

ЗУБОРЕВА Мария Андреевна – аспирант Дипломатической академии МИД России, начальник учебно-договорного отдела управления организации приема и довузовской подготовки Дипломатической академии МИД России (119021, Россия, г. Москва, ул. Остоженка, 53/2, стр.1; mzuboreva@gmail.com)

«ЯЩИК ПОТТЕРА» И ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ФРГ В УСЛОВИЯХ МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА

Аннотация. В данной статье анализируются обобщенные модели принятия политических решений и особые факторы, влияющие на процесс принятия политического решения именно в ФРГ. Рассматривается так называемый ящик Поттера с точки зрения особенности процедуры принятия политических решений ФРГ в условиях миграционного кризиса, а также исследуются «девять пунктов антитеррористической программы» А. Меркель. Автор статьи рассуждает о предпринятых и предпринимаемых шагах правительства Германии в решении миграционного кризиса и необходимости борьбы с терроризмом с точки зрения теории и практики; пытается ответить на вопрос, что же все-таки такое «девять пунктов антитеррористической программы А. Меркель» – ящик Поттера или тень децизионизма?

Ключевые слова: политическое решение, процесс принятия политического решения, модель принятия решения, миграционный кризис, ФРГ, «ящик Поттера», децизионизм, терроризм, Конституция ФРГ, антитеррористическая программа

Федеративная Республика Германия, расположенная в самом сердце Европы, является одной из главных стран, образующих Европейское сообщество. Страна – ведущий партнер США по НАТО, чье мнение при решении региональных и глобальных проблем является важным, а в некоторых ситуациях – решающим. «Германия имеет возможности для стабилизации ЕС, сохранения привилегированных отношений с Францией и достижения компромисса с Россией. Но проблема заключается в выборе путей и методов достижения этих целей с одновременным удовлетворением внутренних общественных потребностей» [Фридман 2016: 255].

В теории мировой политики существуют три уровня анализа ее проблем – «микроаналитический (индивидуальный), мезоаналитический (государственный), макроаналитический, или системный. На первом уровне изучается процесс принятия решения: сбор информации, ее анализ, выявление и постановка целей, выбор инструментов. На втором рассматривается специфика внешней политика государства... На третьем – структурные характеристики международной ситуации» [Кукарцева, Спозмей 2014]. Фокус исследования нашей статьи – первый уровень, уровень принятия решений.

По мнению автора статьи, для Федеративной Республики Германия в силу специфики, связанной с политической культурой страны и особенностями национального менталитета, в процессе принятия решений в большей степени характерен нормативный подход. В соответствии с ним задан рационально выведенный императив, последовательное следование которому приводит к корректному формулированию целей и средств их реализации. А из всех моделей принятия политического решения для ФРГ характерно сочетание моделей рационального выбора, организационной и бюрократической. Организационная модель предполагает, что решение принимается по предложению ряда соответствующих правительственных структур, действующих в соответствии с установленными рутинными процедурами; модель рационального выбора отвечает за то, что принимаемое решение – это результат хорошо продуманного и аргументирован-

ного выбора; в бюрократической модели принятое решение является результатом достигнутого между бюрократическими структурами и правительственным аппаратом компромисса. Современной Германии удалось найти оптимальный баланс этих моделей, выстроить его по типу устойчивой «арки», а не трудно находящегося равновесие «весов». Возможно, этим объясняется привлекательность самой модели государственного устройства ФРГ, мощь ее «мягкой силы», из-за которой мигранты продолжают рассматривать Германию в качестве самой привлекательной страны ЕС. Социально ориентированный рынок с опорой на демократическую политическую и культурно-историческую традицию сделал нахождение указанного баланса менее трудным, чем, скажем, в США.

К результатам принятых решений граждане ФРГ постоянно предъявляют демократические критерии, во многом основанные на принципах нравственности, на которых покоится нравственный закон, ссылка на который приведена в ст. 2(1) конституции страны. «Каждый имеет право на развитие своей личности, поскольку оно не нарушает прав других и не посягает на конституционный порядок или нравственный закон»¹. Скажем сразу, что этот закон воспроизводит ключевые моменты религиозной, а именно христианской морали, сфокусированной на добродетели и помощи нуждающимся.

Политика открытых дверей, проводимая канцлером Германии, как раз проверяется этим законом. «С точки зрения убеждений верно утверждение Меркель: для принятия беженцев нет никакой верхней границы. Но с точки зрения ответственности следовало бы сказать: для одной-единственной страны, для Германии, верхняя граница существует. Да, немецкая политика находится в авангарде Европы. Но уже стоило бы заметить, что европейские страны не хотят участвовать в том, что делает Меркель. Они не желают, чтобы их шантажировали немецкой нравственной миссией»². Меркель считает, что решение миграционного кризиса, успешная интеграция чуждой культуры, культуры чужаков, в доминантную является исторической миссией немцев. Возможно, в чем-то она и права: «горе государству, где политический класс ради сиюминутной выгоды делает ставку на все самое мрачное и злобное в народе», что однажды уже произошло с Германией³. Но горе и тому политическому классу, который одержим свирепостью морали. «В Германии признают, что такие страны, как Франция и Британия, столкнувшись с негативными вызовами глобализации, где-то не справились с ними в своей интеграционной политике. Тогда как немцы, будучи сильной, самоуверенной нацией, знают, что делать, и с вызовами глобализации справятся – европеизируют арабов, смогут создать хорошую интеграционную модель, укрепят собственную экономику и тем самым экономику Европы. Эта немецкая политическая каста верит в это абсолютно свято и убеждена, что альтернативы такому развитию событий просто нет», – считает, например, немецкий политолог А. Пар⁴.

С нашей точки зрения к этой особенности процедуры принятия политических решений в ФРГ в условиях миграционного кризиса можно применить руководство по методам рассуждения, разработанное американским богосло-

¹ Конституция Федеративной Республики Германия. Доступ: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/germany/german-g.htm#sub_para_N_100 (проверено 12.08.2016)

² Рюдигер Сафрански: Немцы еще не повзрослели. Новые дискурсы Европы: от размышлений к самообвинениям. – *Гедфтер*. Доступ: <http://gedfiter.ru/archive/17332> (проверено 30.01.2016).

³ Свирепость высшей пробы: Денис Драгунский о морали большинства. Доступ: <https://www.gazeta.ru/comments/column/dragunsky/6694325.shtml> (проверено 12.08.2016).

⁴ Готова ли Меркель «позеленеть». Доступ: <https://rg.ru/2016/03/14/kancler-germanii-izmenila-ritorikudlia-politicheskogo-vyzhivaniia.html> (проверено 12.08.2016).

вом доктором Ральфом Поттером, называемое *Potter Box* («ящик Поттера»)¹. Его эвристическое острие центрировано на этическую, нравственную сторону процесса принятия решения. Этот метод помогает научиться продумывать этапы процесса принятия решений, сосредоточиваться на реальных обстоятельствах конфликтной ситуации и принимать на основании этого оправданные решения. «Ящик Поттера» имеет четыре взаимосвязанных ракурса обзора, в соответствии с которыми необходимо определять и оценивать элементы, содержащиеся в сложившейся ситуации. Во-первых, нужно определить и сгруппировать факты; затем непредвзято идентифицировать пущенные в ход личные ценности субъекта, принимающего решение; применить к ситуации соответствующий принцип политической морали и, наконец, определить границы зоны лояльности. Как только будут сделаны эти шаги, можно будет принять адекватное решение. Каждый пункт, описанный в «ящике Поттера», требует скрупулезного внимания к деталям и предполагает необходимость оставить в стороне личные пристрастия или предубеждения. При этом важно, что суждения, сделанные в одном случае, могут быть совершенно другими в иной ситуации. Процесс, описанный в «ящике Поттера», — определение фактов, ценностей, принципов и границ лояльности — имеет важное значение для последовательности принятия взвешенных и приемлемых политических решений.

Судя по результатам принятых решений, «ящик Поттера», требующий оставить в стороне личные (или великодержавные) пристрастия или предубеждения и трезво оценить факты, применяется в ФРГ волюнтаристски, но с полной убежденностью в верности происходящего. Причем сбой произошел на третьем и четвертом этапах — был переоценен принцип политической нравственности и взломаны границы зоны допустимой лояльности.

Безусловно, кроме амбиций политиков, в ситуации с миграционным кризисом есть и препятствия непреодолимой силы, требующие вполне определенных решений. Первые 19 статей раздела I «Основные права» Конституции ФРГ, являются принципом политической жизни Германии, в их число входит и ст. 16-а), которая гласит: «Лица, подвергающиеся политическим преследованиям, пользуются правом убежища², в соответствии с которой предоставление убежища осуществляется с соблюдением обязательств, вытекающих из Конвенции о статусе беженцев и Конвенции о защите прав человека и основных свобод»³. Изменить Конституцию в этой части практически невозможно, слишком сложен механизм такой процедуры, хотя разговоры о возможности этого слышны как от оппозиции, так и от соратников канцлера. Лейтмотив таких разговоров высвечивает преимущества бюрократической модели принятия решения, рассуждая о которой К. Мангейм сформулировал тезис: «Хорошая администрация лучше, чем самая лучшая из конституций» [Mannheim 1936: 106].

Так же безусловно и то, что проведение опросов, обращение к экспертам, сбор разного рода эмпирического материала, равно как и сами происходящие события, террористические и электоральные (успех правой «Альтернативы для Германии», например), требуют расширения контактов и связей властей с населением. *Feedback* общества властям должен быть услышан и расшифрован. По сути дела, это первые сигналы того, что принятое решение неверно. При этом справедливо и обратное: хотя и меньше, чем в 2015 г., многие немцы продолжают, как и их политический класс, искренне верить в то, что «террор чужаков»,

¹ Potter's Model of Ethical Decision Making. URL: <https://jugalsth.wordpress.com/2013/04/30/potters-model-of-ethical-decision-making/> (accessed 10.06.2016).

² Конституция Федеративной Республики Германия. Доступ: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/germany/german-r.htm#sub_para_N_100 (проверено 12.08.2016).

³ Там же.

по выражению Зигмунта Баумана, — это временное явление, что таких «терроропроизводящих» людей не более 10% в общей массе миграционного потока¹. Тем более, что этот поток никак не заметен в небольших городах Германии, таких как Ульм, Баден-Вюртемберг, не говоря уже о горных деревнях Баварии или швабских Альп.

Субъект, принимающий решение, может повысить приемлемость разрабатываемого политического курса путем модификации существующих опций. Это можно сделать с помощью известных стратегий — трансцендентности, преднамеренного откладывания решения «на потом», компромисса, постепенного решения проблемной задачи, минимального решения проблемной задачи (решить «что-нибудь», что создает видимость решения, движения в направлении решения проблемы). Перечисленные стратегии увеличивают степень одобрения решения двумя способами. Во-первых, путем перевода неприемлемых решений в ранг одобряемых. Во-вторых, за счет расширения консенсуса путем поддержки уже одобряемой политики через включение в нее других ценностей. Процесс выбора альтернатив также обладает определенной спецификой: он является не компенсаторным, т.е. альтернативы, которые не достигли минимального уровня одобрения, обычно устраняются. Конечная цель субъекта принятия политических решений состоит в том, чтобы найти альтернативу, которая нацелена на сохранение всех связанных с политикой ценностей, не жертвуя при этом ни одной из них. Подобная альтернатива максимизирует одобрение, интегрируя все ценности. При переводе на язык принятия решений в этом случае осуществляется поиск варианта, «лучшего» по всем параметрам. Эффективно выбирать можно только в том случае, если наилучший вариант содержится в списке альтернатив действия. Ошибки в управлении в основном вызваны неспособностью видеть наилучшие пути решения задачи.

В условиях миграционного кризиса правительство ФРГ реализует, на взгляд автора, стратегию постепенного решения проблемной задачи, не предлагая альтернатив. Историческому мессианству немцев таковой просто нет. Идея: «или мы сумеем сделать это, или нас постигнет жесточайшая катастрофа, от последствий которой мы сможем больше и не оправиться» стала микроструктурой внутриполитического дискурса ФРГ. При этом и во внешней политике «Германия остается просто-таки одержимой невоенными методами» [Фридман 2016: 248]. Крышка «ящика Поттера» распахнута, и он потихоньку превращается в ящик Пандоры.

В конечном итоге ситуация может развиваться в сторону необходимости принятия жестких решений, а ключевым моментом этого процесса является принцип децизионизма, иллюстрирующий одну из наиболее радикальных интерпретаций теории принятия решения, изложенную в работе К. Шмитта «Политическая теология» [Шмитт 2000]. Шмитт полагал, что в чрезвычайных ситуациях, когда «события выходят из надлежащих рамок... когда ни медлительные совещательные ассамблеи, ни анонимные конституции не в состоянии подсказать решения... только политические лидеры могут по-настоящему защитить государство и закон — без промедления и без воззваний» [Кин 2001: 289]. Децизионизм требует немедленных действий, он отменяет действие права и ведет к диктатуре. Вопрос о том, какой она станет — уполномоченной или суверенной, безусловно, открыт, и его решение зависит от многих обстоятельств. В случае с миграционным кризисом в ФРГ, если режим чрезвычайной ситуации все же будет когда-нибудь объявлен, то скорее всего будет установлена уполномоченная диктатура, защищающая конституционный строй и противостоящая кризису. Срок ее дей-

¹ «Диапоральный терроризм»: репортаж Вероники Пехе. Мемориальная лекция Зигмунта Баумана в Венском музее 8 апреля 2015 года — так называемые лекции Яна Паточки. Доступ: Политика 02.03.2016//833 (проверено 23.04.2016).

ствия как раз временем кризиса и ограничен. Такая диктатура не может изменить конституцию, законы государства, но она может принимать жесткие решения, которые направлены на защиту населения. При этом она запрещает любые ассоциации гражданского общества и общественные движения.

В ответ на череду террористических актов, прокатившихся по Германии в июле этого года, канцлер в своей речи перед представителями СМИ от 28 июля 2016 г. огласила свой план борьбы с терроризмом, состоящий из 9 пунктов¹.

1. Раннее предупреждение радикализации граждан – единственная действительно новая идея в списке антитеррористических задач Меркель. Виновных в атаках в Вюрцбурге, Ансбахе и Мюнхене органы безопасности вовремя не распознали. Система раннего предупреждения должна выявлять радикализирующихся граждан лучше. Но как именно будет работать эта система, канцлер не сказала.

2. Усиление федеральной полиции – 3 000 полицейских будут приписаны туда, «где это необходимо» для дальнейшего увеличения численности персонала или улучшения технической оснащенности. Это следует принимать во внимание в ходе обсуждения бюджета. На региональный состав полиции Меркель не оказывает никакого влияния. Бавария уже объявила об увеличении штата полицейских.

3. Создание нового органа обеспечения безопасности. Новый орган безопасности «Центральное агентство по информационным технологиям в сфере безопасности», сокращенно *Zitis*, – это около 60 сотрудников. Оно должно заработать уже до начала 2017 г. Его основной задачей объявлена разработка новых методов мониторинга сообщений в Интернете и мессенджеров услуг. Соответствующие планы были объявлены в июне. Меркель заявила, что они должны быть реализованы как можно скорее.

4. Использование бундесвера в борьбе с терроризмом. Возможность использования армии для решения внутренних проблем, в частности для антитеррористических операций, обсуждается в течение многих лет. Отказавшись от внесения изменений в Конституцию, партии Германии, принимая новую редакцию Белой книги по политике безопасности, договорились о том, что вооруженные силы страны могут быть использованы в случае крупных террористических актов для эвакуации граждан или оказания медицинской помощи. После резни в Мюнхене около 100 сотрудников военной полиции и парамедики находились в связи с этим в режиме ожидания.

5. Исследования исламистского террора. Все существующие исследовательские проекты по изучению исламистского терроризма и радикализации людей должны быть продолжены и, возможно, расширены. Это должно помочь в профилактике преступлений.

6. Сетевая безопасность должна обеспечиваться на европейском уровне. Все существующие релевантные файлы должны быть связаны как можно скорее. Это пытаются сделать в течение многих лет. Проблема заключается в том, что далеко не все страны готовы поделиться своими данными. Поэтому федеральное правительство имеет только ограниченное влияние на ситуацию, но работает над этой проблемой.

7. Закон о продаже оружия в ЕС. Он должен быть принят как можно скорее. Меркель надеется в первую очередь на запрет торговли оружием в Интернете. Стрелявший в Мюнхене купил его именно так.

8. Сотрудничество спецслужб. Это достаточно старая идея, реализовать которую сложно, что и показала история с АНБ.

9. Депортация беженцев из относительно безопасных стран и беженцев-

¹ Was taught Angela Merkels Anti-Terror-Plan? URL: <http://web.de/magazine/politik/taugt-angela-merkels-anti-terror-plan-31738368> (accessed 12.08.2016).

преступников. На этом этапе борьбы с терроризмом, вероятно, будут наиболее острые столкновения, это весьма щекотливая проблема. Канцлер предлагает отказываться в предоставлении убежища в случае возникновения сомнений, а также возвращать беженцев в Афганистан и Северную Африку, но туда, где обеспечена надлежащая безопасность для репатриации.

Может ли этот план Меркель привести к реальному исправлению ситуации, или он ведет к децизионизму? Ответ на этот вопрос далеко не однозначен. Очевидно, что сходить с намеченного пути нравственного мессианства правительство ФРГ не желает. Красной нитью в речах канцлера проходит идея о том, что Германия продолжит придерживаться Конституции и давать убежище тем, кто бежит от войны, как того требует Конвенция о беженцах. Ее политика открытых дверей, принятие миллионов беженцев по гуманитарным соображениям – правильная и соответствует высшему нравственному закону. В условиях, когда решения коалиционного правительства ФРГ всегда могут быть поддержаны большинством бундестага, оппозиция не может работать эффективно и повлиять на коррекцию политического курса. Поэтому призрак децизионизма, по нашему мнению, продолжает тревожить гражданское общество Германии. Вполне вероятно, что то, что сегодня власти ФРГ считают политическим благом и на этом основании принимают решения, немецкое гражданское общество недалекого будущего посчитает политическим злом и потребует жестких решений, ограничивающих соображения морали.

Список литературы

Фридман Дж. 2016. *Горячие точки. Геополитика, кризис и будущее мира*. М.: Питер. 400 с.

Кин Дж. 2001. *Демократия и гражданское общество*. М.: Прогресс-Традиция. 400 с.

Кукарцева М., Спожмей В. 2014. Биографемы политического лидера: Х. Карзай и Республика Афганистан. – *Обозреватель*. № 9(296). С. 82-84.

Шмитт К. 2000. *Политическая теология*. М.: КАНОН-Пресс-Ц. 336 с.

Mannheim K. 1936. *Ideology and Utopia*. Brace and Company. 318 p.

ZUBOREVA Mariya Andreevna, postgraduate student at the Diplomatic Academy of the Russian Ministry of Foreign Affairs, Head of the Contract Department at the Diplomatic Academy of the Russian Ministry of Foreign Affairs (53/2, bld. 1, Ostozhenka St, Moscow, Russia, 119021; mzuboreva@gmail.com)

POTTER BOX AND SPECIAL FEATURES OF THE GERMAN MAKING DECISIONS PROCESS IN TERMS OF THE MIGRATION CRISIS

Abstract. The paper analyzes theoretical models of the whole making political decision process and its special features in Germany. The so called Potter Box considers as one of the traits of the taking political decisions procedure in Germany during the actual migration crisis; and in this field «Nine items of the Merkel's anti-terrorist program» are studied. The author is reflecting government measures to solve the migration crisis problem taken and being taken by the German power, and theoretical and practical necessity of the fight against terrorism. She is also trying to answer the question what the «Nine items of the Merkel's anti-terrorist program» is: the Potter Box or decisionism shadow?

Keywords: making political decision process, migration crisis, Germany, Potter Box, decisionism, anti-terrorist program, German Constitution