**Ф.И.О.** Бунина Анастасия Александровна  
**Место работы:** Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова (ИМЭМО) РАН. Москва, ул. Профсоюзная, 23.   
**Должность:** младший научный сотрудник Центра Североамериканских исследований  
**Тематическое направление**: политические процессы, международные отношения, регионалистика (США).

**Факторы принятия санкций в отношении России в американском Конгрессе**

Доклад посвящен исследованию становления американского санкционного механизма в отношении России. Предметом исследования выступает санкционная политика Конгресса США, объектом все структурные элементы внутриполитической деятельности по формированию и инициации ограничительных мер в отношении России, в первую очередь процесс принятия решений.

**Актуальность** исследования определяется недостаточной изученностью внутриполитических и экономических аспектов становления санкционного режима США, особенно в отношении России. Выявление причин, институтов и механизмов, формирующих ограничительные меры, позволяет прогнозировать вероятность введения новых.

На данном этапе большинство исследователей уделяет внимание влиянию и эффективности введения ограничительных мер. В изучении становления санкционного механизма фокус делается на роли исполнительной власти, однако упускается позиция законодательной, хотя он напрямую влияет на Белый дом, поощряя дополнительные меры и накладывая ограничения на их смягчение. Ученые-международники также рассматривают санкции как элемент внешней политики США, что видится определенным упрощением действительности. Введение какой-либо ограничительной меры – результат внутренних процессов взаимодействия институтов, которые остаются вне поля исследования ученых, как российских, так и зарубежных.

В качестве гипотезы выдвигалась теория о том, что в обсуждении санкционных мер ключевое значение имела межпартийная борьба, соперничество ветвей власти, а также частные интересы как членов Конгресса, так и экономических и политических акторов. Автор полагает, что выводы исследования позволяют переосмыслить место России в процессе принятия решений в США.

**Теоретико-методологические основы** данной работы составляет структурно-функциональный подход Т. Парсонса, так как он позволяет рассмотреть институциональную структуру, определить функции всех акторов и выявить ключевые факторы работы санкционного механизма. Институциональный подход был использован для анализа формальной деятельности законодательного органа власти и его взаимодействия с исполнительной ветвью и группами давления. На этапе анализа взаимоотношений институтов также применялся системный подход для определения общей системы взаимодействия в рамках политической системы. На этапе определения конкретных этапов обсуждения применялся комплексный анализ структурированных (тексты санкционных законопроектов, отчеты лоббистов) и неструктурированных источников (более 3 тыс. новостных статей The Hill и RollCall), что можно отнести к историческому подходу.

Период исследования: 2010-2020 год. Началом периода исследования был выбран 2010 год, так как именно тогда началось активное обсуждение создания списка Магнитского, положившего начало современной структуре санкционного механизма в отношении России.

В исследовании наибольшее влияние уделено санкционным законопроектам 2012 года (список Магнитского и отмена поправки Джексона-Вэника), 2014 года (введение индивидуальных и секторальных ограничительных мер), 2017 года (кодификация всех предшествующих санкций и введение дополнительных), а также попытке запретить президенту Д. Трампу снимать ограничительные меры в отношении О. Дерипаски. Также в исследовании учитываются безуспешные инициативы по введению санкций, так как в них содержится информация о факторах, которые негативное влияние

Структура исследования была сформирована следующим образом:

* рассмотрение роли Конгресса в формировании санкционной политики в отношении России и определение влияющих на их деятельность факторов;
* подробное изучение, описание и визуализация процесса обсуждения законопроектов;
* выявление ключевых факторов, оказавших влияние на судьбу мер;
* классификация этих факторов и формирование дерева решений, т.е. их последовательного влияния друг на друга;
* описание структуры политических и экономических групп интересов и степени их влияния на обсуждения принятия решений.

**Результаты исследования**

Были выявлены следующие факторы, подробно расписать которые не позволяет формат заявки:

* Инициаторы законопроекта (законопроекты могут вводиться ради получения внимания);
* Позиция лидерства (лидеры могут использовать процедурные инструменты для торможения или ускорения обсуждения). Так, многие индифферентные к повестке члены Конгресса дожидаются сигнала от лидеров, и когда он поступает, поддерживают меру из партийной лояльности;
* Позиция лидеров комитетов (аналогично). Особую роль играли персоналии: Р. Коркер, Б. Менендез и другие лидеры;
* Позиция исполнительной власти (Президент может убеждать членов Конгресса не ограничивать его возможности в переговорах). Например, Госсекретарь Р. Тиллерсон весной 2017 года уговорил Сенат отсрочить обсуждение санкций, обещая оказать давление на Россию;
* Политическая ситуация (близость выборов или переговорный кризис);
* Партийная конкуренция (стремление оппозиционной партии снизить авторитет Президента);
* Конкуренция между Палатами (Сенат часто более независим от Президента, нежели Палата представителей);
* Актуальность повестки (обсуждение бюджета и крупных реформ занимает все время Конгресса). Так, обсуждение санкций в 2014 году затянулось из-за принятия бюджета;
* Наличие сторонних тем в обсуждении (в 2014 году обсуждение санкций перешло на обсуждение реформы МВФ, что замедлило обсуждение непосредственных санкций);
* Личные интересы и убеждения членов Конгресса (ястребы требуют поставок вооружений, либералы – наказания за нарушение прав человека);
* Достижение компромисса. (практически все санкционные меры стали результатом компромисса) Например, в 2017 году санкции приняли только после объединения их с санкциями против Ирана и Северной Кореи.
* Позиция групп интересов: переговоры по смягчению законопроектов для предотвращения экономических потерь и наоборот, внесение дополнительных санкций для преодоления конкуренции с российскими компаниями. Так, в определенные моменты лоббированием санкций на поставки российских РД-180 занималась американская космическая компания Тесла. Здесь необходимо пометить, что прямой лоббизм в период активного обсуждения санкций был, во-первых, как правило, направлен против санкций, т.е. компании просили смягчения конкретных пунктов, а, во-вторых, не имел существенного влияния, т.к. частные интересы не могут значительно изменить намеченный политический курс.

Стоит отметить, что эти факторы характерны для законодательного процесса в целом, однако их изучение в контексте санкций позволяет обозначить факторы, влияющие на политику в отношении России.

В докладе будут представлены готовящиеся сейчас визуализационные материалы: таймлайн обсуждения санкций, классификация факторов, влияющих на принятие санкционных мер в формате древа решений. (могут быть предварительно предоставлены по запросу в январе 2022 года).

Как показало исследование несмотря на то, что непосредственным поводов для обсуждения санкций становились кризисы в отношениях с Россией, само обсуждение законопроектов зависело ото всех вышеописанных причин, и как правило именно они, а не деятельность России, определяли судьбу предлагаемых мер.