

**Принимать решения  
в современном социуме**

*Make Decisions in Contemporary Society /  
Entscheidung treffen in der modernen Gesellschaft*

УДК (005:32:323.28:34)(470+430)



**Миронова Д.В.Г.**

**Правовые рамки принятия политических решений  
(на примере законодательства о борьбе с терроризмом в РФ и ФРГ)**

Миронова Дагмар Вали Герта, кандидат философских наук, доцент кафедры истории и теории политики факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова  
E-mail: dagmar@mail.ru

В статье рассматривается вопрос о соотношении права и политики, анализируются правовые рамки принятия политических решений в современных демократических государствах. Краткий исторический обзор позволяет лучше понять современные подходы к анализу террора и терроризма. Автор обращает внимание на экономическую составляющую современного терроризма. На примере законодательства о терроризме в ФРГ и РФ ставится вопрос об этических компонентах политики и права.

**Ключевые слова:** право, политика, политические решения, демократия, террор, терроризм, антитеррористическое законодательство.

Правовые рамки принятия политических решений, или, если смотреть шире, вопрос о соотношении права и политики является одним из кардинальных, как в политологии, так и в юриспруденции. С одной стороны, право ограничивает действия политиков при принятии ими решений, а, с другой, принятые политические решения, осуществлённые в законах или правовых положениях, создают новое политическое пространство, в каком-то смысле выступая как результат творческой деятельности политика.

Правовые положения, в той или иной форме, сопровождают развитие социума на всём этапе его существования. Сначала это естественное и привычное право, которое определяет действия членов общества. В этом смысле политик для осуществления своих целей должен исходить из правовых положений, то есть тех законов, которые приняты в данном государстве. У правящей группы, государя или президента всегда была возможность определенного изменения действующих правовых положений, но в силу традиционного характера данного вида права, эти возможности были ограничены. Даже в абсолютной монархии, возможности изменения действующего права ограничены. Как отмечал Макс Вебер, выделяя систему идеальных типов господства, допустимы лишь ограниченные изменения, выходящие за пределы традиции, но даже это вызывает очень много вопросов у подданных, которые привыкли жить именно в её рамках. Изменения, существенно выходящие за рамки принятой традиции, чреватые социальными взрывами<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> В этой связи, может быть, нелишне вспомнить о том, что Макс Вебер был не только социологом и философом права, его первое образование — юридическое, а кандидатская диссертация связана с римским земельным правом.

Важной вехой на пути развития права и его взаимоотношений с политикой выступает становление Римского права. Оно на протяжении многих веков было действующим правом и в силу распространённости законов империи фактически доминировало во всем мире, став базой развития правовых положений и основ, из которых состоит современное законодательство европейских (и не только) государств. Римское право было важным шагом в кодификации права, которая является фундаментальной предпосылкой использования права при решении политических конфликтов в обществе. В Римском праве мы впервые находим разделение права на частное и публичное. Публичное право относится к делам государства и потому важно при исследовании соотношения права и политики. Впрочем, и частное право играет здесь значительную роль, так как также является творением политиков, с одной стороны, и важнейшим источником развития

**МИРОНОВА Д.В.Г. ПРАВОВЫЕ РАМКИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ В РФ И ФРГ)**

европейских правовых систем, с другой. Именно идея собственности как важного признака свободы и достоинства личности перешла в западноевропейские правовые системы. Таким образом, Римское право является одним из важнейших источников развития современных правовых систем.

Значительным шагом в изменении отношений между правом и политикой стала реализация теории разделения властей как одного из основных правовых принципов. Она была разработана и предложена английским философом Дж. Локком, а термин ввёл в правовой обиход Ш. Монтескье. Разделение государственной власти на исполнительную, законодательную и юридическую ветви напрямую указывает на наличие определенных отношений между ними. Принцип разделения властей лежит в основе всех демократических государств современности и, при правильном функционировании, определяет систему противовесов, не позволяющих какой-то из властей доминировать в единой правовой системе. Именно благодаря действию принципа разделения властей обеспечивается относительное равновесие в демократическом государстве и осуществляется взаимный контроль ветвей власти, что позволяет правовой системе оперативно реагировать на изменения в обществе.

Так как жизнь общества представляет собой процесс постоянных изменений, то реакция на них, как со стороны политики, так и со стороны права, должна быть своевременной и адекватной. В этом смысле политика представляет собой особое активное начало, выступая как политическая деятельность. Политический деятель не просто наблюдает за изменениями в общественной жизни, но отчасти и стимулирует эти изменения, расширяя, сужая или иным образом модифицируя правовое пространство. В противовес этому система права представляет устойчивую часть общественной системы, обеспечивающей, в свою очередь стабильность общества и прогнозируемость его развития. Поскольку общество находится в развитии, в нём могут возникать новые явления и обстоятельства, в том числе и в области права, которые требуют своего решения или изменения самих правовых норм или законодательства в целом<sup>2</sup>. Например, развитие Интернета

<sup>2</sup> Следует оговориться, что понятие права шире понятия законодательства, но законодательство является именно тем проявлением права, с которым должно считаться современное общество, современный человек, совершая тот или иной поступок.

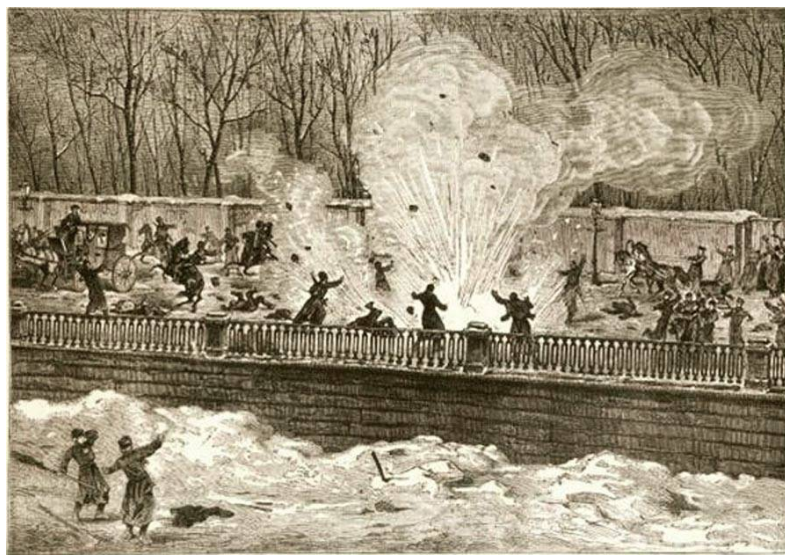
порождает новые проблемы в области авторского права и интеллектуальной собственности.

К новым явлениям с точки зрения правовой и политической оценки данного явления в новых условиях необходимо отнести проблему терроризма, хотя, само по себе оно присутствует уже на длительном этапе развития человеческого общества. Однако меняется сама сущность террора и формы его проявления и новые возможности, в частности, связанные с процессом глобализации.

Внутренние и международные формы террора имеют одну и ту же сущность (устрашение противника посредством применения насилия), но, вместе с тем, отличаются по некоторым признакам. Терроризм — это не самоцель, а всегда средство борьбы. Он — одна из самых простых форм вооруженной борьбы. И в этом смысле готовность принимать данную форму борьбы можно всегда наблюдать у радикально настроенных представителей тех или иных интересов.



Агент ордена ассасинов (слева, в белой чалме) смертельно ранит Низам аль-Мульк, визиря на службе у сельджукских султанов. Иллюстрированная рукопись XIV в.



Покушение на императора Александра II 1 марта 1881 года. Рисунок А. Бальдингера. 1881



Пожар в результате взрыва бомбы. Белфаст, 1969. Фото с сайта <http://foto-history.livejournal.com/2637895.html>

Иначе говоря, это политика устрашения, подавление политических соперников насильственными мерами. В юриспруденции происходит уточнение данного понятия и «терроризм означает насилие или угрозу его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных тер-

**МИРОНОВА Д.В.Г. ПРАВОВЫЕ РАМКИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ В РФ И ФРГ)**

рористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений» [Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ].

Террор всегда имел разные источники и формы проявления. Он мог быть своеобразной формой проведения политики насильственного подавления противников режима и напротив, формой насильственной борьбы с режимом, выступая средством его разрушения как например, во время Великой французской революции. Он мог носить форму индивидуального протеста со стороны тех или иных слоев населения, как это проявилось в действиях русских революционеров-анархистов в XIX и в начале XX столетия. В рамках современного глобального коммуникационного пространства и единой транснациональной экономической системы<sup>3</sup>, террор «переходит» границы локального государства и становится

<sup>3</sup> О становлении глобального коммуникационного пространства и его последствиях для культуры см. [Миронов 2006].

по преимуществу международным, даже если конкретные террористические акты осуществляются внутри той или иной страны. Дополнительным внешним условием усиления террора являются протестные настроения в тех странах, которые в рамках глобализирующегося общества оказываются на периферии нового мирового разделения сфер влияния. В силу распространения практики терроризма по всему миру, сегодня уже говорят о войне с терроризмом (это делали, например, Президенты США и РФ после соответствующих террористических акций в своих странах — нападения на Всемирный торговый центр и на школу в Беслане), и некоторые исследователи говорят о том, что это новое явление<sup>1</sup> (см. [Козырев 2008, с. 283]). Как отмечает В.В. Миронов,

«сегодня мы перешли от проблемы технологических поисков методов борьбы с терроризмом к пониманию того, что в основе противодействия идеологии экстремизма лежит нечто более фундаментальное, то, что является частью культуры... Терроризм сегодня стал формой ведения своеобразной мировой войны, поскольку для терроризма не существует линии фронта и четкого разделения на своих и врагов. Террор — это не просто некое явление, сопровождающее развитие общества, а фактор реальной угрозы всему мировому сообществу» [Миронов 2010].

А. Мерари указывает на то, что терроризм

«представляет собой наиболее доступную форму насильственной борьбы, а насильственная борьба существует везде, где имеют место достаточно острые конфликты. Терроризм — это первая форма насилия, которая появляется при эскалации конфликта. Поэтому утверждать, что терроризм может исчезнуть, — значит полагать, что человеческая природа может подвергнуться серьезным изменениям или что организация общества может измениться таким образом, что для ожесточенных конфликтов не будет никаких оснований. Обе посылки, к сожалению, утопичны» [Мерари 2006, с. 254].

Данное утверждение требует, безусловно, некоторого разъяснения. С одной стороны, возникает вопрос о том, во всех ли случаях эскалации конфликтов террор выступает первой формой проявления насилия. Вопрос спорный, но за неимением социологических данных, и исходя из известных случаев эскалации конфликта, следует признать, что террор действительно является одной из первых форм проявления насилия. А значит, он присутствует во всех эскалирующих конфликтах, а конфликты сопровождают человечество на протяжении всего его существования. Если это так, то, действительно, отсутствие террора означало бы отсутствие конфликтов, что на сегодняшний день недостижимо. А значит общество должно быть всегда готово к борьбе с террором.

Терроризм всегда имеет конкретного адресата, в качестве которого выступали, как правило, высокопоставленные лица государства, с тем, чтобы посредством их устранения либо изменить политическую ситуацию. Кроме того, существуют террористические акции, которые имеют более широкий характер и на первый взгляд могут казаться безадресными. На самом деле это наиболее опасные формы террора, так как они могут принимать долгосрочный характер и держать в страхе целые общества, что, собственно говоря, и является их целью. Такая разновидность террора основана на почве национальной неприязни, этнической или религиозной ненависти. Если, например, представитель радикальной палестинской организации осуществляет взрыв в израильском кафе, то это происходит оттого, что все представители данного этноса им рассматриваются как враги. В этом смысле данные теракты носят общий адресный характер, но страдают всегда конкретные люди, и отнюдь не всегда представители определенных социальных групп, либо тех групп, на которых изначально был нацелен террористический акт. Это придает таким террористическим действиям особо бессмысленный характер, фактически направляя их против общества как такового, угрожая устойчивости социума в целом.

Таким образом, цель террора всегда одна — запугать противника, будь то индивид, какая-то часть общества или даже общество в целом. Изменяются используемые средства, которые благодаря научно-техническому прогрессу стано-

**МИРОНОВА Д.В.Г. ПРАВОВЫЕ РАМКИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ В РФ И ФРГ)**

влятся все более совершенными и изощрёнными, значительно усилив последствия терактов. Первый угон самолета в террористические цели был осуществлен во второй половине прошлого столетия. Однако самолеты, которые летают сейчас, отличаются по многим параметрам, в том числе по количеству посадочных мест. Эти количественные технические изменения приводят к изменению качества и последствий проводимого террористического акта, так как количество пострадавших резко возрастает. Кроме того, опять же развитие новейших технологий даёт в руки террориста достаточно доступные средства для проведения тех или иных террористических актов. И все это определяет фактор быстрого распространения терроризма. Пока террористы не используют средства массового поражения<sup>4</sup>, хотя технически это уже

<sup>4</sup> Единственный случай, который имел место в истории терроризма — использование нервно-паралитического газа в Токийском метро со стороны секты Аум Синрике.

возможно, в том числе и использование ядерного оружия, что представляет собой потенциальную угрозу и существенный психологический фактор террористического давления. Сам факт такого рода доступности выступает как форма психологического террора, который может быть не менее опасным, порождая панику в сознании как отдельного человека, так и общества в целом, что может стать средством резкой дестабилизации общества и своеобразного «конструирования» такой дестабилизации.

Интересно, что организации, так или иначе базирующиеся на религиозном фундаменте, в большей степени готовы идти на самые массовые формы террора, ибо рассматривают себя как воплощение всеобщего добра, а остальных — как воплощение зла. Во имя спасения душ можно, по их мнению, использовать любые средства.

«...основанием терроризма часто является религия, религиозные ценности, ибо религия всегда тщательно отбирала нравственные ценности, формировала и хранила их. Именно на религиозных и этнических ценностях строилась культура общества, базировались государственные устои. Именно поэтому протест против разрушения культуры часто оформляется как попытка защитить свою религию и этнос. По крайней мере, для массы людей, которые видят в террористах не агрессоров, как мы бы хотели, а защитников собственной культуры. В этом — устойчивость и колоссальная опасность этого явления, с которым нам предстоит бороться. Это — проблема, которую наскоком и применением технологий различного типа решить невозможно» [Миронов 2010, с. 29].

Что же касается терроризма, который используется группами с четкой политической мотивацией, то они не прибегают к оружию массового поражения.

Есть еще одна характеристика терроризма, которую нельзя упускать из виду, это его превращение в развитый бизнес. Если вспомнить антитеррористическую акцию в Чечне, то она стала для некоторых именно средством бизнеса для военных кругов некоторых слоев местного населения. Можно даже выделить уровни такого бизнеса в зависимости от положения, занимаемой в военной иерархии (офицер или генерал имеет большие возможности превращения борьбы с террористами в бизнес, чем рядовой. Впрочем, последний может также стать частью «генеральского бизнеса») [Погорельский 2006].

Тесно взаимосвязанные террор и антитеррор уже сегодня стали инструментами экономического развития (рост цен на нефть после Иракской операции США) и роста политического влияния (центрально-азиатских стран, малозначительных в политическом отношении до 11 сентября и ставших общеизвестными после присоединения к антитеррористической коалиции).

«Террор и антитеррор стимулируют развитие целых отраслей экономики. В первую очередь, это производство средств защиты. ... Не стоит забывать, что террористическая активность играет огромную роль с точки зрения фондового рынка. В моменты, когда мир содрогается от беспрецедентных терактов, возникают колоссальные возможности по использованию информации о терроре в биржевой игре» [Погорельский 2006, с. 273].

Иными словами, террористическая опасность требует определенных средств противодействия, производство которых становится целой отраслью промышленности.

В настоящее время террор стал важным инструментом насильственного проявления и разрешения политических, в том числе и геополитических конфликтов. Данное обстоятельство может показаться, на первый взгляд, неверным или парадоксальным, но, вместе с тем, свидетельством в его пользу выступает тот факт, что различные государства поддерживают и финансируют религиозные или международные террористические организации. Не случайно и то, что во многих (и отнюдь не только «традиционных террористических») странах существуют запреты на освещение деятельности террористических организаций и групп, которые продиктованы не только соображениями внутренней государственной безопасности. Порой данные запреты нацелены именно на то, чтобы связи с различными террористическими организациями не стали достоянием гласности, то есть соображения национальной безопасности играют в данной связи подчиненную роль.

Большинство стран среагировало соответствующим образом на современные проявления терроризма, что нашло свое выражение в законодательстве. Почти во всех странах были приняты законы о борьбе с терроризмом, которые, исходя

**МИРОНОВА Д.В.Г. ПРАВОВЫЕ РАМКИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ В РФ И ФРГ)**

из политического режима страны и подхода политической элиты, а также из сложившейся системы мер безопасности имеют свою специфику.

Так, например, после событий сентября 2001 г. не было сомнений в том, что борьба с терроризмом требует решительных мер. В Германии 11 января 2005 г. был принят закон о воздушной безопасности в качестве начала нового регулирования задач по охране воздушного пространства. Он основан на Постановлении (EG) 2320/2002 Европейского парламента и Совета ЕС по обеспечению совместных мер в области воздушной безопасности (для пояснения: номер 2320/2002 означает, что данная директива ЕС вышла в 2002 г.). Затем странам — членам ЕС дается определенный срок для того, чтобы имплантировать положение директивы в национальное право. Как известно, подобные постановления обязывают членов ЕС принимать соответствующие положения своего национального законодательства, которые могут быть более строгими, но не могут опускаться ниже того уровня, который заложен в данном Постановлении Совета ЕС. При этом национальный законодатель вправе принимать решение о том, в каком именно виде он переводит данные положения в национальное право — в виде одного отдельного закона и в виде некоторых, специфицированных, взаимосвязанных или отдельных. То есть, можно было бы принимать один закон о борьбе с терроризмом вообще, но можно было и принимать различные законы, обеспечивающие безопасность воздушного пространства, вод, земли и т.д. Закон, принятый в ФРГ в начале 2005 г. (то есть почти через 3 года после выхода директивы) о безопасности воздушного пространства вызвал в Германии большие дискуссии, так как предусматривал, в частности, право военных сбивать самолет, захваченный террористами.

Данное решение было принято не без оснований. В воздушном пространстве над Франкфуртом-на-Майне 5 января 2003 г. имел место вообще-то незначительный случай, когда незадачливый летчик-любитель на небольшом планере с мотором заблудился над небоскребами Франкфуртского банковского квартала. Для пояснения скажем, что банковский квартал состоит почти исключительно из небоскребов, там же находится и здание Дойче Банк, самое высокое здание Германии. Летчик стал угрожать, что в случае попыток атаки на него он врежется в один из небоскребов. Большого вреда он, вероятно, не причинил бы — технические характеристики его летательного аппарата были все-таки довольно скромными. Но Федеральное правительство увидело в этом негативный прецедент, и для его пресечения ускорило решение вопроса о принятии соответствующего закона, который был поставлен в повестку дня парламента еще в 2004 г. Таким образом, этот случай заставил германского законодателя действовать быстрее обычного.

Основная задача закона о воздушной безопасности заключается в предотвращении террористических актов, сопоставимых с терактом 11 сентября 2001 г. в США. Закон обязал и уполномочил органы обеспечения воздушной безопасности, авиационные компании и управляющих аэропортами принимать меры по обеспечению безопасности. Таких мер было много, в том числе целый каталог по проверке летчиков и летного состава на благонадежность. В качестве крайней меры закон разрешил сбивать самолет, если, исходя из обстоятельств, воздушное судно может быть использовано против жизни людей. Речь идет о самолете, захваченном террористами, а подобная мера является единственным средством защиты от данной опасности (§ 14 абзац 3).

Закон о воздушной безопасности прошел все этапы, предусмотренные немецкой законодательной процедурой. Следует, однако, отметить, что у Федерального президента Германии возникли некоторые сомнения в правильности и приемлемости данного закона, в его совместимости с правом на жизнь, которое гарантируется Конституцией Германии. Несмотря на это, Президент, в конце концов, подписал данный закон, но рекомендовал проверить его Конституционному суду.



11 сентября 2001 г.: здания Всемирного торгового центра в Нью-Йорке после атаки террористов. Фото ©Süddeutsche Zeitung с сайта <http://www.sueddeutsche.de/politik/luftsicherheitsgesetz-struck-darf-entfuehrte-flugzeuge-abschiessen-1.304762>



Слева — 3 января 2005 г.: небольшой самолет летчика-любителя над банковским кварталом Франкфурта-на-Майне. Справа — Федеральный Конституционный суд ФРГ выносит решение по поводу закона о воздушной безопасности. Фото газеты «Франкфуртер Альгемайне Цайтунг» (© Frankfurter Allgemeine Zeitung) с сайта <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/verfassungsgericht-karlsruhe-billigt-militaerischen-einsatz-im-inland-11858874.html>



**МИРОНОВА Д.В.Г. ПРАВОВЫЕ РАМКИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ В РФ И ФРГ)**

Сомнения Президента понятны, тем более, что закон вызвал большие споры как в правовом, так и в политическом и этическом отношении (см. [Sattler 2004; Meyer 2004; Mitsch 2001; Droege 2005]). Что касается этического момента, то на нем мы остановимся чуть ниже. Политические споры были вызваны, в первую очередь, непростой политической ситуацией в ФРГ, недовольством граждан парламентом и правительством<sup>5</sup>. Помимо общей усталости от политики, которую мы

<sup>5</sup> В момент вступления данного закона в силу (15 января 2005 г.) политическая ситуация в Германии характеризовалась тем, что парламентское большинство было у социал-демократов вместе с партией зеленых. Однако в связи с принятием ими несколько непопулярных законов (в частности, в области пособия по безработице и в отношении социального страхования для пенсионеров) их позиции сильно пошатнулись. В результате 22 марта 2005 г. СДПГ, впервые за 39 лет проиграла на выборах в земле Северный Рейн-Вестфалии, имеющей наибольшее количество населения в Германии. Федеральный канцлер Г. Шредер и председатель СДПГ Ф. Мюнтеферинг склонялись к проведению новых выборов до официального срока (конец 2006 г.). После этого Шредер ставил вопрос о доверии перед бундестагом (сентябрь 2005 г.), который высказал ему недоверие. В результате он обратился к Федеральному президенту Келеру с просьбой о проведении досрочных выборов. Но так как данное недоверие сложилось не в одночасье, недовольство парламентом и правительством находило в разных формах свое выражение еще в начале предыдущего года, в том числе в отношении закона о воздушной безопасности.

наблюдаем во многих странах, в Германии прибавился еще такой момент, что избиратели от зелено-социал-демократической коалиции ожидали несколько иные решения.

Что касается правовой составляющей, то некоторые положения не вызывали серьезных нареканий, а другие — в частности, о проверке благонадежности летного состава, многими пилотами воспринимались как несоразмерные, а потому и незаконные. Дело в том, что данные проверки касаются не только профессиональных летчиков, но и летчиков-любителей. Впрочем, летчик-любитель, о котором мы упомянули выше, не попал бы под проверку благонадежности, так как это правило не распространяется на планеры и маленькие самолеты. Возражения высказывали и владельцы аэропортов, которым пришлось бы проводить дополнительные проверки на земле. Кроме того, критике подвергалось разрешение на то, чтобы сбить самолет, захваченный террористами, даже если на его борту находятся ни в чем неповинные пассажиры. А ведь жизнь людей, которые случайно оказались на борту данного самолета, обладает такой же ценностью, как и жизнь людей на земле, ради спасения которых предполагается сбить самолет. Критиками закона указывалось также на то, что государство обязано защищать своих граждан, а не убивать их. Более того, Основной закон запрещает превращать человека в простой объект государственных действий. Впрочем, данное положение носит не только юридический характер, оно исходит, как известно, из категорического императива Канта, который требовал никогда не рассматривать человека как средство, а только как субъект деятельности и, тем самым, как цель. Кроме того, в рамках юридической аргументации указывалось также на то, что разрешение сбивать самолет представляет собой нарушение международного права, действующего и в отношении ФРГ. Имеются в виду статья 3 bis Чикагского соглашения о международной гражданской авиации<sup>6</sup> и статья 2 Европейской конвенции о правах человека<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> «Договаривающиеся государства признают, что каждое государство должно воздерживаться от того, чтобы прибегать к применению оружия против гражданских воздушных судов в полете, и что в случае перехвата не должна ставиться под угрозу жизнь находящихся на борту лиц и безопасность воздушного судна» [Конвенция о международной гражданской авиации 1944].

<sup>7</sup> «Право каждого лица на жизнь охраняется законом. Никто не может быть умышленно лишен жизни иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание» [Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950].

Приверженцы закона о воздушной безопасности привели свои возражения, которые, в частности, сводятся к тому, что лица, которые принимают решения, в подобном случае могли бы сослаться и на чрезвычайное положение, выходящее за пределы законодательства. Иными словами, лица, призванные бороться с воздушным терроризмом, могли бы сослаться на чрезвычайные обстоятельства и также принимать решения, выходящие за рамки законодательства.

С правовыми доводами перекликается этический аспект. Возникает вопрос, можно ли жертвовать жизнями одних ради спасения других? Допустимо ли применение насилия во имя добра? Можно ли человека рассматривать как объект воздействия насильственными средствами? Как сохранить достоинство человека в подобных ситуациях? Дискуссии о добре и зле, о соотношении цели и средств ее достижения ведутся в этике в течение многих столетий. Впрочем, наблюдается тесная взаимосвязь между морально-этическими представлениями и конституционным правом. Так обстоит дело не только в Германии, но и во многих других странах. Ведь те основные права человека, которые зафиксированы в Конституции, основаны именно на этических представлениях, которые разрабатывались философами в течение многих веков. Идеи свободы, равенства и братства, которые выступали лозунгом Великой французской революции, и отсюда распространились по всей Европе, по всему миру, были плодом работы философов-просветителей, а затем — составной частью конституций многих стран, а также международных конвенций.

В Германии (и, думается, не только там) наблюдается вообще интересный феномен. Если законодателю предстоит принимать некоторое решение, которое имеет тесную взаимосвязь с этическими или религиозными нормами, он, как правило, избегает данного решения и обращается в Конституционный суд. В качестве примера можно привести всю

**МИРОНОВА Д.В.Г. ПРАВОВЫЕ РАМКИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ В РФ И ФРГ)**

проблематику, связанную с прерыванием беременности, или вопросы, связанные с тем, что в большинстве баварских школах в классных комнатах висел образ.

До обращения в Конституционный суд граждане обратились с иском в Высший земельный суд по административным спорам земли Нижняя Саксония. Иск касался регулирующих мер по безопасности воздушного транспорта, которые должны принимать управляющие аэропортами. Суд признал в своем решении от 3 мая 2005 г. положения закона конституционными и не обратился с запросом в Конституционный суд ФРГ.

Поскольку закон о воздушной безопасности в статье 14 также предусматривает возможность сбить самолет, захваченный террористами, четыре адвоката, один патентный поверенный и один летчик обратились в Федеральный Конституционный суд. Суд дал соответствующую правовую оценку в своем решении от 15 февраля 2006 г. В нем, в частности, указывалось, что у федеральных органов не было полномочий на принятие данного закона, так как он, по мнению германского Конституционного суда, нарушает целый ряд основных прав человека, содержащихся в Основном законе, в том числе право на жизнь и достоинство человека. Суд аргументировал тем, что пассажиры и члены экипажа, которые попадают в подобную ситуацию, находятся в безысходном положении, не позволяющем им самостоятельно влиять на свои собственные жизненные обстоятельства. Таким образом, они становятся объектом не только для террористов, но и для государства, которое их рассматривает в качестве объекта спасения других лиц. В частности, указывается на то, что люди, оказавшиеся на борту подобного самолета, стали частью оружия и должны соглашаться на соответствующее с ними обращение. Отсюда следует, что жертвы данного процесса уже не воспринимаются как люди.

«Человеческая жизнь и человеческое достоинство пользуются одинаковой конституционно-правовой защитой, независимо от продолжительности физического существования человека» [*Die Zeit* 2006, S. 1].

Таким образом, суд подчеркивает, что жизнь и достоинство человека — это не математическая величина, а непреходящая ценность.

По мнению германского Федерального Конституционного суда, несколько иначе обстоит дело в отношении самолета, на борту которого находятся одни террористы. В данном случае они рассматриваются как субъекты, так как сами отвечают за последствия, вызванные их же действиями. Кроме того, террористы в подобной ситуации сами спровоцировали необходимость государственного вмешательства, и могут его предотвратить лишь, отказавшись от своих преступных намерений.

Закон о воздушной безопасности был признан неконституционным и лишенным юридической силы. Законодатель вынужден принимать новое решение по данному вопросу, которое находилось бы в строгом соответствии с Основным законом ФРГ. Таким образом, мы видим, что не только право создается решением государственных структур, но и государственные структуры ограничены в своих действиях правовыми рамками.

На каких этапах принятия закона о воздушной безопасности были допущены просчеты? Задача была поставлена правильно, ситуация оценена верно. Ошибка, скорее всего, имела место на втором этапе принятия данного решения, в момент, когда разрабатывались различные варианты решения проблемы. В частности, неверно были истолкованы положения Конституции в отношении конституционных гарантий жизни и человеческого достоинства. В результате было принято неверное с правовой точки зрения политическое решение и право ограничило процесс принятия политического решения, направляя его на новый виток разработки.

Как известно, в России также существует закон о борьбе с терроризмом, который предусматривает возможность уничтожения самолета ради спасения других лиц и объектов на земле, которые подвергаются потенциальной опасности. В Федеральном законе Российской Федерации от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» говорится в статье 7:

«В случае если воздушное судно не реагирует на радиокоманды наземных пунктов управления прекратить нарушение правил использования воздушного пространства Российской Федерации и (или) на радиокоманды и визуальные сигналы поднятых на его перехват летательных аппаратов Вооруженных Сил Российской Федерации либо отказывается подчиниться радиокомандам и визуальным сигналам без объяснения причин, Вооруженные Силы Российской Федерации применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем принуждения его к посадке. Если воздушное судно не подчиняется требованиям о посадке и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, оружие и боевая техника применяются для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения» [*Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ*].

Однако законодатель пошел еще дальше. В тексте закона говорится, что

«в случае если имеется достоверная информация о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки, и существует реальная опасность гибели лю-

**МИРОНОВА Д.В.Г. ПРАВОВЫЕ РАМКИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ В РФ И ФРГ)**

дей либо наступления экологической катастрофы, Вооруженные Силы Российской Федерации применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения» [Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ].

Под углом зрения этики возникает вопрос о том, когда можно информацию считать достоверно в такой степени, чтобы принять меры, предусмотренные законом. В остальном возникает та же проблема, о которой мы уже говорили в отношении германского закона. Примечательно, что журналисты и некоторые другие представители общественности критиковали данный закон, однако никто не обратился в Конституционный Суд РФ с просьбой о проверке конституционности положений данного закона в этой части.

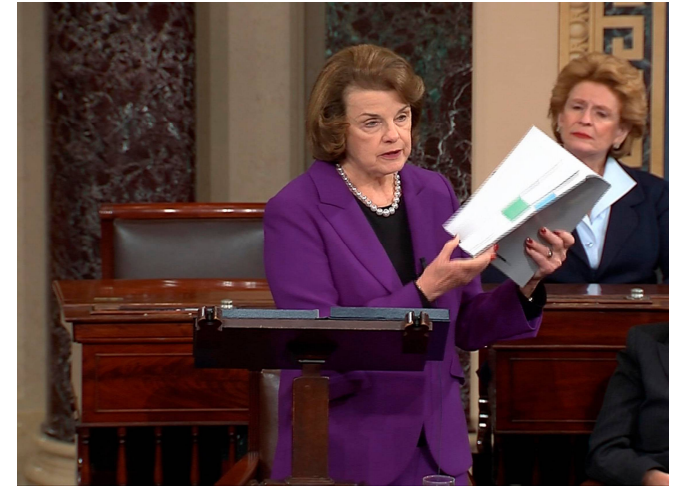
Именно терроризм приводит к тому, что законодательство ограничивает права человека, в том числе основные права и свободы. Сюда относятся положения об облегченной процедуре прослушивания телефонов в целях предотвращения терактов и прочие ограничения. Некоторые общественные деятели в США после покушения на Всемирный торговый центр даже потребовали возвращение к пыткам в отношении лиц, которые подозреваются в подготовке террористических актов, чтобы получить от них сведения, которые позволили бы предотвратить данную опасность. Ведь, по Конституции, пытки запрещены и в США как нарушающие основные права человека и гражданина. Американские спецслужбы, однако, практиковали их за пределами территории США, чем вызывали скандал не только в самой Америке, но и во всем демократическом мире. Американский закон, который запретил бы представителям ЦРУ применение пыток, не вступил в силу, так как президент Дж. Буш наложил на него вето.



2008 г.: президент Дж. Буш накладывает вето на законопроект, запрещающий ЦРУ применять пытки при допросе подозреваемых в террористической деятельности. Фото с сайта <http://civilliberty.about.com/od/waronterror/p/imperial101.htm>



Пикет у Белого дома в знак протеста против применения ЦРУ пыток в период обсуждения возможности их легализации. Фото с сайта [http://civilliberty.about.com/od/tortureandrendition/p/is\\_torture\\_just.htm](http://civilliberty.about.com/od/tortureandrendition/p/is_torture_just.htm)



2014 г.: Сенатор США Д. Файнштейн делает доклад о применении ЦРУ пыток при допросах подозреваемых в терроризме после 11 сентября 2001 г. Фото с сайта <http://korrespondent.net/world/3454800-pytyky-dlia-obamy-ssha-vtianuty-v-mezhdunarodnyi-skandal>

Таким образом, соотношение права и политики можно продемонстрировать не только на примере законодательства о терроризме, но и применительно к другим общественным явлениям. Картина, однако, будет всегда приблизительно одна и та же — право и политика пронизывают друга, ограничивают друг друга, и в демократическом государстве они взаимообусловлены. Некоторые общественные феномены могут привести к тому, что у законодателя возникает желание существенно сузить правовое поле. Задача права в том, чтобы противодействовать подобным стремлениям и стать на защиту прав человека и гражданина.

**ЛИТЕРАТУРА**

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005. Рим, 4 ноября 1950 г. (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Правовая база «Гарант». Режим доступа: <http://base.garant.ru/2540800/>.
2. Конвенция о международной гражданской авиации. Чикаго, 7 декабря 1944 г. (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Правовая база «Гарант». Режим доступа: [http://base.garant.ru/2540490/1/#block\\_11111](http://base.garant.ru/2540490/1/#block_11111).
3. Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/30.html>.
4. Козырев Г.И. Политическая конфликтология. М.: ИД «ФОРУМ» — ИНФРА-М, 2008.
5. Мерари А. Терроризм как стратегия борьбы: прошлое и будущее // ПРОГНОЗИС: Журнал о будущем. 2006. № 1 (5). С. 253—266.



**МИРОНОВА Д.В.Г. ПРАВОВЫЕ РАМКИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ В РФ И ФРГ)**

6. Миронов В.В. Коммуникационное пространство как фактор трансформации современной культуры и философии // Вопросы философии, 2006. № 2. С. 27 – 43.
7. Миронов В.В. Философское обоснование противодействия терроризму и экстремизму // Роль федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, бизнес-сообщества и СМИ в формировании системы противодействия идеологии терроризма, разработке и осуществлении мероприятий по информационно-противодействию терроризму. Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Москва, МГУ 13 – 14 октября 2010. Т. 1. М.: Университетская книга, 2010. С. 29 – 35.
8. Миронова Д. Терроризм, антитеррористическое законодательство и основные права и свободы граждан // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2009. № 6. С. 48 – 57.
9. Погорельский А. Бизнес вокруг террора // ПРОГНОЗИС, Журнал о будущем. 2006. № 1 (5). С. 266 – 275.
10. BVerfG – Pressestelle. "Abschussermächtigung im Luftsicherheitsgesetz nichtig, Pressemitteilung Nr. 11/2006 vom 15. Februar 2006. 1 BvR 357/05." *Bundesverfassungsgericht*. Bundesverfassungsgericht, 15. Febr. 2006. Web. <<http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2006/bvg06-011.html>>.
11. Die Zeit. 2006. 16. Februar. Nr. 8. S. 1.
12. Droege M. "Die Zweifel des Bundespräsidenten und die überforderte Verfassung." *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* 47 (2005): 199 – 220.
13. "Luftsicherheitsgesetz vom 11. Januar 2005 (BGBl. I S. 78), das durch Artikel 582 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist." *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 11. Jan. 2005. Web. <<http://www.gesetze-im-internet.de/luftsig/BJNR007810005.html>>.
14. Meyer A. "Wirksamer Schutz des Luftverkehrs durch ein Luftsicherheitsgesetz?." *Zeitschrift für Rechtspolitik* 37 (2004): 203 – 207.
15. Mitsch W. "Luftsicherheitsgesetz – Die Antwort des Rechts auf den 11. September 2001." *Juristische Rundschau* 7 (2005): 274 – 279.
16. Sattler H. "Terrorabwehr durch die Streitkräfte nicht ohne Grundgesetzänderung. Zur Vereinbarkeit des Einsatzes der Streitkräfte nach dem Luftsicherheitsgesetz mit dem Grundgesetz." *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 4 (2004): 1286 – 1291.

Цитирование по ГОСТ Р 7.0.11–2011:

Миронова, Д. В. Г. Правовые рамки принятия политических решений (на примере законодательства о борьбе с терроризмом в РФ и ФРГ) [Электронный ресурс] / Д.В.Г. Миронов // Электронное научное издание *Альманах Пространство и Время*. — 2015. — Т. 9. — Вып. 2: Пространство и время принятия решений. — Стационарный сетевой адрес: 2227-9490e-aprov\_r\_e-ast9-2.2015.52.

**LEGAL FRAMEWORK OF MAKING POLITICAL DECISIONS  
(CASE STUDY OF LEGISLATION FOR FIGHT AGAINST TERRORISM IN RF AND FRG)**

Dagmar Walli Herta Mironowa, Ph.D., Associate Professor, Lomonosov Moscow State University, Political Science Department

E-mail: dagmar@mail.ru

The problem of terrorism itself has a long history. However, the nature of terrorism and its manifestations are changing, and new opportunities, particularly associated with globalization process, constantly arise. This makes it relevant to study the relation of political and legal matter, in the issue of counter-terrorism decision-making.

My article deals with the question of the relationship between law and politics by analyzing legislative framework during the acceptance of political decisions in modern democratic states. For this goal I use general-logical, political and legal, and comparative analysis (which I apply towards comparison of counter-terrorism legal systems in Russian Federation and Federal Republic of Germany).

The short historical review allows understanding the modern approach to the analysis of terror and terrorism. With regard to modern terrorism, I show that organizations based on religious foundations, are more willing to go to the most mass form of ter-

**МИРОНОВА Д.В.Г. ПРАВОВЫЕ РАМКИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ В РФ И ФРГ)**

ror, because they regard themselves as the embodiment of the common good, while the other is the embodiment of evil. For the salvation of souls, it is possible, in their view, to use any means. As for terrorism, which is used by groups with clear political motivation, they do not resort to weapons of mass destruction. At the same time, I especially note the economical part of modern terrorism. Case of fight against terrorism in FRG and RF allows me to show ethical components of politics and law.

I conclude law and politics permeate each other, limit each other, and in a democratic state are interdependent. Some social phenomena may cause the legislator desire significantly narrow down legal field. The goal of law is to resist such aspirations and to defend human and civil rights that is fundamentally in deciding in countering terrorism.

**Keywords:** law, politics, political decisions, democracy, terror, terrorism, legislative framework for fight against terrorism.

**References:**

1. "Aviation Security Act of January 11, 2005 (German Civil Code I P. 78) Changed in Accordance with Article 582 of the Regulation of August 31, 2015 (German Civil Code I P. 1474)." *Official Website of Federal Ministry of Justice and Consumer Protection*. Federal Ministry of Justice and Consumer Protection, 11 Jan. 2005. Web. <<http://www.gesetze-im-internet.de/luftsig/BJNR007810005.html>>. (In German).
2. "Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ETS no. 005, Rome, November, 1950 (With Amendments and Additions)." *Legal Website GUARANTOR*. N.p., n.d. Web. <[http://base.garant.ru/2540490/1/#block\\_11111](http://base.garant.ru/2540490/1/#block_11111)>. (In Russian).
3. "Convention of International Civil Aviation, Chicago, December 7, 1944 (With Amendments and Additions)." *Legal Website GUARANTOR*. N.p., n.d. Web. <<http://base.garant.ru/2540800/>>. (In Russian).
4. *Die Zeit* [Hamburg]. 16 Feb. 2006, no. 8, p. 1. (In German).
5. Droege M. "The Doubt of the Federal President and the Overstrained Constitution." *New Journal of Military Law* 47 (2005): 199-220. (In German).
6. "Federal Law for Fighting Against Terrorism no. 130-FZ, July 25, 1998 (With Amendments and Additions)." *Official Website of the Security Council of the Russian Federation*. Security Council of the Russian Federation, n.d. Web. <<http://www.scrf.gov.ru/documents/30.html>>. (In Russian).
7. Kozyrev G.I. *Political Conflictology*. Moscow: Forum Publisher, INFRA-M Publisher. 2008. (In Russian)
8. Merari A. "Terrorism as Strategy of Fighting: Past and Future." *Prognosis* 1 (2006): 253 – 266. (In Russian).
9. Meyer A. "Effective Defence of Aviation by an Aviation Security Act?." *Journal of Legal Policy* 37 (2004): 203 – 207. (In German).
10. Mironov V.V. "Communications Framework as a Factor of Transformation of Modern Culture and Philosophy." *Problems of Philosophy* 2 (2006): 27 – 43. (In Russian)
11. Mironov V.V. "Philosophical Justify of Counteract against Terrorism and Extremism." *The Role of Federal and Regional Public Authorities, Local Self-Government Authorities, Civil Society Institutions, Business Community and Mass Media in Shaping the System of Countering Terrorism Ideology, Development and Implementation of Informational Counterterrorism. Proceeding of 2nd All-Russian Scientific and Practical Conference. (Moscow, Moscow State University, October 13 – 14, 2010)*. Moscow: Universitetskaya kniga Publisher, 2010, volume 1, pp. 29 – 35. (In Russian).
12. Mironowa D. "Terrorism, Legislative Anti-Terror Framework and the Fundamental Freedoms of Citizens." *Herald of Moscow University. Series 12: Political Sciences* 6 (2009): 48 – 57. (In Russian).
13. Mitsch W. "Aviation Security Act: The Response of Law to the September 11, 2001." *Legal Observations* 7 (2005): 274 – 279. (In German).
14. Pogorelsky A. "Business Around Terror." *Prognosis* 1 (2006): 266 – 275. (In Russian).
15. Press Office of Federal Constitutional Court. "Final Decision of the Aviation Security Act Invalidated, Press Release No. 11/2006, 15 Feb. 2006. 1 BvR 357/05." *Official Website of Federal Constitutional Court*. Federal Constitutional Court, 15 Feb. 2006. (In German).
16. Sattler H. "Counterterrorism by Military Forces not without Constitutional Change. About the Compatibility of Military Operations dew the Aviation Security Act with the Constitution." *New Journal of Administrative Law* 4 (2004):1286 – 1291. (In German).

**Cite MLA 7:**

Mironowa, D. W. H. "Legal Framework of Making Political Decisions (Case Study of Legislation for Fight against Terrorism in RF and FRG)." *Elektronnoe nauchnoe izdanie Al'manakh Prostranstvo i Vremya [Electronic Scientific Edition Almanac Space and Time: Space, Time and Decision Making]* 9.2 (2015). Web. <2227-9490e-aprov\_r\_e-ast9-2.2015.52>. (In Russian).

---

**МИРОНОВА Д.В.Г. ПРАВОВЫЕ РАМКИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ В РФ И ФРГ)**

---