Влияние институционального механизма принятия политических решений в России на формирование курса внешней политики в отношениях с Европейским союзом[1]

Н.И. Чернышев

Чернышев Никита Игоревич – студент Высшей школы бизнеса МГУ; Российская Федерация, 119234, Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 52; E-mail: chernyshevn@gmail.com

В статье анализируется влияние внутренних факторов (таких как институты принятия политических решений, политическая культура и связь между властью и обществом) на формирование внешней политики России в отношениях с Европейским союзом в рамках неоклассического реализма. Излишняя закрытость и персонализированность сложившегося процесса принятия политических решений в России не позволяют эффективно реагировать на возникающие вызовы и негативно отражаются на возможных долгосрочных перспективах сотрудничества. Особое внимание уделено важности институциональных механизмов и их влиянию на проведение внешней политики государств в рамках теории неоклассического реализма. Также выделяются и анализируются основные этапы российско-европейских отношений и роль внутриполитических факторов России, влияющих на данный процесс.

Безусловно, Россия и ЕС нацелены на долгосрочное партнерство. Однако существуют определенные трудности во взаимодействии между российским централизованным и европейским децентрализованным механизмами принятия внешнеполитических решений. Кроме того, чрезмерная концентрация власти в узких кругах российских элит не способствует развитию диалога с государствами Европы, где зачастую политический вес конкретной личности ниже и существует эффективное распределение полномочий среди институтов в данной сфере. Учитывая излишнюю централизованность российского механизма принятия политических решений, выстраивание долгосрочных отношений с партнерами, в частности с Европейским союзом, становится трудной задачей. Децентрализация власти, повышение эффективности институциональных механизмов и более активное участие гражданского общества смогут повысить общий уровень доверия и вывести диалог с Европой по ключевым вопросам на новый уровень.

Ключевые слова: внешняя политика, механизм принятия политических решений, неоклассический реализм, Россия, Европейский союз

Введение

Исторически сложилось, что процесс принятия политических решений в России является крайне закрытым и персонализированным. Со времен Российской империи и СССР глава государства лично расставлял приоритеты во внешней политике, неся персональную ответственность за принимаемые решения, в то время как остальные институты имели низкий вес и выполняли в основном вспомогательную функцию, несмотря на то, что с момента распада Советского Союза произошла смена политическо-

[1] В данной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 13-05-0052 при поддержке Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013 г.

го режима страны, наметилась отчетливая тенденция к демократизации и увеличению роли различных акторов во внешнеполитическом дискурсе. Большинство экспертов отмечают, что внешняя политика остается одной из наименее проработанных сфер государственного управления [Yakovlev-Golani, 2011, p. 8]. Постсоветское наследие явно проявляется в структуре существующей вертикали власти, основной характеристикой которой выступает ее излишняя централизация и роль личностных взаимоотношений на уровне политических элит.

В данной статье будет рассмотрено влияние механизма принятия политических решений в России на отношения с Европейским союзом на постсоветском пространстве. Европейский союз рассматривается в качестве единого игрока на международной арене. В качестве теоретического обоснования был выбран неоклассический реализм, позволяющий проанализировать воздействие внутренних факторов на проводимую внешнюю политику. Гипотеза исследования заключается в следующем: процесс принятия политических решений в России является высокоцентрализованным и персонализированным, и основывается на личных и корпоративных связях. Более того, существующие различия в характере механизмов принятия внешнеполитических решений России и Европы негативно отражаются на отношениях партнеров.

Цель данного исследования заключается в том, чтобы показать, как вмешивающаяся переменная (институты принятия политических решений, политическая культура и связь между властью и обществом) определяет зависимую переменную (внешнюю политику России) в отношениях с Европой в рамках неоклассического реализма. Для ее достижения вначале мы обращаем внимание на важность институциональных механизмов и их влияние на проведение внешней политики государств в рамках теории неоклассического реализма. Затем анализируем этапы российско-европейских отношений и роль внутриполитических факторов России, влияющих на данный процесс. В Заключении оцениваются перспективы трансформации текущего институционального механизма в сторону повышения его эффективности и представлены возможные пути реализации.

Роль вмешивающейся переменной в рамках теории неоклассического реализма

В 1998 г. Г. Роуз впервые использовал понятие «неоклассический реализм» в своей рецензии на научные монографии, авторы которых предлагали новый подход к анализу международных отношений. Продолжая идеи неореализма о ключевой роли системных и структурных факторов, обуславливающих положение государства на международной арене, приверженцы неоклассического реализма фокусируются главным образом на анализе поведения и процесса принятия внешнеполитических решений конкретных государств. Обладая примерно схожими характеристиками и параметрами в рамках существующей системы отношений, акторы, тем не менее, могут проводить кардинально отличающуюся внешнюю политику, что свидетельствует о влиянии определенных внутренних сил.

Также в отличие от неореалистического подхода неоклассический реализм не рассматривает государство в качестве однородного элемента и основывается на том, что внутренние политические процессы и переменные, помогающие определить реальную силу страны, выступают в качестве «приводного механизма» между внешними силами и результатами проведения внешнеполитического курса [Schweller, 2004, p. 164]. Тем не менее, рассуждая о роли принимаемых внутриполитических решений в рамках

неоклассического реализма, не стоит забывать о том, что цели и масштаб внешней политики в первую очередь определяются положением государства и его относительной силой в системе международных отношений [Rose, 1998, p. 58]. В этом и проявляется основное отличие от теории либерализма, где внутренняя политика полностью обуславливает внешнюю.

Принято считать, что неоклассический реализм определяется тремя составляющими [Романова, 2012]:

1. *Независимая переменная*, включающая внешнюю среду и систему международных отношений.
2. *Вмешивающаяся переменная*, представляющая собой комплекс внутригосударственных взаимоотношений: институциональные механизмы, диалог власти и общества, идеологические факторы. Стоит отметить, что неоклассический реализм учитывает роль, которую играют отдельные персоналии, их лидерский образ, идеологию и конкретные отличительные особенности, воздействующие на процесс принятия политических решений.
3. *Зависимая переменная*: внешняя политика страны.

Для анализа того, как вмешивающаяся переменная определяет зависимую переменную, необходимо учитывать ряд факторов, которым неоклассические реалисты придают особое значение. Во-первых, действия лиц, вовлеченных в процесс принятия политических решений, не всегда рациональны, они основываются на существующих парадигмах мышления, личном взгляде, опыте. Г. Роуз справедливо подчеркивал, что «внешнеполитические решения принимаются существующими политическими лидерами и элитами, поэтому их восприятие относительной силы государства, а не количества доступных ресурсов, действительно имеет значение» [Rose, 1998, p. 147]. Наблюдается четкая связь неоклассического реализма и конструктивизма.

Во-вторых, государства неоднородны и различаются «умением извлекать и управлять ресурсами общества» [Schmidt, Juneau, 2009, p. 15]. Чем выше данные умения и уровень консолидации между властью и обществом, тем сильнее и эффективнее государство и проводимая им внешняя политика. Поэтому выстроенная система политических механизмов с четким разделением функций и обязанностей даст позитивный импульс для внешней политики. Развитый бюрократический аппарат вкупе с демократическими процедурами не позволяет концентрировать процесс принятия решений в одних руках, вес локальных элит и отдельных лидеров во внутренней политике заметно снижается. Однако для грамотного управления требуется не только создание развитой институциональной структуры, но и мобилизация существующих ресурсов. При низком уровне доверия к власти, отсутствии единой идеологии и разобщенности осуществить это становится значительно сложнее. Напротив, работающая модель ценностей не только улучшает связь гражданского общества с государством, но и автоматически ведет к улучшению имиджа страны на международной арене.

Таким образом, проанализировав теоретические основы неоклассического реализма, можно сделать вывод, что вмешивающаяся переменная действительно воздействует на внешнюю политику государства. Более того, все внутренние факторы взаимосвязаны, изменение отдельных аспектов, например идеологии или политических институциональных механизмов, повлияет не только друг на друга, но и на зависимую переменную.

Формирование внешней политики России и ее влияние на отношения с Европейским союзом

Принятие внешнеполитических решений в России традиционно является закрытым и персонализированным процессом со слабой вовлеченностью более широкого круга экспертных и бизнес-сообществ. Ключевой фигурой в данном контексте выступает президент, который, согласно Конституции, «определяет основные направления внешней политики государства». Поэтому при анализе различных периодов российско-европейских отношений мы отталкиваемся от конкретной фигуры президента Российской Федерации и непосредственных действий Кремля.

В связи с распадом СССР и приходом к власти Б. Ельцина возник вопрос о создании нового механизма формирования внешней национальной политики. Именно в данный период были заложены конституционные основы сильной президентской власти, подчеркивалась главенствующая роль президента в процессе принятия внешнеполитических решений на стратегическом уровне. Другие существовавшие институты, по большей части унаследованные от Советского Союза, выполняли лишь вспомогательные и координирующие функции, их непосредственное влияние было серьезно ограничено. Наиболее ярко это отразилось на Министерстве иностранных дел, которое лишь за период 1991–1993 гг. было вынуждено закрыть 36 посольств и консульств во всем мире [Checkel, 1992]. Тем не менее МИД продолжает оставаться официальным проводником внешнеполитических замыслов Кремля и в наши дни, его деятельность полностью согласована с президентом Российской Федерации и встроена в вертикаль власти [Biberman, 2011–2012, p. 670]. Наряду с МИД основными исполнительными органами, принимающими участие в принятии решений в данной сфере, являются Совет Безопасности и Управление по внешней политике при Администрации Президента. Однако А. Торкунов отмечает, что «отсутствие высокоэффективного механизма выработки единой внешнеполитической стратегии приводит к тому, что практическая линия страны на международной арене обретает в ряде случаев противоречивый характер» [Торкунов, 2004, с. 264]. Это также находит отражение в современных российско-европейских отношениях.

Распад СССР также ознаменовал абсолютно новый этап взаимодействия с партнерами, России предстояло найти свое место в изменившемся мировом порядке. Внешнеполитический курс России начала 1990-х годов свидетельствовал о внутреннем кризисе, отсутствие четких национальных интересов и солидарность с действиями Запада значительно ослабили позиции государства на международной арене. Россия наряду с Европейским союзом поддержала образование новых игроков во время начального распада Югославии в 1991–1992 гг., отказавшись от вмешательства в события на Балканах. Этому также способствовала невнятная политика, проводимая тогдашним министром иностранных дел А. Козыревым, получившим от критиков прозвище «Господин “Да”». В частности, активизация США в Восточной Европе и интервенция НАТО в Боснию в 1996 г. не встретили никакого сопротивления со стороны российских элит.

Отправной точкой в российско-европейских отношениях стало заключение в 1994 г. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), имеющего обязательную юридическую силу. В предлагаемой модели взаимодействия между двумя акторами особый акцент был сделан на том, что Москва может стать равноправным партнером только при условии приверженности «общим ценностям» (уважение демократических

прав и свобод человека) и либерализации экономики[2]. Однако ратификация Соглашения была отложена на три года из-за негативного влияния первой чеченской кампании на имидж России за рубежом.

Тем временем в России популярность президента неуклонно снижалась, а антизападные настроения, напротив, усиливались в связи с нарастающим недовольством общества как проводимыми внутренними реформами, так и непоследовательными действиями во внешней политике, негативно отразившимися на позиции государства в мире.

Ответом на это стала отставка А. Козырева и назначение Е. Примакова министром иностранных дел в 1996 г., «слепая» солидарность с Западом закончилась, внешнеполитический курс был направлен на защиту национальных интересов. А. Богатуров справедливо отмечает, что российская внешняя политика стала одновременно прагматичной и принципиальной [Богатуров, 2007, с. 61]. Принципиальность заключалась в том, что выбранный вектор партнерства и сотрудничества с США и ЕС не ставился под сомнение. Тем не менее гибкая избирательность поддержки, базирующаяся на национальных интересах, позволила сохранить определенный прагматизм и независимость. В то же время очередная односторонняя гуманитарная интервенция НАТО в Косово обнажила проблему ограниченности применения внешнеполитических ресурсов России, ее позиция зачастую игнорировалась. Расширение структур НАТО и ЕС, сложность проведения независимой внешней политики и отстаивания своих национальных интересов в регионе и мире стали причиной дальнейшей трансформации самосознания элит в России.

Основные события российской внешней политики в XXI в. связаны с личностью В. Путина, который до сих пор играет ключевую роль в механизме принятия политических решений. Несмотря на сохраняющееся влияние окружения Б. Ельцина, новый президент принял активные меры по созданию централизованной вертикали власти не только во внутренней, но и во внешней политике. Окончательно новая институциональная система сложилась к 2004 г., к моменту ухода прежней правящей элиты из руководства страны [Аверков, 2012].

В 2000 г. в России была впервые принята «Концепция внешней политики», в которой отношения с Европейским союзом были названы ключевыми, подчеркивалась важность сотрудничества с политическим и экономическим партнером[3]. В то же время Россия четко обозначила свое намерение добиваться учета национальных интересов путем перехода к стратегическому партнерству, прежняя модель, при которой ЕС определял правила игры, становилась нерелевантной. За два срока президентства В. Путина Россия действительно упрочила свои позиции в регионе и мире. Вопрос об «общих ценностях» постепенно отошел на второй план, периодически возникая на повестке дня, его стало сложнее использовать для решения каких-либо насущных проблем.

Новый импульс европейско-российским отношениям придало создание концепции четырех общих пространств в 2003 г.: экономического, пространства свободы, безопасности и правосудия, пространства внешней безопасности и пространства культуры, науки и образования. Спустя два года были утверждены «дорожные карты», определяющие основные направления сотрудничества в данных сферах, например, регулирование в области энергетики, транспорта, борьба с преступностью, миграцион-

[2] Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Европейским союзом и Российской Федерацией, 1994 г. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121271/ (дата обращения: 11.07.2014).

[3] Концепция внешней политики России, 2000 г. Режим доступа: http://www.mid.ru/Bl.nsf/arh/19DCF61BEFED61134325699C003B5FA3 (дата обращения: 18.11.2013).

ные вопросы и т.п. Кроме того, обе стороны получили статус стратегических партнеров. Это означало, что «Москва пусть и формально сделала шаг вперед, приблизившись к положению европейского инсайдера» [Караганов и др., 2005].

Д. Медведев, в 2008 г. сменивший на президентском посту В. Путина, практически сразу столкнулся с первым серьезным испытанием – вооруженным конфликтом в Южной Осетии, который непосредственно повлиял на отношения России и Европейского союза. Несмотря на жесткую критику и незначительные меры со стороны США и ЕС, победа в войне вновь утвердила Россию в роли регионального лидера на постсоветском пространстве, готового бороться за свои национальные интересы. С геополитической точки зрения ЕС не смог выработать жесткую позицию по отношению к России, более того, не последовало конкретных политических или экономических санкций. Единственной принятой мерой стала приостановка переговоров по принятию Партнерского соглашения с Россией. Они возобновились всего лишь спустя два месяца, несмотря на то, что Москва не выполнила условие ЕС по полному выводу российских войск. Тем не менее стоит отметить приложенные Европейским союзом усилия, в частности Франции, по переводу конфликта в дипломатическую плоскость.

В отношении механизма принятия политических решений и институциональной динамики процесса формирования национальной внешней политики необходимо отметить следующую тенденцию. Несмотря на безусловное усиление позиций Д. Медведева за счет конституционных полномочий и личных встреч с главами государств, В. Путин также продолжал заниматься внешнеполитическими вопросами и встречаться с политическими лидерами, в большей степени концентрируясь на вопросах и проблемах евразийской интеграции. Российская внешняя политика того периода одновременно входила в сферу интересов и президента, и премьер-министра, что влекло за собой дублирование функций. Следует отметить, что внешняя политика России всегда характеризовалась относительно высоким уровнем личных взаимоотношений российского руководства с лидерами западных стран, в том числе европейских. Если при Б. Ельцине данный фактор зачастую играл критическую роль, то при В. Путине он сохранился в отношении отдельных лидеров [Hanson et al., 2012, p. 31].

После ухода Д. Медведева с поста президента механизм принятия внешнеполитических решений стал более ясным и предсказуемым, вернув В. Путину ключевую роль в данном процессе [Turkowski, Cwiek-Karpowicz, 2012, p. 73]. Президентские выборы 2012 г. хотя и не изменили расстановку сил внутри данного институционального механизма, тем не менее в очередной раз доказали, что Европейский союз является ключевым партнером России на современном этапе. Вскоре после инаугурации В. Путин подписал Указ «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации», в котором особое место уделил российско-европейским отношениям. В частности, он определил актуальные задачи российской внешней политики в отношениях с Европейским союзом:

1. Выступать за достижение стратегической цели – создание единого экономического и человеческого пространства от Атлантического до Тихого океана.
2. Добиваться заключения соглашения с Европейским союзом об отмене виз при краткосрочных взаимных поездках граждан.
3. Отстаивать принципы равноправия и взаимной выгоды в работе над новым базовым соглашением между Российской Федерацией и Европейским союзом о стратегическом партнерстве.
4. Способствовать эффективной реализации программы «Партнерство для модернизации».

5. Развивать взаимовыгодное энергетическое партнерство в целях создания единого энергетического комплекса Европы, добиваясь строгого соблюдения имеющихся двусторонних и многосторонних договорных обязательств.

Очевидно, что произошедшая трансформация целей связана с усилением роли России на международной арене и в регионе, с ее готовностью отстаивать свои национальные интересы, при этом Европейский союз уже не может открыто диктовать свои условия. Тем временем России и ЕС не хватает определенного стимула, чтобы решить возникающие проблемы на пути к укреплению сотрудничества [Turkowski, Cwiek-Karpowicz, 2012, p. 80]. Россия фактически связывает свои долгосрочные планы с активно развивающимся Азиатско-Тихоокеанским регионом, не сталкиваясь при этом с таким большим количеством противоречий, как в отношениях с Европой, из-за различий в характере механизмов принятия решений в России и ЕС. Официальная позиция Москвы не совпадает с ее реальными действиями. Европейский союз выражает недовольство невыполненными планами Кремля по модернизации, из-за ухудшения ситуации в еврозоне отношения с Россией также постепенно отходят на второй план. Однако для России кризис в Европе – это «шанс на качественный прорыв в отношениях», возможность для дальнейшего развития стратегического партнерства в двустороннем формате, несмотря на сохраняющуюся дистанцию между акторами [Лукьянов, 2012].

Таким образом, основы существующего процесса принятия политических решений в России были заложены при Б. Ельцине с сохранением отчетливого фокуса на главенствующей роли президента, несмотря на изменения в политических приоритетах. Централизованный характер данного механизма повысил способность России к мобилизации ресурсов в критические моменты, однако при этом повышенная значимость восприятия конкретных элит вкупе с акцентом на личные двусторонние взаимоотношения с политическими лидерами, а не на институциональные взаимодействия, может негативно сказаться на стабильности отношений с Европой. Безусловно, президент должен принимать решения по принципиальным вопросам внешней политики, в то же время отсутствие вовлеченности дополнительных акторов и чрезмерная централизация вертикали власти значительно снижают эффективность процесса формирования внешнеполитического курса на постсоветском пространстве [Кортунов, 2004].

Одна из ключевых проблем современных отношений России и Европейского союза заключается в следующем. Существующие различия в уровне централизации механизмов принятия политических решений приводят к тому, что Россия предпочитает выстраивать двусторонние отношения с европейскими государствами. Кроме того, ЕС повышенное внимание уделяет вовлечению широкого круга акторов в сферу внешней политики, что представляет определенную сложность для внешнеполитического курса России с ее высоким уровнем персонализированности.

Заключение

Выбранная теория неоклассического реализма с ее акцентом на значимости вмешивающейся переменной является эффективным инструментом для анализа, поскольку на всем протяжении современной истории России внешняя политика страны формируется и определяется ключевым политическим лидером – президентом. Кроме того, неоклассический реализм позволяет увидеть, как Россия использует разнообразные инструменты в процессе диалога с различными акторами исходя из своих национальных интересов.

Европейский союз традиционно считается основным политическим и экономическим партнером России, несмотря на сдвиг внешней политики в сторону постсоветского пространства, которое также находится под пристальным вниманием Европы. Поставленная стратегическая цель – создание единого экономического и гуманитарного пространства от Атлантики до Тихого океана – сыграет большую роль в долгосрочной перспективе и положительно скажется на динамике развития данного региона в целом. Однако для ее достижения сторонам необходимо преодолеть ряд противоречий, которые включают вопросы не только экономического и идеологического характера, но и различия в системах принятия решений.

Основные недостатки российского механизма принятия политических решений – это высокая централизованность и институционализированность, которые вкупе с главенствующей ролью отдельных лидеров и элит во внешней политике ставят под угрозу долгосрочные отношения с партнерами, в частности с Европейским союзом. Тем не менее в России наблюдается отчетливая тенденция к усложнению внутриполитических реалий и идеологии, активизируются гражданское общество и бизнес, нуждающиеся в иной форме взаимодействия с государством. Вовлечение более широких групп интересов может стать одним из катализаторов изменений в российской внешней политике и позволит в перспективе развить более активное низовое сотрудничество на постсоветском пространстве, а также покажет готовность власти к новому формату диалога. Для реализации открывающихся возможностей партнерства необходимо встречное движение акторов: рост мобилизационного потенциала ЕС как одного из гарантов безопасности региона и вовлечение более широкого круга игроков в процесс выработки внешнеполитических решений в России.

Литература

Аверков В. (2012) Принятие внешнеполитических решений в России // Международные процессы. Т. 10. № 2 (29). Май – август. Режим доступа: http://www.intertrends.ru/twenty-ninth/11.htm#note3 (дата обращения: 18.11.2013).

Богатуров А. (2007) Три поколения внешнеполитических доктрин России // Международные процессы. Т. 5. № 1 (13). Январь – апрель. С. 54–69.

Караганов С., Бордачёв Т., Гусейнов В., Лукьянов Ф., Суслов Д. (2005) Кризис ЕС и политика России // Россия в глобальной политике. № 4. Июль – Август. Режим доступа: http://www.globalaffairs.ru/number/n_5463 (дата обращения: 18.11.2013).

Кортунов С. (2004) Принятие внешнеполитических решений в России и США // Международные процессы. Т. 2. № 2 (5). Режим доступа: http://www.intertrends.ru/five/005.htm (дата обращения: 18.11.2013).

Лукьянов Ф. (2012) Малые дела для смутного времени // Россия в глобальной политике. № 3. Режим доступа: http://www.globalaffairs.ru/redcol/Malye-dela-dlya-smutnogo-vremeni-15610 (дата обращения: 18.11.2013).

Романова Т. (2012) О неоклассическом реализме и современной России // Россия в глобальной политике. № 3. Режим доступа: http://www.globalaffairs.ru/number/O-neoklassicheskom-realizme-i-sovremennoi-Rossii-15590 (дата обращения: 18.11.2013).

Торкунов А. (2004) Современные международные отношения и мировая политика. М.: Просвещение.

Biberman Y. (2011–2012) The Politics of Diplomatic Service Reform in Post-Soviet Russia // Political Science Quarterly. Vol. 126. No. 4. P. 669–680.

Checkel J. (1992) Russian Foreign Policy: Back to the Future? // RFE/RL Research Report 1. No. 41.

Hanson P., Nixey J., Shevtsova L., Wood A. (2012) Putin Again: Implication for Russia and the West // A Chatham House report. London: Chatham House.

Rose G. (1998) Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy // World Politics. Vol. 51. No. 1. P. 144–172.

Schmidt B., Juneau T. (2009) Neoclassical Realism, Power and Influence. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association. N. Y., 15 February.

Schweller R. (2004) Unanswered Threats: a Neoclassical Realist Theory of Underbalancing // International Security. Vol. 29. No. 2. P. 159–201.

Turkowski A., Cwiek-Karpowicz J. (2012) Russia's Foreign Policy after the Presidential Elections // The Polish Quarterly of International Affairs. No. 3. P. 72–86.

Yakovlev-Golani E. (2011) Two Decades of the Russian Foreign Policy in the Commonwealth of Independent States: the Cases of Ukraine and Belarus // The European Forum at the Hebrew University of Jerusalem Working Papers.

The Influence of Institutional Decision Making Mechanism in Russia on the Relations with the European Union

N. Chernyshev[1]

Nikita Chernyshev – Master's student at the Graduate School of Business Administration, Moscow State University; 1-52 Leninskie gory, 119234 Moscow, Russian Federation; E-mail: chernyshevn@gmail.com

Abstract

This article examines the influence of internal factors (such as decision-making processes, political culture, and the connection between government and society) on Russia's foreign policy toward the European Union in the context of neoclassical realism. Excessive personalization and a closed decision-making structure do not encourage effective reactions to emerging challenges and affect the possibility of cooperation in the post-Soviet space. Institutional mechanisms and their impact on a country's foreign policy are extremely important in the theory of neoclassical realism. This article also analyses EU – Russia relations over major periods and the role of internal factors in Russian policy.

Despite an orientation toward long-term cooperation between the EU and Russia, a contradiction remains between Russia's over-centralized decision-making structure and the EU's decentralized system. In addition, political leaders and elites play less of a role in the EU, where there is a real separation of powers and competencies. These factors hamper EU – Russia cooperation because Russia prefers to establish bilateral relations with each state. As a result of all these factors, long-term relations may be at risk. However, the decentralization of power, increased efficiency of political institutions and the active participation of civil society will improve the level of mutual trust and overcome the current issues in EU – Russia relations.

Key words: foreign policy, mechanism of decision making, neoclassical realism, Russia, the European Union

References

Averkov V. (2012) Prinyatie vneshnepoliticheskih resheniy v Rossii [Foreign policy decision making in Russia]. *Mezhdunarodnye processy*, vol. 10, no 2 (29). Available at: http://www.intertrends.ru/twenty-ninth/11.htm#note3 (accessed 18 November 2013).

Biberman Y. (2011–2012) The Politics of Diplomatic Service Reform in Post-Soviet Russia. *Political Science Quarterly*, vol. 126, no 4, pp. 669–680.

Bogaturov A. (2007) Tri pokoleniya vneshnepoliticheskih doktrin Rossii [Three generations of Russia's foreign policy doctrine]. *Mezhdunarodnye processy*, vol. 5, no 1 (13), pp. 54–69.

Checkel J. (1992) Russian Foreign Policy: Back to the Future? *RFE/RL Research Report 1*, no 41.

Hanson P., Nixey J., Shevtsova L., Wood A. (2012) Putin Again: Implication for Russia and the West. *A Chatham House report*. London: Chatham House.

Karaganov S., Bordachjov T., Gusejnov V., Lukyanov F., Suslov D. (2005) Krizis ES i politika Rossii [The EU crisis and Russian policy]. *Rossija v global'noj politike*, no 4 (July/August). Available at: http://www.globalaffairs.ru/number/n_5463 (accessed 18 November 2013).

Kortunov S. (2004) Prinjatie vneshnepoliticheskih reshenij v Rossii i SSA [Foreign policy decision making in Russia and the United States]. *Mezhdunarodnye process*, vol 2, no 2 (5). Available at: http://www.intertrends.ru/five/005.htm (accessed 18 November 2013).

[1] This study is based on findings produced by the research grant No. 13-05-0052 with the support of the National Research University Higher School of Economics Academic Fund Program in 2013.

Lukyanov F. (2012) Malye dela dlya smutnogo vremeni [Small affairs for troubled times]. *Rossija v global'noj politike*, no 3 (July/August). Available at: http://www.globalaffairs.ru/redcol/Malye-dela-dlya-smutnogo-vremeni-15610 (accessed 18 November 2013).

Romanova T. (2012) Neoclassicism and Today's Russia. *Russia in Global Affairs*, no 3 (July/September). Available at: http://eng.globalaffairs.ru/number/Neoclassical-Realism-and-Todays-Russia-15681 (accessed 26 July 2014).

Rose G. (1998) Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, vol. 51, no 1, pp. 144–172.

Schmidt B., Juneau T. (2009) Neoclassical realism, power and influence. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association. N. Y., 15 February.

Schweller R. (2004) Unanswered Threats: a Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security*, vol. 29, no 2, pp. 159–201.

Torkunov A (2004) *Sovremennye mezhdunarodnye otnoshenija i mirovaya politika* [Contemporary International Relations and World Politics]. Moscow: Prosveshhenie.

Turkowski A., Ćwiek-Karpowicz J. (2012). Russia's foreign policy after the presidential elections: prospects for cooperation with the West. *Polish Quarterly of International Affairs*, no 21 (3), pp. 72–86.

Yakovlev-Golani E. (2011) Two decades of the Russian Federation's foreign policy in the Commonwealth of Independent States: the cases of Ukraine and Belarus. *European Forum at the Hebrew University of Jerusalem Working Papers*.