

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ПОСТЛИССАБОНСКИЙ ПЕРИОД

Внешняя политика Европейского Союза в условиях “экзистенциального кризиса” всё чаще становится сюжетом новостных лент, экспертных комментариев, но также, к счастью, и серьёзных исследований, к которым, без сомнения, принадлежит монография М.В. Стрежневой и Д.Э. Руденковой “Европейский Союз: архитектура внешней политики”¹. Ценность труда авторов, прежде всего, в том, что они подробно разбирают институциональные и организационные элементы внешнеполитической деятельности, механизмы её формирования и функционирования, весь арсенал её инструментов. Только получив представление обо всех сложностях и тонкостях взаимодействия государств-членов и институтов ЕС, особенностях сотрудничества и принятия решений в данной сфере, можно приступить к анализу роли Евросоюза в международных отношениях, его зависимости от действий других глобальных игроков, способности говорить “одним голосом” с окружающим миром. Так, на примере участия ЕС в сирийском урегулировании авторы считают “непоследовательность в его международных действиях” следствием, в том числе, “чрезвычайно запутанных” процедур принятия внешнеполитических решений (с. 8).

Российские учёные много писали о нововведениях Лиссабонского договора в сфере внешней политики ЕС, тем более интересно проследить вместе с авторами монографии, как, начиная с 2010 года,

реализуется “попытка объединить в единую систему ОВПБ и все “экономические” направления” внешней политики Союза, т.е. сферу “внешних сношений”, которыми продолжает заниматься Комиссия (с. 5).

Введение в монографию само по себе имеет самостоятельное значение, так как в нём авторы задают концептуальные рамки своему исследованию. Сделав отсылки к хорошо известным теоретическим подходам к проблеме (нормативная и структурная сила, неоимперия, межправительственный подход, неофункционализм, многоуровневое управление и др.), они объявляют о своей приверженности современной организационной теории, подчёркивая, что “понять процесс принятия решений в организации нельзя, если не проанализировать её структурные моменты” (с. 11). Руководствуясь данным подходом, М. Стрежнева и Д. Руденкова обстоятельно разбирают “принципы и эволюционирующие приоритеты, образующие каркас внешней политики ЕС” (первая глава), институты и органы ЕС, отвечающие за его внешнюю политику (вторая глава), институциональный анализ различных политик (третья глава), применение принципа многосторонности во внешней политике ЕС (четвёртая глава) и, наконец, санкции как один из важных и, вместе с тем, спорных внешнеполитических инструментов (пятая глава). Проведённое исследование позволяет сделать в заключении логичный вывод о внешней политике Евросоюза как “продукте, сформированном его внутренней организацией” (с. 120).

¹ Стрежнева М.В., Руденкова Д.Э. Европейский Союз: архитектура внешней политики. М.: ИМЭМО РАН, 2016, 135 с.

В главе об институтах ЕС привлекает внимание написанный Д. Руденковой раздел о Европейской службе внешнеполитических действий (ЕСВД), которая так же, как и сам Евросоюз, представляет собой *sui generis*. Начав с истории формирования и становления службы, автор подробно останавливается на принципах и характере её функционирования, снабдив своё повествование очень полезными таблицами, иллюстрирующими работу географических департаментов, а также отделов по экономическим и глобальным проблемам. Любопытны предложенные читателю критерии оценки деятельности главы службы – Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности, от которого “ждут исполнения четырёх ролей...: лидера в проведении внешней политики вместе с государствами-членами ЕС; посредника между странами ЕС в случае конфликта интересов; гаранта стабильности внешнеполитического курса ЕС; дипломата и лица, представляющего ЕС в мире” (с. 33–34). “Скромную оценку” по итогам выполнения четырёх ролей получила первый Верховный представитель Кэтрин Эштон, что же касается Федерики Могерини, то, по мнению автора, ей не хватает “опыта руководящей работы в интегрированной Европе” и “персонального международного статуса”, что необходимо для “более эффективного представителя внешней политики ЕС” (с. 34). Кроме того, глава оканчивается важным замечанием о недостаточной демократической подотчётности ЕСВД, что необходимо для организации, “которая стремится играть, по сути, менторскую роль в процессе строительства государства и демократической системы в различных странах по всему миру” (с. 39).

Особый интерес для российского читателя представляют разделы книги о политике соседства ЕС (ЕПС) и санкциях применительно к различным государствам, в том числе, и к России. До сих пор экспертное сообщество демонстрировало две крайности в анализе ЕПС. С одной

стороны, авторы и комментаторы часто писали о вкладе Евросоюза в политику соседства без анализа того, что же получилось на выходе, каковы результаты. С другой стороны, исследователи больше склонны были отображать неудачи ЕС в этом направлении, которые, безусловно, заметны. Сильной же стороной анализа авторов рецензируемой монографии можно считать их стремление объективно показать как позитивные результаты, так и просчеты политики соседства. Так, важной “обратной связью”, которую получил Брюссель от взаимодействия со странами своего ближнего зарубежья, М. Стрежнева и Д. Руденкова считают, например, осознание того, что “не все партнёры в равной степени заинтересованы в углублении отношений по модели политического плюрализма и интеграции”. В условиях экономического кризиса очевидной стала “конечность ресурсов” ЕС, а это значит, что приходится провести определённую черту в распространении общеевропейских ценностей. Кроме того, за время проведения политики соседства Евросоюз смог “узнать ближе своих соседей и соотнести свои собственные интересы и амбиции с их интересами”. Таким образом, “доза разочарования, которую получил ЕС”, побуждает его к поиску новых, более эффективных внешнеполитических инструментов, возможностей более тесной интеграции ЕПС с общей внешней политикой. Доказательством подобных выводов служит принятый в монографии анализ новых принципов политики соседства, на которых Комиссия предприняла в конце 2015 года, например, переход от многосторонней “архитектуры к двустороннему формату” (с. 75); при объявлении приоритетным принципа стабилизации и сохранении принципа разделения с партнёрами “европейских ценностей” [Айвазян, 2016: 49].

В привязке к политике соседства авторы останавливаются на принципе “кондициональности”, или политической обусловленности, убедительно демонстрируя, в каком случае обусловленность

принесла свои плоды, а в каком оказалась неэффективной. Справедливым представляется замечание о некотором снижении значимости обусловленности в ЕПС, но не о полном от неё отказе (с. 75). В то же время мы наблюдаем активное использование данного принципа в рамках политики развития ЕС, о чём также пишут М. Стрежнева и Д. Руденкова.

Проанализировав применение санкций/ограничительных мер и эффект от них для таких стран, как Иран, Мьянма, а также и для России, авторы делают очень важный для всех акторов международных отношений вывод: “страны, подвергнутые санкциям, имеют возможность убедиться, сколь опасна может быть для них высокая степень интеграции в глобальную экономику, подчинённую западным правилам” (с. 113). В то же время, М. Стрежнева и Д. Руденкова обращают внимание на предупредительные и сдерживающие, а также “сигнальные” функции санкций по отношению к России (с. 118); в этом случае они несколько расходятся с выводами В. Войникова, который утверждает, что “главной целью ограничительных мер было не изменение политики России, а её наказание”, поэтому “санкции в отношении России не соответствуют природе ограничительных мер” [Войников, 2015: 89–100].

Удачно применяются в монографии различные научные методы, среди которых хотелось бы отметить SWOT-анализ в главе о многосторонности, – для выявления сильных и слабых сторон, возможностей и рисков (угроз) в отношениях Евросоюза с международными организациями, такими, как Международный валютный фонд (МВФ) и G20. Так, одной из сильных сторон взаимодействия с G20 авторы считают то обстоятельство, что G20 служит площадкой для продвижения европейских норм и стандартов на глобальном уровне; среди слабостей отмечают то, что ЕС не входит в список поочередно председательствующих в G20 стран, и это не позволяет ему влиять на повестку дня и выступать в качестве при-

нимающей стороны; возможностью называют, в том числе, расширение повестки дня G20, которое позволило бы ЕС оказывать влияние в большем числе сфер; и, наконец, угрозой – смещение компетенции от институтов Евросоюза в сторону G20 (с. 97). Такой анализ позволяет сделать выводы о роли ЕС в принятии решений и их имплементации на глобальном уровне.

К сожалению, за пределами непосредственного внимания авторов, как они сами отмечают, остаются “внешние аспекты внутренних компетенций ЕС” (сельское хозяйство, транспорт, энергетическая политика, миграция и др.). Хотелось бы надеяться, что исследование будет продолжено именно в этом направлении, так как совершенно очевидно, что внешнее измерение таких политик ЕС, как, например, энергетическая или миграционная, сегодня играет важную роль во внешнеполитической деятельности ЕС.

М. Стрежнева и Д. Руденкова поставили и осуществили крайне амбициозную и сложную задачу. Монография побуждает к дискуссиям по спорным и противоречивым сюжетам, затронутым авторами, дальнейшим теоретическим изысканиям и поиску возможностей практического их воплощения. Книга интересна не только академическим учёным, преподавателям, студентам, но и практикам, решающим ежедневно непростые вопросы взаимодействия с национальными государствами и международными организациями.

Список литературы

Айвазян А.С. (2016). Политика ЕС в странах Южного Кавказа: пересмотр политики соседства // *Современная Европа*, № 4, С. 54–55.

Войников В.В. (2015) // Ограничительные меры ЕС в отношении России: правовая природа и проблема имплементации. *Балтийский регион*, № 1, С. 89–100.

О.Ю. Потемкина, д.и.н.,
руководитель отдела исследований
европейской интеграции.