

ПОЛИТИКА САНКЦИЙ В ЗАКОНОПРОЕКТАХ КОНГРЕССА США

ИВАН ТИМОФЕЕВ

МГИМО МИД России, Москва, Россия

Резюме

Конгресс США играет всё более заметную роль в американской политике санкций. Хотя президент и его администрация сохраняют за собой высокую автономию в вопросах внешней политики, Конгресс активно участвует в формировании повестки дня, разработке санкционных режимов, а также их последующей модификации. Утверждение санкций Конгрессом в законодательстве США консервирует их на длительный период. Подобная институциональная роль Конгресса ставит ряд исследовательских вопросов: какие содержательные приоритеты можно выделить сегодня в законотворческой деятельности Конгресса? совпадают ли данные приоритеты с деятельностью администрации? является ли тема санкций предметом консенсуса республиканцев и демократов, или выделяются специфические темы отдельных партий? что именно предлагается Конгрессом по таким приоритетным направлениям, как политика в отношении России, Китая, Ирана? какие именно санкции предлагает Конгресс? какова «выживаемость» законопроектов и какие приоритеты чаще получают поддержку законодателей? Проведён анализ 539 законодательных инициатив, предполагающих применение конкретных санкций. Охвачен период с января 2019 по апрель 2023 года. Информация закодирована в виде переменных, фиксирующих страны-мишени, политические поводы для санкций, предлагаемые санкционные меры, партийную принадлежность авторов законопроекта и другую информацию. Обработка данных показывает совпадение тематических приоритетов Конгресса и администрации, хотя по некоторым проблемам, таким как «иранская ядерная сделка», законодатели предпринимают попытки ограничить полномочия администрации. Данные демонстрируют наличие партийных расхождений по ряду вопросов, а также присутствие тем, продвигаемых отдельными партиями. Республиканцы заявили о себе как о локомотиве антикитайских санкций, непримиримых противниках восстановления «иранской ядерной сделки», сторонниках санкций в отношении Афганистана и т.п. Демократы продвигают политику санкций в новые области, такие как климат, экология, права меньшинств и т.п. Однако большая часть законопроектов всё же выдвигается представителями обеих партий. Именно они в большинстве своём становятся законами. Инструментарий предлагаемых санкций во многом универсален: блокировка активов, визовые санкции, торговые ограничения. В ряде законопроектов предлагаются особые ограничительные меры для отдельных стран, такие как участие в совместных оборонных программах. Китай и Россия — ключевые приоритеты Конгресса в вопросе санкций.

Ключевые слова:

санкции; политика санкций; Конгресс США; президент США

Дата поступления рукописи в редакцию: 26.05.2023

Дата принятия к публикации: 26.07.2023

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: itimofeev@russiancouncil.ru

Роль Конгресса в политике санкций США растёт как минимум с 1970-х годов [Hufbauer et al. 2009: 135]. Президент и его администрация обладают высокой автономией, широкими возможностями и развитым механизмом применения ограничительных мер [Тимофеев 2022b]. Тем не менее подавляющее большинство направлений политики санкций находит отражение в законодательной деятельности Конгресса. Более того, Конгресс может опережать исполнительную власть в формировании повестки по вопросам санкций, заявляя о некоторых проблемах в своих резолюциях или законодательных инициативах. Отмена или пересмотр законодательных актов — значительно более сложный процесс в сравнении с пересмотром решений исполнительной власти. Утверждение санкций Конгрессом в законодательстве США консервирует их на длительный период. Хотя президент зачастую обладает возможностью вводить исключения по исполнению законодательства или применять законы весьма гибко, сам факт укоренения санкций в законодательстве существенно затрудняет их отмену. Иными словами, с Конгрессом приходится считаться как исполнительной власти самих США, так и странам и лицам, в отношении которых действуют санкции. Такие страны и лица могут теоретически убедить исполнительную власть США отменить или смягчить санкции. Тем не менее их успех может быть разбит позицией Конгресса.

Институциональная роль Конгресса в политике санкций США порождает ряд исследовательских вопросов. Какие содержательные приоритеты выделяются в законодательской деятельности Конгресса? Совпадают ли данные приоритеты с деятельностью администрации? Является ли тема санкций предметом консенсуса республиканцев и демократов, или выделяются специфические темы отдельных партий? Что именно предлагается Конгрессом по таким приоритетным направлениям, как политика в отношении России, Китая, Ирана? Какие именно санкции предлагает Конгресс? Какова «выживаемость» законо-

проектов и какие приоритеты чаще получают поддержку законодателей?

Ответы на поставленные вопросы раскрываются через тестирование следующих гипотез.

Первая гипотеза состоит в том, что Конгресс и администрация по вопросу политики санкций являются скорее союзниками, нежели соперниками. Совпадают их тематические приоритеты и подходы к проблемам, хотя Конгресс и предлагает ряд новых тем.

Вторая гипотеза предполагает наличие ядра вопросов, являющихся предметом консенсуса демократов и республиканцев, но не исключает особых партийных приоритетов. С одной стороны, российская тематика, например, находится в фокусе внимания обеих партий, тогда как санкции в отношении Китая в большей степени продвигаются республиканцами. С другой стороны, демократы в своих законодательных инициативах могут делать больший акцент на увязке санкций с правами человека и такими новыми темами, как гендер, климат или права меньшинств. Тем не менее «выживаемость» законопроектов связана именно с принадлежностью к ядру консенсуса двух партий.

Третья гипотеза подразумевает независимость содержательных приоритетов политики санкций от предлагаемых ограничительных мер. Сформировался общий набор инструментов санкций, который является универсальным для всех тем. Например, таргетированные санкции могут предлагаться как в отношении Ирана, так и применительно к России или Китаю.

Тестирование гипотез будет осуществляться с помощью анализа 539 законопроектов по санкциям, которые рассматривались Конгрессом в период с января 2019 по апрель 2023 года.

Сильный или слабый Конгресс?

В 1937 г. американский юрист Стефан Райзенфельд отмечал, что распределение полномочий между Конгрессом и президентом остаётся одним из «тёмных пятен на карте полномочий федеральной власти» [Reisenfeld 1937: 643]. Вернувшись к своей статье 50 лет спустя, Райзенфельд конста-

тировал, что Конституция США сама по себе является источником «динамического напряжения» между законодательной и исполнительной властью [Reisenfeld 1987: 406].

В первой половине XX века выдвигались вполне убедительные аргументы в пользу слабого Конгресса. Уже тогда констатировалось, что в двусмысленной правовой среде баланс полномочий склоняется в пользу исполнительной власти. Гарри Джонс в статье 1941 г. указывал на ряд очевидных преимуществ президента и его администрации. Во-первых, в их руках сосредоточены экспертиза и источники информации по внешнеполитическим вопросам. Конгресс может иметь свою точку зрения, но не обладает сопоставимыми экспертными возможностями. Данное преимущество, по его мнению, усиливается тем, что с зарубежными контрагентами взаимодействует именно администрация. В её руках и дипломатическая переписка, которая вполне может сохраняться в секрете даже от Конгресса в том случае, если раскрытие информации несёт угрозу национальной безопасности.

Сенат может заблокировать заключение международного договора, но сама работа над договором — в руках президента. Впрочем, игнорировать Сенат тоже нельзя, что показало блокирование Версальского договора. Тем не менее институциональные преимущества исполнительной власти делают вполне оправданным делегирование ей высокой автономии. Это касается и санкций. Например, Закон об эмбарго 1794 г. давал президенту полномочия вводить эмбарго по своему усмотрению. Даже в отношении идеологически чуждой Советской России Конгресс оставил президенту пространство для манёвра в принятии решений об экономической помощи и сотрудничестве. Президенту желательно избегать решений, которые натолкнутся на противодействие Конгрес-

са, но во внешней политике у него должна быть свобода манёвра, недопустимая в политике внутренней [Jones 1941: 568, 570, 572, 573–575].

В 1966 г. Арон Вильдавский предложил концепцию «двух президентств», имея в виду, что отношения с Конгрессом по международным вопросам и безопасности существенно отличаются от внутренней политики. Как и Джонс, Вильдавский разделял идею о важности экспертного и информационного превосходства исполнительной власти. В 1945–1965 годах практически все инициативы президента в области внешней политики были поддержаны Конгрессом [Wildawski 1966]. О преимуществе исполнительной власти писали и советские исследователи [Громыко 1957, Маринин 1967]. При этом к концу 1970-х реалии стали меняться. Критики Вильдавского отмечали, что президент сохраняет лидерство во внешней политике, но оно перестало быть монолитным [Leloup, Shull 1979]. Усилилась взаимосвязь внешней и внутренней политики, война во Вьетнаме оказалась в центре внимания общественности и Конгресса, появилось новое законодательство, частично ограничивающее полномочия президента, такие как Резолюция о военных полномочиях (War Powers Resolution), а применительно к политике санкций — Закон о чрезвычайных полномочиях 1976 года (NEA)¹ и Закон о международных чрезвычайных экономических полномочиях 1977 года (IEEPA)². Конгресс активнее заявил себя в вопросах секретности, иммиграционных квот, военных расходов, помощи зарубежным странам и др. Он стал играть более заметную роль в советско-американских отношениях [Юнгблуд, Ильин 2020]. Экспертиза в области внешней политики стала более разносторонней и диверсифицированной. Тем не менее речь скорее шла об использовании Конгрессом сдержек, а не противовесов [Leloup,

¹ National Emergencies Act (NEA) of 1976. URL: <https://www.congress.gov/bill/94th-congress/house-bill/3884/text> (accessed: 02.08.2023).

² International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) of 1977. URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/ieepa.pdf> (accessed: 02.08.2023).

Shull 1979: 718]. Серьёзные трения президента и Конгресса полагались возможными только по таким значимым вопросам, как война во Вьетнаме [Olson 1976: 575], хотя советские авторы показывали более широкую палитру подобных трений [Белоголов 1974, Кокошин 1981, Иванов 1982].

Опыт 1960–1980-х годов дал практические аргументы сторонникам теории сильного Конгресса. Например, в 1994 г. Джеймс Линдси провёл анализ возможностей законодательного органа с позиций нового институционализма. Исследователь указывал, что Конгресс может влиять не только на содержание законодательства, но и на процедуры принятия решений и отчётности по ним. Иными словами, важна не только политика как таковая, но и политический процесс. Среди процедурных решений — создание новых институтов в структуре исполнительной власти, законодательное требование отчётов исполнительной власти по вопросам внешней политики, вовлечение отдельных групп в процесс принятия решений (например, частного сектора или самого Конгресса) и др. При этом Линдси признавал, что процедурные инновации не гарантируют успех. Бюрократия может заматывать требования Конгресса или исполнять их формально. Мониторинг исполнительной власти труден и затратен. К тому же по внешнеполитическим вопросам не всегда очевидна отдача для конгрессменов в плане поддержки избирателей, тогда как именно электоральный успех является для них важнейшей мотивацией. И всё же процедурные решения дают Конгрессу дополнительные рычаги влияния [Lindsay 1994].

Джош Чафетс привёл дополнительные аргументы в пользу теории сильного Конгресса [Chafetz 2012]. По аналогии с известной работой Джозефа Ная он разделил возможности Конгресса на условно «жёсткие» и «мягкие». К «жёсткой» власти Конгресса относится возможность влиять на бюджетные ассигнования [см. также: Травкина 2002]. В их числе и возможность проводить расследования и привлекать к ответственности сотрудников админи-

страции за неуважение к Конгрессу в случае отказа от сотрудничества. Такие случаи редки, но сама их возможность существует. К «мягкой» власти относится способность формировать повестку, публично обсуждать даже самые чувствительные аспекты внешней политики, ставить их как в политической, так и в этической плоскости. Проблема в том, что данные полномочия эффективны в комплексе, и Конгресс использует свои возможности в полной мере далеко не всегда [Chafetz 2012].

Джеймс Скотт и Ральф Картер предлагают иную типологию возможностей Конгресса. Наряду с законодательными возможностями, могут использоваться и незаконодательные, такие как запросы или расследования. Действия могут быть как прямыми (непосредственные действия Конгресса или его структур), так и косвенными (действия, предполагаемые созданными законодательством процедурами отчётности). Выделяется также четыре типа поведения Конгресса в отношении администрации: конкуренция (неприятие Конгрессом курса президента по вопросу), отстранённость (при молчаливом следовании в фарватере действий президента — Disengaged Congress), активная поддержка (Supportive Congress), осторожное противодействие (противодействие президенту по узкому кругу конкретных вопросов — Strategic Congress). Соответственно, Конгресс может проявлять свою силу или слабость в каждом из этих режимов по-своему. Было установлено, что в период острого кризиса, подобного атакам 11 сентября, Конгресс поддерживает президента. Вместе с тем по мере затягивания конфликтов или неудач администрации Конгресс может противодействовать ей. Так произошло в отношении войн в Афганистане и Ираке [Scott, Carter 2014]. Схожие тенденции ранее отмечали и российские исследователи [Согрин 2004]. Впрочем, залогом эффективности федеральной власти является именно сотрудничество, а не соперничество двух ветвей власти [Журавлева 2011].

Ярким примером различных типов действий Конгресса стали санкции в отноше-

нии Ирана. Конгресс создал целую паутину взаимосвязанных законов [Напауер 2020]. Само отношение к Ирану администрации и Конгресса совпадало: он считался стратегическим противником, чью ядерную программу необходимо заблокировать. Тем не менее на ряде этапов выделялись яркие разногласия по способам достижения этой цели. Например, администрация Б. Обамы делала ставку на многостороннюю дипломатию и ядерную сделку (Совместный всеобъемлющий план действий – СВПД), тогда как в Конгрессе наметилась серьёзная оппозиция этому подходу, особенно среди республиканцев. В итоге Б. Обама фактически изолировал Конгресс от переговоров, но оказался стеснённым в средствах достижения сделки. Он не мог закрепить американское участие в ней в виде международного договора, так как Сенат не одобрил бы её. В итоге с американской стороны сделка имела форму неформального соглашения. Санкции были отменены через механизм исключений, но не исчезли из законов. Более того, Конгресс ввёл процедурные ограничения для президента, обязав его каждые три месяца отчитываться об исполнении Ираном параметров СВПД. Когда к власти в США пришёл президент-республиканец, он с лёгкостью вывел США из СВПД. Д. Трамп нарушил букву и дух резолюции СБ ООН 2231, которая закрепляла СВПД на международном уровне, но действовал в строгом соответствии с американским законодательством [Jaffer 2019]. Более того, с 2021 г. демократическая администрация вновь столкнулась с «паутиной законов», существенно ограничивавших возможности возобновления СВПД. Президент-демократ попросту не сможет отчитаться перед Конгрессом о выполнении Ираном ядерной сделки, если со стороны Тегерана не будет сделано существенных

уступок в её реализации. Между тем в Иране учли предыдущий опыт и сомневаются в устойчивости гарантий администрации с учётом позиции Конгресса [Маргоев 2021].

Ещё один пример – санкции в отношении России на фоне скандала с предполагаемым вмешательством в выборы США. Закон о противодействии врагам Америки посредством санкций (CAATSA)³ кодифицировал исполнительные указы Б. Обамы. Президент Д. Трамп терял возможность их отмены без одобрения Конгресса. Более того, закон ограничил президента даже в таких частных вопросах, как исключение отдельных российских лиц из санкционных списков. О каждом исключении он должен отчитываться перед Конгрессом. На практике это не помешало администрации, например, реализовать «план Баркера» по выводу из-под санкций ряда российских компаний⁴. Тем не менее само наличие процедуры усложняет манёвр президента. Недавнее исследование Патрика Викери об отношениях администрации и Конгресса по санкциям в отношении России показывает, что спор сторонников «теории» слабого или сильного Конгресса далеко не закрыт [Vickery 2019].

В сухом остатке президент обладает широкими полномочиями по использованию санкций во внешней политике. Закон о международных чрезвычайных экономических полномочиях (IEEPA) 1977 г. ограничивал полномочия президента⁵. Конгресс получал возможность отменить чрезвычайное положение, а значит, и введённые президентом санкции. При этом на практике таких случаев в истории не было. Кроме того, длительность чрезвычайного положения ограничивалась одним годом, хотя у президента оставалась возможность его продления. Существует ряд чрезвычайных положений, например по Ирану, кото-

³ Countering America's Adversaries through Sanctions Act (CAATSA) of 2017. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/hr3364_pl115-44.pdf (accessed: 27.01.2022).

⁴ Special Designated Nationals List Update of January 27, 2019. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20190127> (accessed: 27.01.2022).

⁵ International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) of 1977. URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/ieepa.pdf> (accessed: 27.01.2022).

рые существуют десятилетиями. Иначе говоря, ограничения сроков задают рамки, но не мешают президенту.

В свою очередь, Конгресс может вводить санкции законодательным путём, обязывая администрацию выполнять их. «Паутина законов» и оппозиция Конгресса иногда создают сложности президенту, как показал опыт иранской «ядерной сделки». Вместе с тем практический опыт говорит и о том, что администрация может весьма гибко трактовать законодательство даже в тех случаях, когда оно обязывает к тем или иным действиям. Существуют случаи как чисто формального исполнения или даже игнорирования законов, так и избыточного усердия в их имплементации.

Например, администрация Д. Трампа перевыполнила требования законодательства по трубопроводному проекту «Северный поток – 2», введя более строгие ограничения в отношении его возможных участников⁶. Напротив, по вопросу санкций в отношении российского суверенного долга проявляла осторожность и исполняла Закон об уничтожении химического и бактериологического оружия 1991 г. весьма формально⁷. В 2017 г. Д. Трамп подписал упомянутый закон CAATSA, а в 2018 г. выпустил исполнительный указ по его имплементации⁸. При этом администрация выступила против более жёсткого законопроекта DASKA и убедила Конгресс в его избыточности⁹. Тем не менее сам факт обсуждения DASKA показал силу Конгресса в формировании повестки дня. Даже

непринятые законопроекты могут посылать важные политические сигналы как администрации, так и потенциальным целям санкций.

Дизайн исследования

Под санкциями будем понимать односторонние ограничительные меры, применяемые страной-инициатором (США) в отношении других стран, групп таких государств, а также отдельных физических и юридических лиц. В числе таких мер – ограничения финансовых транзакций, запреты на экспорт и импорт отдельных товаров, визовые запреты и др. [Тимофеев 2018; 2020].

Единицей эмпирического анализа выступает законопроект (билль), вносимый Палатой представителей или Сенатом Конгресса США¹⁰. Отбираются только те билли, которые предполагают использование конкретных ограничительных мер в отношении зарубежных государств, организаций или лиц. В анализ не включаются законопроекты, которые предполагают только отчётность исполнительной власти по политике санкций, но не использование санкций как таковых. Отчётные действия администрации по санкциям – тема отдельного исследования. В анализ также не включаются резолюции, так как они не имеют законодательной силы. Резолюции и материалы слушаний могут быть интересны для анализа дискурса в Конгрессе, но это также тема отдельного исследования [например: Kadkhodaei, Tari 2019]. Исключением являются совместные резолюции

⁶ Notice of Department of State of May 11, 2020. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/11/05/2020-24579/notice-of-department-of-state-public-guidance-for-the-protecting-europes-energy-security-act-peesa> (accessed: 27.01.2022).

⁷ Executive Order 13883 of August 1, 2019. URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13883.pdf> (accessed: 27.01.2022).

⁸ Executive Order 13849 of September 20, 2018. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/caatsa_eo.pdf (accessed: 27.01.2022).

⁹ *Timofeev I.* Sanctions Against Russia: DASKA Takes Heat from State Department Lawyers. Valdaiclub Discussion Club Comments. URL: <https://valdaiclub.com/a/highlights/sanctions-against-russia-daska-takes-heat/> (accessed: 27.01.2022).

¹⁰ База данных законопроектов по санкционной тематике, на основе которой проводится анализ, направлена автором в редакцию журнала. Она может быть представлена исследователям для репликации результатов по личному запросу. При использовании базы данных ссылка на настоящую статью обязательна.

(Joint Resolutions), так как они обладают силой закона.

Некоторые билли разделены на несколько единиц. Это относится главным образом к законопроектам об оборонных бюджетах. Подобные билли зачастую являются многосоставными. Они содержат отдельные сегменты по самым разным направлениям политики санкций. Их представление в одной единице искажает информацию. Впрочем, такие единицы являются скорее исключением, чем правилом. Зачастую санкционные билли сфокусированы на одной теме.

Каждая единица анализа раскрывается в виде следующих переменных: дата внесения законопроекта; палата, в которой вносится законопроект; тип документа (билль, поправка, совместная резолюция); номер документа; статус документа (внесён, принят одной из палат, стал законом); цель санкций (страна или проблема); иная цель (при наличии); проблема, связанная с целью (например, строительство трубопровода, нарушение прав человека и др.); предлагаемые санкции (заморозка активов, иные финансовые санкции, визовые запреты, торговые санкции и др.); характер предлагаемых мер (положительный в случае предложений об отмене или смягчении санкций или отрицательный в случае введения или наращивания санкций); партийная принадлежность спонсора или спонсоров (только демократы, только республиканцы, и демократы, и республиканцы).

Используется анализ частотных распределений по отдельным переменным, а также распределений в отдельных кластерах. Среди таких кластеров — билли по отдельным целям (Россия, Китай, Иран и др.); по проблемам (права человека и др.), партийные билли (демократические, республиканские, общие). Рассматриваются данные за период с января 2019 по апрель 2023 года. Выбор данного отрезка связан с тем, что он включает в себя законопроекты, внесённые как в период президентства Дж. Байдена, так и президентства Д. Трампа. Кроме того, в данный период произошёл ряд шоковых событий, таких

как пандемия COVID-19 и обострение отношений России и США на фоне российско-украинского конфликта. Технически возможен сбор данных на большую историческую глубину. Тем не менее выборка из 539 законопроектов представляется достаточной для первичных индуктивных обобщений.

Анализ

Частотный анализ законопроектов Конгресса позволяет выделить 73 тематических приоритета санкций США. При этом значительная часть биллей связана лишь с тремя такими приоритетами — Китаем, Россией и Ираном. На первый приходится 103 билля (19,11%), на вторую — 99 биллей (18,37%), на третью — 55 биллей (10,2%). Иными словами, с первой тройкой связана почти половина всех законопроектов (47,68%). Примечательно, что Китай обгоняет Россию, даже несмотря на тяжелейший кризис в отношениях США и России после 24 февраля 2022 г.

Достаточно высокое внимание уделяется правам человека. С ними связано 29 законопроектов (5,38%), хотя внутри выделяются свои темы: свобода слова, права журналистов, права сексуальных меньшинств и права человека как таковые. Более того, на деле внимание к правам человека выше. В 54 биллях из 539 (10,01%) подразумевается использование механизма санкций по Глобальному закону Магнитского, который изначально направлен именно на проблематику прав человека, а также проблему коррупции. Иными словами, предлагается задействовать данный закон против граждан или организаций отдельной страны. Среди таких стран в законопроектах фигурируют Китай, Россия, Сирия, Турция, Иран, Бруней, Гватемала, Вьетнам, Мексика, Ирак, то есть проблема прав человека выделяется как отдельно, так и в качестве компонента санкций в отношении тех или иных стран.

Следующая группа приоритетов менее акцентирована с точки зрения числа законопроектов, однако всё равно выделяется на фоне других тем. Можно отметить

16 биллей по Турции (2,96%), 16 по КНДР (2,96%), 14 по Кубе (2,59%), 13 по проблеме коррупции (2,41%), 13 по терроризму (2,41%), 11 по Саудовской Аравии (2,04%).

Большинство упомянутых в биллях стран и проблем отражено в повестке дня исполнительной власти. Отдельные санкционные программы существуют и по Китаю, и по России, и по Ирану. Здесь же — права человека и всё, что связано с имплементацией Закона Магнитского и Глобального закона Магнитского. Куба, КНДР, проблема терроризма и коррупции, борьба с наркобизнесом также выделены в отдельные программы¹¹. В отношении Турции и Саудовской Аравии таких программ нет, но санкции применялись в отношении лиц из этих стран в связи с правами человека (Глобальный закон Магнитского)¹² или имплементацией СААТСА¹³. Лишь два билля непосредственно адресуются к проблеме нераспространения ОМУ, но она присутствовала в других проектах, связанных с Россией и делом о предполагаемом отравлении российского политика А. Навального¹⁴. На уровне исполнительной власти нераспространение — одна из действующих программ, а санкции применялись в том числе и в отношении России в рамках упомянутого выше исполнительного указа Д. Трампа и особенно активно —

указа Дж. Байдена № 14024¹⁵. Афганская тематика закономерно попала в поле зрения и Конгресса (девять биллей), и исполнительной власти (гуманитарные исключения по режиму санкций)¹⁶. Некоторое совпадение наблюдается и по тематике COVID-19. В повестке Конгресса наблюдается семь биллей по данной теме. Администрация вводила меры по применению визовых санкций в отношении зарубежных лиц¹⁷, а также делала гуманитарные исключения, но в отдельную программу тему пандемии не выводила¹⁸.

Есть и ряд расхождений. Некоторые из них связаны с тем, что популярность той или иной темы в Конгрессе угасла или, наоборот, не получила развития, тогда как на уровне исполнительной власти идёт её имплементация в виде отдельной программы. Например, заметно снизился интерес к теме вмешательства в выборы. Самостоятельно эта проблема выделяется лишь в одном законопроекте, а в связи с Россией — в шести. На уровне исполнительной власти существует отдельная программа, а президент применял санкции в отношении России, среди прочего, упомянутым указом № 14024. В отношении Венесуэлы было лишь шесть законопроектов, тогда как исполнительная власть ведёт самостоятельную программу в отношении страны¹⁹.

¹¹ См., например, список санкционных программ Минфина США. U.S. Department of Treasury. Sanctions Programs and Country Information. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information> (accessed: 27.01.2022).

¹² U.S. Treasury Press Release of February 26, 2021. Available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0038> (accessed: 27.01.2022).

¹³ CAATSA-Russia Related Designations of December 14, 2020. URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20201214_33 (accessed: 27.01.2022).

¹⁴ Включён в перечень террористов и экстремистов Федеральной службы по финансовому мониторингу (<https://www.fedsfm.ru/documents/terrorists-catalog-portal-act?ysclid=lkqovjmhbr865138867>).

¹⁵ Executive Order 14024 of April 15, 2021. URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/14024.pdf> (accessed: 27.01.2022).

¹⁶ U.S. Department of Treasury General License №19 of December 22, 2021. URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20211222_19 (accessed: 27.01.2022).

¹⁷ U.S. President. Memorandum on Visa Sanctions of April 10, 2020. URL: <https://www.archives.gov/visas/sanctions> (accessed: 27.01.2022).

¹⁸ U.S. Department of the Treasury Fact Sheet: Provision of Humanitarian Assistance and Trade to Combat COVID-19 of April 16, 2020. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20200416> (accessed: 27.01.2022).

¹⁹ U.S. Treasury Venezuela-Related Sanctions. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/venezuela-related-sanctions> (accessed: 27.01.2022).

Такие расхождения можно объяснить тем, что по ряду тем (Венесуэла, вмешательство в выборы) уже существует нормативно-правовая база, имплементация которой идёт в рутинном порядке.

Можно говорить и о ряде экзотических тем, которые пока не вошли в повестку исполнительной власти, но уже дебатировались в Конгрессе. Например, в рассматриваемый период обсуждалось четыре законопроекта о санкциях в связи с ущербом климату и окружающей среде. Причём в отношении лиц, причастных к такой деятельности, предлагается применять механизм по Глобальному закону Магнитского. Это весьма интересная интерпретация закона, которая администрацией пока не применялась, равно как и санкции в связи с климатической повесткой. Среди других тем – торговля людьми, торговля наградами США, незаконная торговля табаком, шпионаж, сексуальное и гендерное насилие. У администрации есть рычаги работы по ним, в том числе уголовное преследование. Экономические санкции в данном случае могут быть попросту избыточными. Экзотика темы не гарантирует успех законопроекта. Ни один из них законом в рассматриваемый период не стал.

В целом можно говорить о том, что обсуждаемая Конгрессом тематика во многом отражается в работе исполнительной власти. Вместе с тем существует ряд нюансов, заметных в том числе на тройке тематических приоритетов – Китае, России и Иране.

Законопроекты по Китаю можно разделить на несколько сегментов. Большинство отражено в политике исполнительной вла-

сти, но некоторые в неё не входят. К общим темам для Конгресса и администрации относится проблема «китайских военных компаний» – крупных гражданских предприятий, конечным потребителем которых могут выступать военные. По ним предложено восемь законопроектов. Вместе с тем ещё администрация Трампа ввела в их отношении ряд запретов, исполнив существующее законодательство 1999 года²⁰. Байден внёс поправки в указ Трампа, но сами санкции не отменил²¹. Минфин и Минторг США ведут списки таких компаний.

Другая общая тема – автономия и права человека в Гонконге. Здесь семь законопроектов. Причём два из них в итоге стали законами. Минфин США применял блокирующие санкции в отношении китайских официальных лиц за предполагаемое участие в ущемлении автономии Гонконга²². Ещё одна тема – права этнических меньшинств в Китае. В рассматриваемый период в Конгрессе обсуждалось 14 законопроектов по данной теме, два из которых стали законами. На уровне исполнительной власти нет отдельных программ по этническим меньшинствам КНР, но законодательство активно применяется Минфином США по тематике прав человека²³, а Министерство торговли вводит экспортные ограничения для китайских фирм, которые подозреваются в использовании принудительного труда²⁴.

Совпадающей темой можно считать и технологическое соперничество КНР и США. Здесь выделяется 14 законопроектов. Ни один из них законом не стал, хотя подобное законодательство принималось ранее, в том числе по компаниям *Huawei* и *ZTE*²⁵. Адми-

²⁰ Executive Order 13959 of November 12, 2020. URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13959.pdf> (accessed: 27.01.2022).

²¹ Executive Order 14032 of June 2, 2021. URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/14032.pdf> (accessed: 27.01.2022).

²² U.S. Treasury Press Release of August 7, 2020. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1088> (accessed: 27.01.2022).

²³ U.S. Treasury Press Release of July 9, 2020. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1055> (accessed: 27.01.2022).

²⁴ U.S. Federal Register. A Rule by the Industry and Security Bureau on July 22, 2020. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/22/2020-15827/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list-revision-of-existing-entries-on-the-entity-list> (accessed: 27.01.2022).

²⁵ Например: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019. URL: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ232/PLAW-115publ232.pdf>

нистрация в данной области проявила большое рвение при Д. Трампе, который издал целый ряд исполнительных указов по санкциям в отношении китайских технологических компаний; часть из них была отменена или модифицирована Джо Байденом, хотя с повестки дня не ушла²⁶. Шесть законопроектов касаются проблемы Южно-Китайского моря и «Индопасифики». Ни один из них законом не стал. Администрация пока не вводит по данным темам санкции, хотя в экспертной среде такие обсуждения велись [Cooper and Lorber 2016].

Ещё семь законопроектов посвящено отношениям с Китаем как таковым. Они также не дошли до стадии законов. Администрация совпадает с Конгрессом в восприятии КНР как важного соперника²⁷, но санкционные программы ведёт по конкретным темам, а не по Китаю в целом. 19 законопроектов посвящены проблеме COVID-19 в связи с Китаем, дезинформации и пропаганде Китая, а также отдельно Коммунистической партии КНР. Они согласуются с антикитайской риторикой Д. Трампа, но законами, равно как и отдельными программами по санкциям, не стали. Тайваньский вопрос отражён в шести законопроектах, ни один из которых законом не стал. Администрация работала с Тайваньским вопросом на дипломатическом треке, но в политике санкций он явно не выделяется. В связи с Китаем выделяется и несколько тем, отражённых в законопроектах, но маргинальных для администрации. Речь о трёх законопроектах о санкциях за принудительные аборты и сбор человеческих органов в КНР.

Что касается России, то заметная часть законопроектов приходится на украинский конфликт и российско-украинские отношения. После начала Специальной военной операции (СВО) 24 февраля 2022 года в Сенате и в Палате представителей было

предложено, как минимум, 35 законопроектов, которые были сконцентрированы на поддержке Украины и противодействии России. Два из них стали законами. Речь о разрыве нормальных торговых отношений с Москвой и о приостановке импорта энергоносителей из России. Непосредственно с СВО и новыми пакетами санкций связано ещё несколько биллей. Три законопроекта предполагают внесение ЧВК «Вагнер» в список зарубежных террористических организаций, три — противодействие поддержке Донецкой и Луганской Народных Республик, два законопроекта касаются санкций в отношении покупателей российского золота (один из них стал законом), один — в отношении покупателей российской нефти, три — в отношении участников сделок с Россией в криптовалюте. Впрочем, ещё до СВО украинская тематика была широко представлена в законопроектах. Девять законопроектов так или иначе касались ситуации на Донбассе. Косвенно связанными с украинским кризисом можно считать инициативы в отношении российских газопроводных проектов. Ещё до СВО было внесено 22 законопроекта по газопроводному проекту «Северный поток — 2», причём два из них стали законами. Среди остальных тем — права человека, вмешательство в выборы, борьба с коррупцией в России. Тем не менее после начала СВО они отошли на второй план.

В целом действия администрации в отношении России идут значительно дальше принятых законов и соответствуют многим положениям вносимых законопроектов. Администрация активно применяет против России меры экспортного контроля, блокирующие финансовые санкции, секторальные санкции и иные ограничительные меры [Тимофеев 2022a]. Впрочем, некоторые законопроекты Конгресса не

²⁶ Executive Order 14034 of June 9, 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/09/executive-order-on-protecting-americans-sensitive-data-from-foreign-adversaries/> (accessed: 27.01.2022).

²⁷ U.S. Strategic Approach to the People's Republic of China. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf> (accessed: 27.01.2022).

находят отражения в действиях исполнительной власти. Например, последняя пока уклоняется от внесения России в список стран–спонсоров терроризма.

Интерес конгрессменов к Ирану значительно ниже в сравнении с Китаем и Россией. Законопроекты имеют свою специфику. Из 55 биллей 12 предполагают ограничение полномочий президента по возвращению к «иранской ядерной сделке». Практически все они внесены республиканцами, которые последовательно выступали против соглашения. Республиканцы выдвигали законопроекты об ужесточении санкций по таким темам, как поставки вооружений в Иран, выборы и права человека в этой стране, иранское присутствие в Афганистане. Республиканцев беспокоила и попытка ЕС создать независимый платёжный механизм для осуществления гуманитарных транзакций с Ираном (INSTEX). В пяти законопроектах они настаивали на отмене остающихся исключений по иранским санкциям.

Ни один из биллей законом не стал. Три законопроекта, наоборот, предполагают смягчение санкций в отношении Ирана: один из них посвящён гуманитарным исключениям в связи с COVID-19, а два других — возвращению к ядерной сделке. Они внесены демократами и тоже не стали законами. Впрочем, у демократов и республиканцев по Ирану есть и совпадающие темы. В их числе — производство Ираном беспилотных аппаратов, дестабилизация Ирака, действия Корпуса стражей Иранской революции. Из 55 биллей законом стал лишь Консолидированный закон о бюджете 2019 года, в котором среди прочих пунктов выделялись средства на усиление принудительных мер во исполнение режима санкций в отношении Ирана. Радикально этот закон политику санкций не менял.

В целом по Ирану наблюдается двойственная картина. С одной стороны, сдерживание Ирана — в числе приоритетов и

администрации²⁸ и Конгресса. С другой — расхождения по конкретным вопросам сильнее в сравнении с Китаем и Россией, особенно по «иранской ядерной сделке». Иранский случай также показывает значимость партийных расхождений. Из 55 законопроектов 39 было внесено республиканцами. Демократы внесли лишь шесть. Совместных законопроектов, спонсорами которых выступали и демократы, и республиканцы, было 10.

Доминирование республиканцев видно и в китайском случае. Из 103 биллей их авторству принадлежит 71. Демократы предложили лишь пять, тогда как законопроектов, в числе спонсоров которых были представители обеих партий, насчитывается 27. Подобное распределение закономерно с учётом того, что сдерживание КНР было ключевым приоритетом республиканской команды Д. Трампа и находило поддержку в рядах партии. В российском случае картина более сбалансированна. Из 99 биллей республиканцы предложили 41, а демократы 17. 41 билль выдвинут представителями обеих партий, то есть по России виден сдвиг в сторону межпартийного консенсуса.

Партийная разбалансировка наблюдается в ряде других случаев. Например, все 9 законопроектов по Афганистану составлены только республиканцами. Климат и экология — проблематика исключительно демократов. По правам сексуальных меньшинств нет ни одного республиканского билля — они либо демократические, либо совместные. Семь из 10 принадлежат демократам или демократам совместно с независимыми, тогда как три предложены демократами, но в числе спонсоров есть и республиканцы. Санкции в отношении Саудовской Аравии также предлагаются в основном демократами. Из 11 проектов ни одного не предложено только республиканцем. Пять выдвинуто демократами. Ещё пять — демократами с участием республиканцев и лишь один — республиканцем

²⁸ U.S. Treasury Iran Sanctions. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/iran-sanctions> (accessed: 27.01.2022).

с участием демократов. В тематике борьбы с терроризмом наблюдается большая доля республиканских биллей — шесть из 13. Семь остальных — совместные и ни одного демократического.

Между тем по другим темам таких расхождений не прослеживается. Из 13 биллей по теме коррупции 12 являются совместными и лишь один принадлежит спонсору-демократу. Из 16 биллей по Турции межпартийными являются 14 и лишь один республиканским и один демократическим. По Венесуэле четыре проекта совместные и два принадлежат республиканцам.

Что касается Кубы, то здесь из 14 биллей три демократических и четыре республиканских. В подготовке остальных участвовали и республиканцы, и демократы. Интересно и то, что девять из 11 проектов подразумевают ослабление, а не введение санкций. При том, что подобные предложения вообще являются редкостью. Из 539 законопроектов отмену или смягчение санкций предполагают лишь 18. Нет ни одного билля, предлагающего отменить или смягчить санкции в отношении КНР и России.

В целом республиканцы более активны в отношении новых законопроектов по санкциям. Из 539 законопроектов 229 принадлежат республиканцам (включая два билля совместно с независимыми) и 87 демократам (включая восемь совместно с независимыми). Остальные 223 законопроекта являются совместными инициативами республиканцев и демократов, а также независимых.

Данные показывают относительно низкую «выживаемость» законопроектов. Из 539 биллей законами стали лишь 20 (3,71%). Ещё 47 (8,71%) прошли хотя бы одну палату Конгресса. Таким образом, частичную или полную поддержку получает лишь 12,42% законопроектов. Однако к этим цифрам следует относиться с осторожностью. В частности, 22 билля по «Северному потоку — 2» предлагали приблизительно одинаковые меры и отличались лишь небольшими деталями.

Тот факт, что они в итоге превратились в два закона, говорит об успехе прохождения темы как таковой. То же можно сказать, например, и о правах этнических меньшинств в КНР. 14 законопроектов в итоге свернулись в два закона. При этом есть ряд тем, по которым множество законопроектов не дало никаких законодательных результатов. Не был принят ни один из девяти законопроектов по Афганистану, ни один из семи по COVID-19, ни один из 10 по правам сексуальных меньшинств.

Почти все принятые законопроекты составлены и республиканцами, и демократами. Из 20 таких законопроектов только один предложен исключительно республиканцем и только два исключительно демократом. Как показывает опыт обсуждения санкций по «Северному потоку — 2», попаданию таких тем в проходной (успешный) законопроект может предшествовать множество сходных законопроектов, подготовленных демократами и республиканцами по отдельности или совместно.

Похожая картина наблюдается с законопроектами, прошедшими одну из палат. 37 из 47 выдвинуты демократами и республиканцами совместно. В остальных речь также о многосоставных законах, подобных Закону об оборонном бюджете или законам об ассигновании различных бюджетных сфер. Впрочем, исключения всё же есть. Так, например, демократы пытались заблокировать решение Д. Трампа о выводе российских компаний из-под санкций по «плану Баркера». Проект прошёл Палату представителей, но был заблокирован в Сенате. Такая же участь постигла и демократический билль о защите диссидентов в Саудовской Аравии. Республиканцы со своей стороны провели через Сенат проект Закона об укреплении безопасности на Ближнем Востоке 2019 года, но он не прошёл Палату представителей. Проект поправок о вознаграждении лиц, предоставляющих информацию об обходе санкций, получил поддержку в Палате представителей, но не прошёл Сенат.

Распределение инструментов санкций, отражённых в законопроектах Конгресса, говорит в пользу их универсальности. В 225 случаях в качестве одной из мер прописывается блокировка активов. Другой популярный инструмент — визовые ограничения. В качестве самостоятельной меры они прописаны в 25 законопроектах, но в связке с другими мерами используются ещё в 212 законопроектах. На деле число блокирующих и визовых санкций можно считать более высоким. В 51 случае предлагается использование санкций по Глобальному закону Магнитского. Последний подразумевает заморозку активов и визовые ограничения. То же касается и законопроектов, которые обязывают или дают полномочия президенту использовать санкции по ИЕРА (41 случай).

Остаются в повестке и различные торговые санкции, то есть запреты на поставки или закупки определённых товаров. Среди различных мер они упоминаются в 59 биллях. Существуют и специфические меры, применимые к отдельным случаям. Среди них, например, предложения об ограничениях оборонного экспорта в Саудовскую Аравию, конфискации имущества заблокированных российских лиц или запрет на участие Турции в программе производства и эксплуатации истребителя F-35.

* * *

Проведённый анализ показывает, что в области политики санкций тематические приоритеты Конгресса и исполнительной власти во многом совпадают. Законодатели вносят в повестку новые, подчас экзотические темы. Тем не менее ядро приоритетов является общим для обеих ветвей власти. В то же время в подобном ядре выделяются свои особенности. Если по вопросу санкций против Китая или России приоритеты законодательной и исполнительной власти можно полагать совпадающими, то на иранском направлении заметна более серьёзная оппозиция Конгресса и попытки ограничить полномочия президента по ряду вопросов. В рассматриваемый период

такие попытки успехом не увенчались, хотя в прошлом Конгресс сумел создать «паутину законов», которая ограничивала манёвр президента в отношениях с Ираном, в том числе по вопросу смягчения или отмены санкций. Сторонники теории сильного Конгресса базируют свои аргументы на случаях ярких расхождений подходов двух ветвей власти или открытого противодействия законодателей президенту. Проведённый анализ показывает, что такие случаи являются скорее исключением. Это также вряд ли означает слабость Конгресса. Скорее речь идёт о сотрудничестве с администрацией по вопросам санкций как о нормальном и рутинном процессе и о соперничестве как об исключительных случаях-флуктуациях.

Данные демонстрируют наличие партийных расхождений по ряду вопросов, а также присутствие тем, продвигаемых отдельными партиями. Республиканцы заявили о себе как о локомотиве антикитайских санкций, непримиримых противниках восстановления «иранской ядерной сделки», сторонниках санкций в отношении Афганистана и др. Демократы продвигают политику санкций в новые области, такие как климат, экология, права меньшинств. При этом значительная доля законопроектов всё же готовится с участием представителей обеих партий. Именно они в большинстве своём становятся законами. В отличие от Китая, Россия является предметом большего консенсуса республиканцев и демократов. По крайней мере, совместных законопроектов по антироссийским санкциям больше.

Инструментарий санкций во многом универсален. Блокировка активов, визовые санкции, торговые ограничения — типичные средства, предлагаемые Конгрессом. В ряде законопроектов предлагаются особые ограничительные меры для отдельных стран, такие как участие в совместных оборонных программах. Вместе с тем универсальные инструменты явно преобладают. Блокировка активов и визовые ограничения выделяются среди остальных мер. В целом это соответствует гло-

бальной тенденции распространения «точечных» или «умных» санкций. В то же время торговые ограничения, широко применявшиеся в XX веке, остаются частью санкционного арсенала.

Исследование показывает, что Конгрессу свойственна широкая палитра мнений как с точки зрения числа тем и приорите-

тов, так и с точки зрения отдельных деталей внутри этих тем. Нет сомнений в том, что Россия останется в числе ключевых целей политики санкций. Дальнейший сбор данных о политике Конгресса в области санкций сохраняет свою актуальность как с чисто научной, так и прикладной точки зрения.

Список литературы

- Белоголов А.М. Белый дом и Капитолий — партнёры и соперники. Принятие США международных обязательств. М.: Международные отношения, 1974. 197 с.
- Громыко А.А. Конгресс США. Выборы, организация, полномочия. М.: Издательство ИМО, 1957. 190 с.
- Журавлёва В.Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США. М.: ИМЭМО РАН, 2011. 164 с.
- Иванов Ю.А. Конгресс США и внешняя политика: возможности и методы влияния. М.: Наука, 1982. 214 с.
- Кокошин А.А. США: за фасадом глобальной политики. М.: Политиздат, 1981. 368 с.
- Маргоев А.Р., Хейри Д.С. Возможна ли верификация снятия санкций как гарантия иранской ядерной сделки? // Пути к миру и безопасности. 2021. №2 (61). С. 110–128.
- Маринин С.Б. США: политика и управление. Федеральное правительство. М.: Международные отношения, 1964. 239 с.
- Согрин В.В. Политическая власть в США: характер и исторические этапы // Новая и новейшая история. 2004. №2. С. 3–27.
- Тимофеев И.Н. Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля // Россия в глобальной политике. 2022а. Т. 20. № 4. С. 136–152.
- Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 73–90.
- Тимофеев И.Н. Политика санкций США на уровне исполнительной власти // Мировая экономика и международные отношения. 2022б. Т. 66. № 3. С. 23–32.
- Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 2 (59). С. 26–42.
- Травкина Н.М. Федеральный бюджет США: закон и политика. М.: Наука, 2002. 224 с.
- Юнгблюд В.Т., Ильин Д.В. Поправка Джексона-Вэника и развитие советско-американских отношений в 1972–1975 гг. // Вестник МГИМО-Университета. 2020. Т. 13. № 2. С. 7–39.
- Chafetz J. Congress's Constitution // University of Pennsylvania Law Review. 2012. Vol. 160. P. 715–778.
- Cooper Z., Lorber E. Sanctioning the Dragon // The National Interest. 2016. No. 2. P. 36–42.
- Hanauer L. The Days after a Deal with Iran. Congress's Role in Implementing a Nuclear Agreement. Santa Monica: Rand Corporation, 2015. 38 p.
- Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.
- Jaffer J. Elements of Its Own Demise: Key Flaws in the Obama Administration's Domestic Approach to the Iran Nuclear Agreement // Case Western Reserve Journal of International Law. 2019. Vol. 51. P. 77–101.
- Jones H. The President, Congress, and Foreign Relations // California Law Review. 1941. Vol. 29. No. 5. P. 565–585.
- Kadkakhodae E., Zeinab G. Otherising Iran in American Political Discourse: Case Study of a Post-JCPOA Senate Hearing on Iran Sanctions // Third World Quarterly. 2019. Vol. 40. No. 1. P. 109–128.
- Leloup L., Sull S. Congress Versus the Executive: the "Two Presidencies" Reconsidered // Social Science Quarterly. 1979. Vol. 59. No. 4. P. 704–719.
- Lindsay J. Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism // International Studies Quarterly. 1994. Vol. 38. P. 281–304.
- Olson W. President, Congress and American Foreign Policy: Confrontation or Collaboration? // International Affairs. 1976. Vol. 54. No. 4. P. 565–581.
- Reisenfeld S. The Power of Congress and the President in International Relations: Three Recent Supreme Court Decisions // California Law Review. 1937. Vol. 25. No. 6. P. 643–675.

- Reisenfeld S.* The Power of Congress and the President in International Relations: Revisited // *California Law Review*. 1987. Vol. 75. No. 1. P. 405–414.
- Scott J., Carter R.* The Not-So-Silent Partner: Patterns of Legislative-Executive Interaction in the War on Terror, 2001–2009 // *International Studies Perspectives*. 2014. Vol. 15. P. 168–208.
- Vickery P.* Trumping Congress // *Texas Law Review*. 2019. Vol. 97. P. 1309–1333.
- Wildavsky A.* The Two Presidencies // *Transaction*. 1966. No. 4. P. 7–14.

US CONGRESS AND POLICY OF SANCTIONS:

AN EMPIRICAL ANALYSIS OF CONGRESSIONAL BILLS

IVAN TIMOFEEV

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

Abstract

U.S. Congress plays an increasing role in the American policy of economic sanctions. Although the President and the Administration retain a significant power in national foreign policy, including the use of sanctions, Congress affects political agenda, promotes its own design of sanctions and keeps an eye on their implementation and further upgrade. Emergence of sanctions in the public laws, initiated and passed by Congress, usually makes their revocation hardly possible and keeps them for a long term. Such an institutional role of Congress raises a number of research questions. What are the key target priorities for Congress in terms of sanctions policy? Do these priorities overlap with the ones of the Administration? Are there any partisan splits on sanctions or sanctions policy is rather a matter of bipartisan consensus? What instruments of sanctions does Congress prefer? What share of bills finally turns into public laws and what is a connection of bills success to partisan affiliation or priorities concerned? To deal with these questions, the article reflects an analysis of 539 Congressional bills on sanctions, introduced in the House of Representatives and the Senate in 2019–2023. The database of bills includes such variables as targets of sanctions, political triggers of proposed restrictions, list of measures proposed, partisan affiliation of sponsors and cosponsors, etc. Results demonstrate the overlapping of priorities of Congress and Administration, though Congress attempts to constrain Administration on a number of issues, such as Iranian Nuclear Deal. There are specific partisan priorities. Republicans are proactive on sanctioning China, Iran and Afghanistan. Democrats are exploring new areas of sanctions use, such as climate, ecology, minorities' rights, etc. Still, most of the bills have a bipartisan composition of sponsors and cosponsors. Most of successful bills, which turned into laws, are of bipartisan nature. Congressional bills imply the use of universal instruments of targeted sanctions such as asset blocking, visa bans or trade restrictions. However, country-specific measures, like suspension of particular military cooperation programs, are also on the radars of Congress. China and Russia a key priorities for Congress in terms of sanctions.

Keywords:

sanctions; policy of sanctions; US Congress; US President

References

- Belonogov A. (1974). *Belyj dom i Kapitolij – partner i soperniki. Prinyatie SSHA mezhdunarodnykh obyazatelstv* [White House and Capitol Hill – Partners and Competitors. International Obligations' Adoption Process in the US]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. 197 p.

- Chafetz J. (2012). Congress's Constitution. *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 160. P. 715–778.
- Cooper Z., Lorber E. (2016). Sanctioning the Dragon. *The National Interest*. No. 2. P. 36–42.
- Gromyko A. (1957). *Kongress SSHA. Vybory, organizatsiya, polnomochiya* [US Congress. Elections, Structure, Powers]. Moscow: IMO. 190 p.
- Hanauer L. (2015). *The Days after a Deal with Iran. Congress's Role in Implementing a Nuclear Agreement*. Rand Corporation. 38 p.
- Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. (2009). *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics. 248 p.
- Ivanov Yu. (1982). *Kongress SSHA i vneshnyaya politika: vozmozhnosti i metody vliyaniya* [US Congress and Foreign Policy: Ways and Means of Influence]. Moscow: Nauka. 214 p.
- Jaffer J. (2019). Elements of Its Own Demise: Key Flaws in the Obama Administration's Domestic Approach to the Iran Nuclear Agreement. *Case Western Reserve Journal of International Law*. Vol. 51. P. 77–101.
- Jones H. (1941). The President, Congress, and Foreign Relations. *California Law Review*. Vol. 29. No. 5. P. 565–585.
- Kadkahodae E., Zeinab G. (2019). Otherising Iran in American Political Discourse: Case Study of a Post-JCPOA Senate Hearing on Iran Sanctions. *Third World Quarterly*. Vol. 40. No. 1. P. 109–128.
- Kokoshin A. 1981. *SSHA: za fasadom global'noy politiki* [The United States: Uncovering the Façade of the Global Politics]. Moscow: Politizdat. 368 p.
- Leloup L., Sull S. (1979). Congress Versus the Executive: the "Two Presidencies" Reconsidered. *Social Science Quarterly*. Vol. 59. No. 4. P. 704–719.
- Lindsay J. (1994). Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism. *International Studies Quarterly*. Vol. 38. P. 281–304.
- Margoef A., Heirie D. (2021). Vozmozhna li verifikatsiya snyatiya sanktsij kak garantiya iranskoj yadernoj sdelki [Can Sanctions Removal Verification Secure the Iran Nuclear Deal?]. *Puti k miru i bezopasnosti*. No. 2 (61). P. 110–128.
- Marinin S. (1964). *SSHA: politika i upravlenie. Federal'nyj pravitel'stvennyj apparat* [The United States: Policy and Governance]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. 239 p.
- Olson W. (1976). President, Congress and American Foreign Policy: Confrontation or Collaboration? *International Affairs*. Vol. 54. No. 4. P. 565–581.
- Reisenfeld S. (1937). The Power of Congress and the President in International Relations: Three Recent Supreme Court Decisions. *California Law Review*. Vol. 25. No. 6. P. 643–675.
- Reisenfeld S. (1987). The Power of Congress and the President in International Relations: Revisited. *California Law Review*. Vol. 75. No. 1. P. 405–414.
- Scott J., Carter R. (2014). The Not-So-Silent Partner: Patterns of Legislative-Executive Interaction in the War on Terror, 2001–2009. *International Studies Perspectives*. Vol. 15. P. 168–208.
- Sogrin V. (2004). Politicheskaya vlast' v SSHA: kharakter i istoricheskoe etapy [The Substance and Evolution of the U.S. Political Power]. *Novaya i noveishaya istoriya*. No. 2. P. 3–27.
- Timofeev I. (2018). Ekonomicheskie sanktsii kak politicheskoe ponyatie [Economic Sanctions as a Concept of Power Politics]. *Vestnik MGIMO Universiteta*. No. 2 (59). P. 26–42.
- Timofeev I. (2020). "Sanktsii za narushenie sanktsij": prinuditel'nye mery Ministerstva finansov SSHA protiv kompanij finansovogo sektora ["Sanctions for Sanctions Violation": U.S. Department of Treasury Enforcement Actions against the Financial Sector]. *Polis. Political Studies*. No. 6. P. 73–90.
- Timofeev I. (2022). Politika sanktsij SSHA na urovne ispolnitel'noj vlasti [An Executive Dimension of the U.S. Policy of Sanctions]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 66. No. 3. P. 23–32.
- Travkina N. (2002). *Federal'nyj byudget SSHA: zakon i politika* [US Federal Budget: Law and Politics]. Moscow: Nauka. 224 p.
- Vickery P. (2019). Trumping Congress. *Texas Law Review*. Vol. 97. P. 1309–1333.
- Wildavsky A. (1966). The Two Presidencies. *Transaction*. No. 4. P. 7–14.
- Yungblyud V., Ilyin D. (2020). Popravka Jaksona-Vanika i razvitie sovetско-amerikanskikh otnoshenij v 1972–1975 gg. [Jackson-Vanik Amendment and Development of Soviet-U.S. Relations in 1972–1975]. *Vestnik MGIMO Universiteta*. Vol. 13. No. 2. P. 7–39.
- Zhuravleva V. (2011). *Peretyagivanie Kanata vlasti: vzaimodejstvie Prezidenta i Kongressa SSHA* [Competing for Power: the Interaction of the U.S. President and U.S. Congress]. Moscow: IMEMO RAS. 164 p.