001 г.» предпринимается попытка проанализировать деятельность ФРГ в борьбе с терроризмом на международной арене и ее роль в решении этой проблемы в таких организациях как ООН, НАТО, ЕС, а также рассматриваются общие принципы политики ФРГ в области международной безопасности, включая отношения с Россией как стратегическим партнером

В своей основе внешняя политика безопасности Германии характеризуется принципами многосторонности (мультилатерализма) и антимилитаризма «Под «мультилатерализмом» следует понимать глубокую включенность страны в систему многосторонних межгосударственных отношений, прежде всего, через международные организации, и ее внешнеполитическая деятельность осуществляется преимущественно в рамках многосторонней дипломатии. Принцип антимилитаризма не означает безоговорочного пацифизма. Здесь имеется в виду предпочтение мирного разрешения конфликтов и применение «мягкой силы» (*«soft power»*) вместо военной «жесткой силы» (*«hard power»*)¹².»

Одной из важнейших задач, которую поставило перед собой правительство «красно-зеленой» коалиции, стало обновление трансатлантического партнерства. После терактов 11 сентября 2001 г., совершенных против США, Германия, будучи членом НАТО, стала перед лицом новой международной ответственности и приняла участие в антитеррористических операциях Альянса. Первым проявлением солидарности с Америкой стала операция «Несокрушимая свобода» (*«Enduring Freedom»*) в Афганистане и на мысе Горн в Африке. Второй зарубежной миссией бундесвера стало участие в МССБ (Международные силы содействия безопасности в Афганистане). Несмотря на некоторые разногласия в

¹² Duffield J. World Power Forsaken. political culture, international institutions, and German security policy after unification - Stanford, Calif. Stanford Univ Press, 1998 - P 17

правительстве, касающиеся, прежде всего, размеров и форм участия, мандаты на обе миссии ежегодно продляются бундестагом

К другим операциям НАТО по борьбе с международным терроризмом с участием сил бундесвера относятся «Активные усилия» («*Active Endeavour*») и «Помощь орла» («*Eagle Assist*»)

Европейское направление также было и остается приоритетом внешней политики безопасности Федеративной Республики. Как ответственный и активный член Европейского Союза ФРГ последовательно выступает за углубление интеграции и расширение практического сотрудничества в сфере ОВПБ/ЕПБО. Введение европейского ордера на арест, принятие Европейской стратегии безопасности в 2003 г., а также укрепление Европола и ЕвроХюста – все эти меры были приняты при активном участии германского правительства и во многом отражают общие принципы политики безопасности ФРГ.

Фактически с первого дня своего членства в ООН Германия также принимала участие в большинстве решений ООН по вопросам безопасности. После 11 сентября 2001 г. правительство Шредера активно выступало за укрепление Организации Объединенных Наций, поддерживая ряд резолюций и решений, направленных на более эффективную борьбу стран-участниц в сфере антитеррора. Уже при новом правительстве «большой коалиции» ФРГ также проголосовала в 2006 г. за Глобальную контртеррористическую стратегию, которая должна вывести антитеррористическую борьбу ООН на новый уровень. Как правительство Шредера, так и правительство Меркель не раз подтверждали поддержку Германией ведущей роли ООН, характеризуя ее в качестве ключевого гаранта мировой стабильности и безопасности.

Самостоятельный раздел третьей главы посвящен антитеррористическому сотрудничеству Германии с Российской Федерацией, прежде всего в рамках содержательного и предметного диалога по линии двусторонней Рабочей группы высокого уровня по вопросам политики безопасности. В сентябре 2004 г. между двумя государствами состоялось подписание двустороннего дополнительного документа о борьбе с

международным терроризмом А 22 апреля 2005 г в Нижнем Новгороде был подписан «Российско-германский договор о сотрудничестве в борьбе с организованными преступными формированиями, действующими на территории России и Германии», который предусматривает обмен оперативной и иной информацией, проработку комплекса оперативно-следственных мероприятий по конкретным уголовным делам и оперативным материалам, в том числе по параллельным разработкам, в отношении организованных преступных формирований, действующих на территории России и Германии Благодаря этим документам и другим соглашениям декларативные речи канцлера ФРГ и президента РФ об укреплении двустороннего сотрудничества в борьбе с терроризмом и преступностью получили практическую реализацию.

В заключении диссертации подводятся итоги проведенного исследования, формулируются выводы.

1. В немецкой политической науке и, что более важно, у государственных ведомств ФРГ нет единой дефиниции феномена *терроризм*, хотя террористическая деятельность преследуется по закону и последние два правительства ФРГ предпринимали активные действия для борьбы с ним. Основными структурами, которые занимаются данной проблемой, являются. Федеральное ведомство уголовной полиции (БКА) и Федеральное ведомство по охране конституции (БФШ) На сегодняшний день БКА придерживается рабочего определения, данного еще в 1980 г. В 2002 г. Евросоюз, однако, ввел Рамочным Решением Совета «О борьбе с терроризмом» общее определения данной угрозе, которое автоматически распространяется и на ФРГ как члена ЕС и упрощает процедуру задержания преступника и следствия над ним.

2 Тема внутреннего и международного терроризма в ФРГ имеет более чем 40-летнюю историю, в которой можно выделить два периода

- 1968 – 1998 гг.;
- 1998г – современность.

Первый период характеризуется борьбой федерального правительства с леворадикальным терроризмом в лице Фракции Красной Армии, которая

вплоть до своего самороспуска в 1998 г была наиболее активной, самой значимой и влиятельной террористической организацией в стране. Ее деятельность потребовала от властей принятия срочных мер по улучшению координации действий всех ответственных государственных органов, по увеличению штата спецслужб и их финансирования. В 1972 г было создано специальное антитеррористическое подразделение – ГСГ-9, а в 1986 г последовало принятие первого Закона о борьбе с терроризмом.

Второй период отличает отход от леворадикальной антикапиталистической риторики времен противоборства двух систем, интернационализация и исламизация терроризма. Его также можно условно разделить на два этапа, соответствующих деятельности двух правительств – «красно-зеленой» (1998 – 2005 гг.) и «большой» коалиции (2005 г. – современность). При этом события 11 сентября 2001 г. стали определенным рубежом в антитеррористической деятельности ФРГ. В области внутренней политики была активизирована работа по принятию различных антитеррористических мер и реформированию системы безопасности, а в усилиях Германии на международной арене произошли существенные изменения, направленные на укрепление международного сотрудничества в данной сфере.

3. Антитеррористические законы, принятые в 1970 – 80-е гг. во время активной деятельности РАФ и составившие базу для принятия новых правительственные и парламентских решений, нуждались в адаптации к новым политическим условиям после терактов 11 сентября, в существенных дополнениях и изменениях. Принятие ФРГ в 2001 – 2008 гг. целого ряда антитеррористических законов (Закона об Общей антитеррористической базе данных, нового Закона о паспортах, дополнений к Закону о борьбе с терроризмом и др.) свидетельствует об уязвимости государства со стороны нового «супертерроризма», а также об устаревшем характере антитеррористических наработок предыдущих десятилетий.

Современные формы международного терроризма (информационная, биологическая, ядерная и химическая угрозы, исходящие от него) во многом определили трансформацию всей структуры политики безопасности ФРГ и ее институтов. Став неотъемлемой частью вызовов процесса глобализации, международный терроризм занимает одно из центральных мест и в системе координат внутренней и внешней политики ФРГ в целом, и в условиях размытия границ между внутренней и внешней политикой безопасности он также требует от Германии более активного международного сотрудничества и принятия коллективных решений в рамках международных организаций.

4 За период 2001 – 2008 гг правительством ФРГ была сформирована многофункциональная антитеррористическая стратегия, в которой главный упор был сделан на реализацию превентивных мер. Одной из основных проблем стало при этом повышение безопасности страны и расширение полномочий спецслужб без ущерба для прав и свобод граждан ФРГ.

С приходом к власти в 2005 году коалиции ХДС/ХСС-СДПГ наблюдается тенденция к ужесточению антитеррористических мер. Об этом свидетельствует продление на пять лет дополнения к Закону о борьбе с терроризмом, создание Общей антитеррористической базы данных и дальнейшее расширение полномочий германских спецслужб, новейшие законопроекты правительства – например, о введении так называемого «онлайн-обыска» для борьбы с кибертерроризмом, предложение об изменении Закона о паспортах, который дает правоохранительным органам доступ к миллионам фотографий и отпечатков пальцев граждан. Все это, в свою очередь, ведет к существенным разногласиям внутри самой правящей «большой коалиции», что, несомненно, ослабляет стабильность действующего правительства ФРГ.

Вместе с тем, правительство во главе с канцлером А. Меркель стало уделять большее внимание предупреждению и профилактике терроризма исламистского толка, налаживая диалог с мусульманскими общинами ФРГ, что объясняется, прежде всего, наличием серьезного конфликтного (возможно, террористического) потенциала внутри страны в лице мусульманской общины,

которая насчитывает примерно 3,3 млн человек Развитию диалога между мусульманской общиной в Германии и федеральным правительством, а также устранению межцивилизационных противоречий и углублению интеграции живущих в ФРГ мусульман призван был способствовать ряд Исламских конференций и принятый в 2007 г. Национальный интеграционный план

5. Присутствие многих спорных моментов в новых антитеррористических законах, стирание границ между полицией и спецслужбами, что нарушает принцип разделения деятельности криминальных и разведывательных служб, а также новая централизованная антитеррористическая база данных, куда, в силу ее несовершенства, могут попасть ни в чем не повинные люди - все это вызвало острую критику как со стороны оппозиции, так и со стороны общественности. Она заключается в том, что с каждым новым антитеррористическим законом все больше ущемляются основные права граждан. Соотношение понятий свободы и безопасности смещается в сторону последнего, и представление о «стеклянном гражданине» становится все более реальным. Пока данная тенденция остается неизменной, и новейшие законопроекты министра внутренних дел ФРГ ведут к существенным разногласиям внутри самой правящей «большой коалиции», что, несомненно, ослабляет стабильность нынешнего правительства ФРГ и германскую политику в сфере борьбы с международным терроризмом

6. События 11 сентября 2001 г. стали поворотным пунктом в антитеррористической политике ФРГ на международной арене. В политической элите Германии окрепло осознание того, что обеспечение борьбы с такой ассиметричной угрозой, как терроризм, – это, прежде всего, коллективная проблема, решить которую можно только совместными усилиями. При этом обеспечение международной безопасности стало трактоваться как обеспечение внутренней безопасности, особенно учитывая открытый характер границ в Евросоюзе, а также мощные миграционные потоки между «богатым Севером» и «бедным Югом».

На внешнеполитическом уровне антитеррористической борьбы Германия продолжает отводить центральную роль Организации Североатлантического договора, что неоднократно подчеркивалось как Г. Шредером, так и действующим канцлером А. Меркель, а также отражено во многих правительственные документах. При этом ФРГ ориентируется на нормы международного права, Устав ООН и резолюции ее Совета Безопасности.

7. В целом в своей внешней политике в области обеспечения безопасности Германия руководствуется принципами многосторонности и антимилитаризма. Вне зависимости от своего состава правительство ФРГ предпочитает использовать гуманитарные и экономические средства, и, где возможно, проявлять посредническую инициативу, считая, что применение военной силы в борьбе с терроризмом – исключительная мера.

Российская Федерация рассматривается ФРГ как один из основных стратегических партнеров в противодействии современным глобальным угрозам безопасности. А опыт ФРГ в противодействии терроризму, особенно в контексте растущей взаимозависимости между внутренней и международной безопасностью, представляет несомненную ценность для повышения эффективности дальнейшей борьбы с ним в рамках всего цивилизованного мира и имеет практическое значение для российской внешней политики, поскольку может содействовать поиску взаимопонимания в оценке внутренних и внешних угроз в постбиполярном мире и расширению поля двустороннего взаимодействия в условиях мультилатеральной дипломатии.

Самостоятельное значение имеют **Приложения**, которые демонстрируют место и роль ОБСЕ (Приложение 1) и Совета Европы в контртеррористической политике ФРГ (Приложение 2)

По теме диссертации автором опубликованы научные статьи:

- 1 ФРГ опыт и стратегия борьбы с международным терроризмом // Мировая экономика и международные отношения - 2007 - №9 (1 п л.)
- 2 Старый свет в тени Полумесяца // Мировая экономика и международные отношения - 2008 - №6 (0,9 п л.)
- 3 Международная борьба с пиратством и проблемы национального участия (на примере ФРГ) // Европейская безопасность события, оценки, прогнозы - 2009, - сентябрь (0,4 п л , в редакции)

Автореферат опубликован на сайте <http://www.ieras.ru>

Заказ №1039 Объем 1 п.л Тираж 100 экз
Отпечатано в ООО «Петроруш»
г. Москва, ул. Палиха-2а, тел 250-92-06
www.postator.ru