

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИЗМУ В ГЕРМАНИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОВЕЛЛЫ¹

Аннотация. В статье анализируется законодательство Федеративной Республики Германия в сфере противодействия терроризму. Выделены общие нормативные акты, такие как Закон о защите федеральной конституции, Закон о военной контрразведывательной службе, Закон о Федеральной службе разведки и некоторые другие. Представлен анализ изменений антитеррористического законодательства, введенных в течение 2005–2019 гг. Обращено внимание на ряд организационных мер, упрощающих межведомственное взаимодействие по поводу обмена информацией о потенциальных террористических угрозах. Так, в Германии создаются «файлы антитеррора», позволяющие производить обмен необходимой информацией между полицией, таможенными органами, Федеральным управлением по защите Конституции, Федеральной разведывательной службой и некоторыми другими правоохранительными службами. Такой файл включает общие данные (например, об идентификации лица) и расширенные.

Ключевые слова: терроризм, угроза, противодействие, Германия, координация, ответственность.

G. B. Romanovsky

Penza State University, Penza, the Russian Federation

COUNTER TERRORISM IN GERMANY: LEGISLATIVE NOVELS

Abstract. The article analyzes the legislation of the Federal Republic of Germany in the field of counter-terrorism. General regulatory acts are highlighted, such as the Law on the Protection of the Federal Constitution, the Law on the Military Counterintelligence Service, the Law on the Federal Intelligence Service and some others. The analysis of changes in the anti-terrorism legislation introduced during 2005-2019 is presented. Attention is drawn to a number of organizational measures that simplify interagency cooperation regarding the exchange of information on potential terrorist threats. For example, in Germany, “anti-terror files” are being created, allowing for the exchange of necessary information between the police, customs, the Federal Office for the Protection of the Constitution, the Federal Intelligence Service and some other law enforcement services. Such a file includes general data (for example, about face identification) and extended ones.

Key words: terrorism, threat, counteraction, Germany, coordination, responsibility.

Законодательство Германии в сфере противодействия терроризму не основано на едином акте, как это можно наблюдать в нашей стране, где принят Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Некоторые авторы ссылаются на Закон Германии «О противодействии терроризму» (*Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus*²), принятый в декабре 1986 г. и вступивший в силу с 1 января 1987 г. Однако он – не что иное как закон, внесший изменения в Уголовный кодекс ФРГ. Он содержит всего 6 статей, а его объем – 2 страницы машинописного текста. Иными словами, это закон о внесении изменений и

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 17-03-00071-ОГОН.

² *Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus* / dejure.org. URL: https://dejure.org/Drucksachen/Bundestag/BT-Drs_10/6635 (дата обращения: 13.10.2019).

дополнений в Уголовный кодекс Германии. Именно это название бы присутствовало в «шапке» нормативного акта, если бы он принимался по канонам юридической техники, принятым в нашей стране.

В январе 2002 г. был принят Закон о борьбе с международным терроризмом – Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (TerrorBekämpfG)³. Но и его содержание – внесение изменений и дополнений в уже существующие нормативные акты.

Система германских актов, посвященных борьбе с терроризмом, достаточно обширна и включает в себя:

- Закон о защите федеральной конституции. Это краткое название Закона – Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG)⁴. Его предназначение – определение статуса Федерального ведомства по охране Конституции (Bundesamt für Verfassungsschutz), входящего в состав Министерства внутренних дел в качестве самостоятельной организационной единицы;

- Закон о военной контрразведывательной службе (Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MAD-G))⁵ устанавливает статус данного органа в системе Министерства обороны Германии;

- Закон о Федеральной службе разведки (Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz – BNDG))⁶ закрепляет статус данного органа, известного всего миру по своей аббревиатуре – БНД;

- Закон от 13 августа 1968 года – Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz) (сокращенное название – G 10)⁷ – определяет правила проведения оперативных мероприятий при возникновении внешних угроз;

- Закон об условиях и методах проверки безопасности Федерации и защите секретной информации (Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes und den Schutz von Verschlusssachen (Sicherheitsüberprüfungsgesetz – SÜG))⁸. Закон определяет формы и методы проверки лиц, которые могут быть допущены к секретной информации (Закон о благонадежности) [1, с. 22].

Несмотря на столь широкую правовую базу, процесс совершенствования законодательства в сфере обеспечения безопасности не останавливается. Этому способствует постоянно проводимая в Германии серьезная экспертная деятельность по совершенствованию законодательства, обеспечивающего безопасность государства. В конце декабря 2003 г. в Германии была создана специальная группа (при МВД ФРГ), цель которой сбор и аналитика информации об экстремистских организациях, а также представление рекомендаций по совершенствованию правового регулирования [2, с. 149].

³ Ups, diese Seite ist leider nicht auffindbar / Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. — URL: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 10.10.2019).

⁴ Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz – BVerfSchG) / Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. — URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfschg/BjNR029700990.html> (дата обращения: 11.10.2019).

⁵ Gesetz über den militärischen Abschirmdienst (MAD-Gesetz – MADG) / Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. — URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/madg/BjNR029770990.html> (дата обращения: 14.10.2019).

⁶ Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz – BNDG) / Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. — URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bndg/BjNR029790990.html> (дата обращения: 14.10.2019).

⁷ Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz) (G 10) / dejure.org. URL: https://dejure.org/BGBl/1968/BGBl_I_S_949 (дата обращения: 15.10.2019).

⁸ Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes und den Schutz von Verschlusssachen (Sicherheitsüberprüfungsgesetz – SÜG) Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. — URL: http://www.gesetze-im-internet.de/s_g/BjNR086700994.html (дата обращения: 16.10.2019).

Закон от 22 декабря 2006 г.⁹ предусмотрел создание общих файлов полиции и разведывательных служб относительно лиц, подозреваемых в совершении террористической деятельности. Создаются «файлы антитеррора», в рамках которых происходит обмен между полицией, таможенными органами, Федеральным управлением по защите Конституции, Федеральной разведывательной службой и некоторыми другими правоохранительными службами. Причем файл включает общие данные (например, об идентификации лица) и расширенные. В чрезвычайных ситуациях запрашивающий орган может получить доступ к расширенным данным в упрощенном порядке. Конституционный Суд ФРГ в своем Решении от 24 апреля 2013 г. подтвердил конституционность создания указанных файлов.

Закон от 25 декабря 2008 г.¹⁰ расширил полномочия уголовной полиции по внедрению специальных программ в компьютеры лиц, подозреваемых в причастности к деятельности террористических организаций. Закон имел профилактическую цель: отслеживание действий лиц, которые своими действиями не проявили себя как активные члены террористической организации. Предусматривались различные процессуальные гарантии соблюдения права на частную жизнь, а также материальные условия вторжения в нее со стороны правоохранительных органов.

Закон от 30 июля 2009 г. «О привлечении к ответственности за подготовку серьезных актов насилия, которые ставят под угрозу государство»¹¹ расширил сферу действия уголовного закона также на преступников-одиночек, готовящих теракт, не имея какой-либо связи с террористической организацией. Были криминализованы такие подготовительные действия к возможной террористической деятельности, как «образование и обучение в тренировочном террористическом лагере»; изготовление, получение или хранение материалов для террористической деятельности; приобретение материалов для производства оружия или устройств, используемых в террористической деятельности и др.

Закон от 31 июля 2009 г.¹² внес изменения в Закон G 10, что позволило спецслужбам оперативно получать информацию от почтовых и телекоммуникационных компаний об адресатах. Подобная информация предоставляется по запросу главы правоохранительной службы с согласия федерального министра внутренних дел [3]. BND получила полномочия по контролю за телекоммуникационной связью на морских судах, находящихся вне пределов немецких территориальных вод, а также по контролю электронного общения граждан Германии за рубежом (но только при расследовании определенных преступлений, как например, захват заложников). Эта же организация получила право отслеживать наркотрафик, даже если он не касается самой Германии. Были внесены коррективы в правила международного обмена информацией со стороны германских спецслужб.

Закон от 7 декабря 2011 г. расширил полномочия Федерального ведомства по охране Конституции, обязав авиакомпания и операторов предоставлять информацию о клиентах услуг бронирования билетов, а также налоговые органы – по отдельным операциям и счетам. Закон от 20 августа 2012 г. «Об улучшении борьбы с правым экстремизмом»¹³ позволил по аналогии создания единых файлов «антитеррор» создавать такие же единые информационные базы в отношении правых экстремистов.

⁹ Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz) / dejure.org. — URL: https://dejure.org/BGBl/2006/BGBl_I_S_3409 (дата обращения: 17.10.2019).

¹⁰ Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt / dejure.org. — URL: https://dejure.org/BGBl/2008/BGBl_I_S_3083 (дата обращения: 17.10.2019).

¹¹ Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten / dejure.org. — URL: https://dejure.org/BGBl/2009/BGBl_I_S_2437 (дата обращения: 17.10.2019).

¹² Erstes Gesetz zur Änderung des Artikel 10-Gesetzes / dejure.org. — URL: https://dejure.org/BGBl/2009/BGBl_I_S_2499 (дата обращения: 18.10.2019).

¹³ Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus (RED-GEG) / buzer.de. — URL: <https://www.buzer.de/gesetz/10284/index.htm> (дата обращения: 19.10.2019).

Подобные последовательные действия немецких законодателей указывают на постоянный поиск новых моделей эффективного противодействия террористическим угрозам. Такая постоянная работа свидетельствует и о наличии отрицательной тенденции: террористические организации также совершенствуют свои методы деструктивной деятельности. Следует признать, что и в этом направлении происходит открытие новых террористических угроз.

Формированию актуальной правовой базы способствует активное привлечение немецких ученых. В качестве положительного примера следует указать на создание специальной комиссии, состоящей из представителей юридической науки (многие из них имели большой опыт юридической практики, например, доктор Волкмар Гислер, Генеральный прокурор в отставке). 28 августа 2013 г. ею был подготовлен многостраничный доклад (более 300 страниц) по пересмотру законодательства по вопросам безопасности Германии (текст доклада размещен на сайте Министерства юстиции ФРГ¹⁴). Были определены точки обсуждения, которые вызывают наибольшие общественные дискуссии, обладают высокой «чувствительностью», поскольку затрагивают основные права человека.

В указанном докладе подчеркивается проблема «одиноких волков» – преступников, радикализация которых в значительной степени остается незамеченной, поскольку они не имеют формальной или коммуникативной связи с известными исламистскими террористическими организациями. Отсутствие связей снижает возможности их обнаружения службами безопасности в фазе подготовки преступления. Современный теракт характеризуется краткосрочным умыслом, его реализацию сорвать максимально сложно. Кстати, одним из успешных проектов противодействия терроризму и экстремизму считается сеть <http://www.jugendschutz.net>. На Интернет-страницах представлены доклады, показывающие, какие модели агитации используются для склонения молодежи к деструктивному поведению. Сейчас пропаганда выстраивается намного изощреннее. В ней нет прямых призывов к совершению терактов. Ролики основаны на эксплуатации актуальных социальных проблем и использовании наглядных популярных картинок. В Докладе за 2018 г. указывается, что для привлечения молодых людей к идеям салафитов использовался поединок МакГрегора и Хабиба Нурмагомедова. В видео подчеркивалось, что Хабиб исповедует ислам, именно эта религия дала веру в победу. После общих рассуждений шла реклама специальных социальных групп и порядка подключения в известных мессенджерах к этим группам, где предлагалось улучшить свои знания о салафитах. Видео набрало более 50 тыс. просмотров¹⁵.

Таким образом, активная работа ведется по нескольким направлениям: экспертная деятельность; открытость; обсуждение. К сожалению, в России многие инициативы, имеющие объяснимую направленность, формируются в тайне от ученых и специалистов в затрагиваемой отрасли. Ярким примером может служить «пакет Яровой», который вряд ли можно назвать радикальным решением (особенно в сравнении с некоторыми законами, давно уже действующими в демократических странах), но наспех принятый и без внятного обоснования для общества. В результате создается мнение об отсутствии объективных причин для принятия подобных актов [4].

В 2012 г. в Германии создан Центр по борьбе с экстремизмом и терроризмом¹⁶. Его основная цель – осуществление межведомственной координации. Цель

¹⁴ Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland vom 28. August 2013 / Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. — URL: http://www.bmjuv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Bericht_RegKom_Sicherheitsgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 19.10.2019).

¹⁵ 2018 Bericht. Islamismus im Netz / Kindern und Jugendlichen ein gutes Aufwachsen mit Medien ermöglichen —URL: http://www.jugendschutz.net/fileadmin/download/pdf/Bericht_2018_Islamismus_im_Internet.pdf (дата обращения: 19.10.2019).

¹⁶ Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ) / Bundesamtes für Verfassungsschutz. —URL: <https://www.verfassungsschutz.de/de/das-bfv/getz> (дата обращения 03.10.2019).

обуславливает решение следующих задач: оптимизация обмена информацией между органами полиции и секретных спецслужб; подготовка экспертиз проектов документов; использование аналитических служб; раннее обнаружение вероятных угроз; обсуждение оперативных мер противодействия угрозам.

В 2016 г. в Германии принята Стратегия федерального Правительства по предупреждению экстремизма и продвижению демократии¹⁷. В Стратегии заявлены главные цели:

- способствовать демократическому и безопасному обществу, предотвращая радикализацию и насилие;

- усилить защиту и уважение человеческого достоинства и социальной сплоченности в обществе, отличающимся своим разнообразием;

- поддерживать консультативные структуры, которые создают демократию на местах, а также тех, кому необходима помощь (для себя или своей семьи), чтобы выйти из экстремистских структур;

- укреплять демократические ценности путем поощрения приверженности этим ценностям, гражданского мужества, нравственности, неконфликтности.

На реализацию программы выделяется около 400 миллионов евро ежегодно.

В Германии готовится Отчет о защите Конституции, который размещается в Интернете (например, в открытом доступе находится Отчет за 2018 г.)¹⁸. В нем рассматриваются основные экстремистские течения, действующие на территории Германии, оценивается их активность и потенциал, а также определяются меры противодействия появляющимся угрозам. Отдельная глава посвящена исламскому терроризму. Здесь следует выделить, что в Германии вводится специальный термин – «исламизм», который определяется как форма политического экстремизма: «Опираясь на ислам, исламизм стремится к частичной или полной отмене либерально-демократических основ Федеративной Республики Германии». Исламизм отходит от понимания религиозного убеждения как личного дела каждого, как акцентирует внимание на регулировании общественной жизни и установлении соответствующего политического порядка («истинного» и «абсолютного» порядка). Оговаривается, что существенным идеологическим элементом исламизма является антисемитизм. Укажем на несколько моментов. В Отчете представлен общий вывод о снижении террористической активности: в 2018 г. в Германии не было совершено ни одного теракта. В то же время в Кельне при аресте сторонников Исламского государства (запрещено в России) были выявлены признаки создания биологических лабораторий для подготовки терактов с помощью биологического оружия. Выделена общая тенденция сокращения лиц, желающих выехать в Сирию или Ирак для участия в террористической деятельности. В то же время не прекращается вербовочная активность с помощью мессенджеров, среди которых на первом месте находится Telegram. Этот же мессенджер активно используется для распространения пропагандистской информации. Немецкоязычных Telegram-каналов становится все больше, деятельность сторонников ИГ становится активнее. Оценивается увеличение салафитов (от 10800 в 2017 г. – до 11300 в 2018 г.). Причем негативная тенденция связана с возвращением «ветеранов Халифата», а самое главное – детей, получивших боевой опыт в Сирии или Ираке.

Подведем итоги. Немецкое законодательство в сфере противодействия терроризму находится в постоянном процессе совершенствования. Появление новых угроз (их видоизменение) обуславливает поиск мер их нейтрализации. Отличительной чертой германской системы минимизации террористических угроз вы-

¹⁷ Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung / Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. — URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/strategie-extremismuspraevention-und-demokratiefoerderung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (дата обращения: 03.10.2019).

¹⁸ Verfassungsschutzbericht 2018 / Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. — URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2018-gesamt.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (дата обращения 03.10.2019).

стует ее открытость и вовлеченность в нее научного сообщества. Каждая мера является продуманным шагом, получившим свое обсуждение в кругу ученых, правозащитников и иных политических деятелей. Это создает особую атмосферу доверия гражданского общества к правоохранительным органам. В этой части российским должностным лицам и парламентариям есть чему поучиться, чтобы любые инициативы (даже если они нацелены на значительное ограничение основных прав и свобод человека) находили понимание и объяснение. Социальная сплоченность является основой построения демократического общества, отторгающего насилие и экстремизм.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Романовский Г. Б. Ограничения прав человека в целях противодействия терроризму в Германии / Г. Б. Романовский // Гражданин и право. — 2018. — № 3. — С. 18–29.
2. Сочнев Д. В. Общая характеристика законодательства стран Западной Европы в области противодействия финансированию терроризма / Д. В. Сочнев, М. М. Абасов // Административное и муниципальное право. — 2013. — № 2. — С. 147–153.
3. Безрукова О. В. Терроризм, права человека и демократические ценности в России и за рубежом / О. В. Безрукова, М. В. Демидов, Г. П. Кулешова [и др.]. — Москва : Юрлитинформ, 2019. — 232 с.
4. Безрукова О. В. Терроризм и современное право: актуальные вопросы противодействия: монография / О. В. Безрукова, Е. А. Капитонова, Г. П. Кулешова [и др.]. — Москва : Проспект, 2018. — 176 с.

REFERENCES

1. Romanovskii G. B. Restrictions on human rights to counter terrorism in Germany. *Grazhdanin i parvo = Citizen and Law*, 2018, no. 3, pp. 18–29 (in Russian).
2. Sochnev D. V., Abasov M. M. General description of the legislation of Western European countries in the field of countering the financing of terrorism. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and Municipal Law*, 2013, no. 2, p. 147–153.
3. Bezrukova O. V., Kapitonova E. A., Kuleshova G. P. and others. *Terrorizm i sovremennoe pravo: aktual'nye voprosy protivodeistviia: monografiia* [Terrorism and modern law: topical issues of counteraction: monograph]. Moscow, Prospekt Publ., 2018, 176 p.
4. Bezrukova O. V., Demidov M. V., Kuleshova G. P. and others. *Terrorizm, prava cheloveka i demokraticheskie tsennosti v Rossii i za rubezhom* [Terrorism, human rights and democratic values in Russia and abroad]. Moscow : Iurlitinform Publ., 2019, 232 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Романовский Георгий Борисович — заведующий кафедрой уголовного права юридического института Пензенского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация; e-mail: vlad93@sura.ru.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Georgy B. Romanovsky — Head of Department of Criminal Law, Law Institute, Penza State University, Doctor of Law, Professor, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation; e-mail: vlad93@sura.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Романовский Г. Б. Противодействие терроризму в Германии: законодательные новеллы / Г. Б. Романовский // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2019. — Т. 7, № 4 (28). — С. 33–39.— URL: <http://esj.pnzgu.ru>.

FOR CITATION

Romanovsky G. B. Counter terrorism in Germany: legislative novels. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2019, vol. 7, no. 4, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).