

УДК 327

## ПОЛИТИКА САНКЦИЙ БРИТАНИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ И РОССИЙСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ

© 2022 ТИМОФЕЕВ Иван Николаевич\*

*Кандидат политических наук, доцент,  
Кафедра политической теории МГИМО МИД России,  
программный директор Российского совета по международным делам (РСМД)  
119454, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76, ауд. 324*

*\*E-mail: itimofeev@russiancouncil.ru*

*ORCID: 0000 0003 1676 2221 SCOPUS: 35293701300*

Поступила в редакцию 16.03.2022

После доработки 29.03.2022

Принята к публикации 16.05.2022

**Аннотация.** Британия является одним из ключевых инициаторов санкций в отношении России. Страна ведет самостоятельную политику ограничительных мер после выхода из Евросоюза. Сформирован институциональный дизайн и широкий опыт применения санкций. Вместе с тем существующая академическая литература оставляет целый ряд исследовательских вопросов, которые являются центральными для предлагаемой статьи. В чем специфика институционального дизайна политики британских санкций на современном этапе? Каковы основные тенденции их применения в сравнении с другими игроками (США, ЕС, Китаем, Россией)? Каковы особенности санкций в отношении России? Данные вопросы составляют исследовательскую проблему предлагаемой статьи. Выдвинуты следующие гипотезы. Во-первых, британская политика санкций имеет специфический институциональный дизайн, одной из особенностей которого является концентрация ключевых механизмов в одном базовом законодательном акте и относительно высокой автономией исполнительной власти. Вместе с тем Лондон использует универсальные санкционные инструменты, сопоставимые с аналогами в США и ЕС. Во-вторых, Британии свойственна высокая активность применения санкций. Ее объемы представляются меньшими в сравнении с США и ЕС, но большими в сравнении с КНР и Россией. В-третьих, российское направление становится для Лондона приоритетным как с точки зрения количества вводимых санкций, так и разнообразия применяемых методов. Гипотезы тестируются с помощью анализа нормативно-правовых и иных официальных документов, а также с помощью Базы данных санкционных событий (БДСС) Российского совета по международным делам.

**Ключевые слова:** санкции, политика санкций, Великобритания, Россия.

**DOI:** 10.31857/S0201708322040027

**EDN:** gipbju

После выхода из Евросоюза Британия ведет самостоятельную политику санкций. За последние пять лет Лондон сформировал законодательную базу по вопросу ограничительных мер и практику их применения. С началом российской операции на Украине в 2022 г. санкции против России заняли приоритетное место в британской политике. Одновременно с союзниками по НАТО и другими партнерами, Соединенное Королевство ввело ряд финансовых, торговых, визовых и иных ограничений в отношении России. Формальные санкции сочетаются с неформальными бойкотами, которые ведутся бизнесом. По своему масштабу новые санкции не имеют прецедентов. Они чреватые значительным ущербом как для России, так и для самой Британии.

В российской и зарубежной литературе уже существует ряд исследований британской политики санкций после брекзита. Следует упомянуть доклады Королевского объединенного института оборонных исследований (RUSI) [Chase et al, 2019, 2020], других зарубежных исследователей [Moret and Pothier, 2018], а также работы отечественных авторов [например, Гландин и Панов, 2019; Хесин, 2019; Годованюк, 2018]. Кроме того, подготовлен целый ряд исследований, которые дают представление о внешнеполитическом контексте британской политики санкций на современном этапе [Ананьева и др., 2021, Ананьева и Годованюк, 2021]. Однако в имеющейся литературе остается множество пробелов, которые оставляют ряд исследовательских вопросов: в чем специфика институционального дизайна политики санкций Британии на современном этапе. Каковы основные тенденции их применения? Каковы особенности санкций в отношении России? Данные вопросы составляют исследовательскую проблему предлагаемой статьи.

Выдвинуты следующие гипотезы. Во-первых, британская политика санкций характеризуется специфическим институциональным дизайном, одной из особенностей которого является концентрация механизмов в одном базовом законодательном акте и относительно высокая автономия исполнительной власти. Вместе с тем Лондон использует универсальные санкционные инструменты, сопоставимые с аналогами в США и ЕС. Во-вторых, Британии свойственна высокая активность применения санкций. Ее объемы представляются меньшими в сравнении с США и ЕС, но большими в сравнении с КНР и Россией. В-третьих, российское направление становится для Лондона приоритетным как с точки зрения количества вводимых санкций, так и разнообразия применяемых методов.

Первая гипотеза тестируется на основе анализа базовых нормативно-правовых актов, регулирующих британскую политику санкций. Вторая гипотеза проверяется на основе Базы данных санкционных событий (БДСС) Российского совета по международным делам [Тимофеев, 2021]. В Базе отражены прецеденты использования ограничительных мер ключевыми странами-инициаторами, включая Британию. Третья гипотеза изучена на базе новых нормативно-правовых документов по России и с использованием данных БДСС.

Под санкциями будем понимать ограничительные меры, вводимые страной-инициатором или группой таких стран в отношении страны-мишени или их группы для достижения политических целей [Тимофеев, 2018]. В числе ключевых – принуждение страны-мишени к смене своего политического курса, нанесение ущерба и ограничение ее экономического и военного потенциала, а также посылка политических сигналов [Giumelli, 2016]. Санкции могут включать в себя заморозку активов и запреты на транзакции с отдельными лицами и организациям (блокирующие санкции), ограничения для отдельных секторов экономики страны-мишени (секторальные санкции), контроль экспорта и импорта (торговые санкции), ограничения свободы передвижения и транспортного сообщения (визовые санкции, запреты на использование воздушного и морского пространства), ограничения на инвестиции.

Многие из упомянутых мер являются таргетированными или «умными» санкциями, то есть направленными на отдельных лиц, а не на страну в целом. Парадигма «умных санкций» доминировала в практике ключевых стран-инициаторов последние два десятилетия [Drezner, 2015]. Однако в некоторых случаях точечные санкции приводили к серьезным эффектам для экономики стран-мишеней [Douhan, 2020]. То есть, будучи формально направленными против отдельных лиц, они оказывали влияние на страну-мишень в целом. Санкции против России, которые вводятся с февраля 2022 г., стали признаком изменения парадигмы. На смену «умным санкциям» пришло «санкционное цунами» или «ковровая бомбардировка экономики», когда применяется одновременно самый широкий набор инструментов в предельно сжатый отрезок времени [Тимофеев, 2022]. Смена парадигмы свойственна как Британии, так и ее союзникам по НАТО.

Следует также различать многосторонние и односторонние ограничительные меры. К первым относятся те ограничения, которые вводятся решением Совета Безопасности ООН и исполняются странами-членами [Джазаيري, 2015]. Вторые вводятся странами-инициаторами в обход решений СБ ООН на основе собственного законодательства.

### ***Британская политика санкций: институциональный дизайн***

Политика санкций Британии регулируется законом 2018 г. «О санкциях и борьбе с отмыванием денег» (далее SAMLA)<sup>1</sup>. В нем определены виды ограничительных мер, цели их применения, полномочия исполнительной и законодательной власти, процедура использования санкций и отчетности по их исполнению. Примечательно, что закон охватывает как те санкции, которая Британия должна использовать во исполнение резолюций СБ ООН, так и т. н. «необязательные» (discretionary) санкции, под которыми подразумеваются односторонние меры. Закон вводит и промежуточную категорию санкций, целью которых является исполнение иных международных соглашений, не охватываемых резолюциями СБ ООН. (ст. 1. SAMLA).

<sup>1</sup> UK Government (2018) Sanctions and Anti-Money Laundering Act. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents/enacted/data.htm> (дата обращения: 09.05.2022)

Полномочиями вводить санкции обладают профильные министры (appropriate Ministers), к числу которых относятся государственные секретари. Такими полномочиями обладает также Казначейство. К типам ограничительных мер принадлежат финансовые, визовые, торговые, транспортные (воздушные и морские), а также иные меры, в т.ч. необходимые для имплементации ограничительных мер СБ ООН. Санкции вводятся в форме регламента, который отражает режим ограничений в отношении той или иной страны или функциональной проблемы. Вводя новый регламент, профильный министр должен предоставить Парламенту отчет о мотивах введения санкций. Ст. 30 обязывает профильного министра ежегодно отчитываться по каждому регламенту перед Парламентом. Более того, ряд регламентов требует утверждения Парламентом. К ним относятся те регламенты, которые не предусматривают исполнения резолюций СБ ООН, то есть односторонние меры. Ст. 55 SAMLA предполагает утверждение таких регламентов обеими палатами Парламента в течение 28 дней. В частности, регламенты о санкциях в отношении России и Белоруссии проходили через Парламент.

Британский дизайн политики санкций отличается относительно высокой автономией исполнительной власти в сравнении с США и ЕС. В США президент обладает широкими полномочиями по введению санкций, регулируемых законом 1977 г. «О чрезвычайных экономических полномочиях» (IEEPA)<sup>1</sup>. Он может весьма оперативно применять санкции своими исполнительными указами. Он также передает соответствующие полномочия на уровень отдельных ведомств, которые дополняют санкции своими подзаконными актами (директивами, лицензиями и т.п.) [Тимофеев, 2022]. Однако, начиная с 1970-х гг., Конгресс предпринимал безуспешные попытки ограничить полномочия президента по ряду направлений. Например, по иранской тематике сформирована целая «паутина законов» [Hanauer, 2020], ограничившая маневр для исполнительной власти. Каждый закон может подразумевать отдельные виды отчетности исполнительной власти, то есть они менее стандартизированы в сравнении с британским механизмом. В Евросоюзе процедура введения санкций более сложна, хотя и вполне работоспособна [Giumelli et al., 2020; Тимофеев, 2021]. Требуется единогласная поддержка проектов решений и регламентов всеми членами Совета ЕС. Впрочем, случаи расхождений весьма редки. Так, в 2020 г. Кипр блокировал решение о санкциях против белорусских официальных лиц, пытаясь добиться внимания к своим озабоченностям действиями Турции на шельфе в Восточном Средиземноморье<sup>2</sup>. В конечном итоге «белорусский пакет» все же был принят.

Сами инструменты ограничительных мер универсальны. Британия применяет заморозку активов отдельных физических и юридических лиц, секторальные санкции, экспортный контроль, запреты на импорт и т.п. Аналогичные меры используют США, ЕС и многие другие. Британия заимствовала у своих союзников и т.н.

<sup>1</sup> U.S. Congress (1977) <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/house-bill/7738> International Emergency Economic Powers. URL: (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>2</sup> Тадтаев Г. (2020) СМИ узнали о блокировке Кипром санкций Евросоюза против Белоруссии. РБК. 10.07.2020. URL: <https://www.rbc.ru/politics/10/09/2020/5f59a8619a7947415cf7054f> (дата обращения: 09.05.2022)

«правило 50%». Оно подразумевает, что финансовые санкции распространяются как на поименованных в санкционных списках лиц, так и на их дочерние предприятия или подконтрольные активы при условии, что доля владения составляет или превышает 50%<sup>1</sup>.

Политика санкций распределяется между несколькими ключевыми ведомствами – Министерством иностранных дел, Казначейством и Министерством международной торговли. МИД принимает ключевые политические решения по санкциям. В частности, Министерство разрабатывает проекты регламентов и поправок к ним. Казначейство администрирует применение финансовых санкций. В его составе действует Офис по применению финансовых санкций (OFSI). Министерство внешней торговли администрирует ограничения на импорт и экспорт. В его структуре функционирует Объединенная группа по экспортному контролю (ЕСJU). Подобная структура напоминает американский механизм, где ключевыми ведомствами также выступают Минфин, Минторг и Госдеп. К политике санкций могут привлекаться и другие ведомства. Например, в британском законодательстве транспортные санкции выделяются в отдельную категорию. Соответственно Министерство транспорта участвует в их имплементации.

Практика принудительных мер уголовного или административного характера в отношении нарушителей британских режимов санкций в Британии после брекзита только формируется. Можно констатировать заимствование целого ряда американских подходов. Например, в процессе административного преследования важным смягчающим обстоятельством является добровольное раскрытие нарушений, дающее скидку на штраф в размере до 50%. Сходной является и классификация нарушений<sup>2</sup>, в британском – о «серьезных» и «крайне серьезных»<sup>3</sup>. Вместе с тем число расследований пока несопоставимо. С 2019 г. OFSI расследовал шесть нарушений<sup>4</sup>, тогда как OFAC – профильный офис Минфина США – 63<sup>5</sup>. Такая разница может объясняться тем, что многие расследования OFAC касаются нарушений, произошедших за несколько лет до вынесения решения о штрафе, тогда как в случае OFSI

<sup>1</sup> UK Government (2020) UK Financial Sanctions General Guidance for Financial Sanctions Under the Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1062452/General\\_Guidance\\_-\\_UK\\_Financial\\_Sanctions.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1062452/General_Guidance_-_UK_Financial_Sanctions.pdf) (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>2</sup> U.S. Federal Register (2008), Appendix A to Part 501. Economic Sanctions Enforcement Guidelines. URL: [https://www.sec.gov/about/offices/ocie/aml/enf\\_guide\\_09082008.pdf](https://www.sec.gov/about/offices/ocie/aml/enf_guide_09082008.pdf) (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>3</sup> UK Government (2022) Monetary Penalties for Breaches of Financial Sanctions. Guidance. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1051875/Monetary\\_Penalties\\_Guidance\\_\\_Jan\\_2022\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1051875/Monetary_Penalties_Guidance__Jan_2022_.pdf) (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>4</sup> UK Government (2022) Enforcement of Financial Sanctions. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/enforcement-of-financial-sanctions> (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>5</sup> U.S. Department of the Treasury (2022) Civil Penalties and Enforcement. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/civil-penalties-and-enforcement-information> (дата обращения: 09.05.2022)

такого запаса по времени не было из-за сравнительной «молодости» британской политики санкций. В будущем можно ожидать меньшего числа применения штрафов в Британии в сравнении с США и в силу меньшей плотности транзакций в британской финансовой системе в сравнении с американской. Свою политику штрафных мер ведет и ЕСJU за нарушение норм экспортного контроля<sup>1</sup>. Здесь также прослеживаются параллели с работой американского Бюро промышленности и безопасности Министерства торговли. И в Британии, и в США существует уголовная ответственность за нарушение режимов санкций. В обеих странах важным основанием для уголовного преследования является наличие умысла и преднамеренных схем обхода санкций. Аналогичная практика существует в отдельных странах ЕС, например, в Германии.

### ***Санкционные события. Британия и другие инициаторы***

База данных санкционных событий РСМД показывает повышение санкционной активности Британии. Речь о самых разных событиях – от применения ограничительных мер в отношении отдельных лиц, до их смягчения или отмены. В 2020 г. в базе отмечено 58 событий, из которых 34 были «негативными» (введение санкций, их расширение и т.п.). В числе «негативных» событий непосредственно с Россией было связано лишь четыре. В 2021 г. отмечено 83 события, из них 48 негативных. Непосредственно по России – всего три события. В начале 2022 г. наблюдается резкий рост числа санкционных событий. За первые три месяца он составил 67 единиц, то есть больше, чем за весь 2020 г. Из них «негативными» были 35 событий. С Россией связано 23 единицы.

Для сравнения, по ЕС (не считая действий отдельных стран-членов и стран-партнеров) в 2020 г. было зафиксировано 110 событий, из которых 60 «негативных». В числе последних – 14 в отношении России. В 2021 г. эти показатели составляли соответственно 137, 70 и 9. В первом квартале 2022 г. – 45, 31 и 17.

По США в 2020 г. насчитывалось 440 событий, из которых 300 были «негативными». В числе «негативных» к России относилось 17 событий. В 2021 г. речь шла о 488, 302 и 31 случае, а в первом квартале 2022 г. – о 104, 72 и 29 событиях.

Представленные данные показывают, что общим для США, ЕС и Британии стал существенный рост санкционных событий, связанных с Россией. Особенностью Соединенного Королевства является как наращивание числа событий в целом, так и более впечатляющее расширение российского трека. Значительный рост фиксируется в первом квартале 2022 г. в связи с российской операцией на Украине. В Британии подобный рост наиболее заметен.

Для сравнения, Китай в 2020 г. характеризуется всего 11 событиями, из которых 9 были «негативными». Из них шесть было направлено против США, а три пред-

<sup>1</sup> UK Government (2022) Importers and Exporters: Financial Sanctions – Frequently Asked Questions. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/ofsi-guidance-html-documents/importers-and-exporters-financial-sanctions-frequently-asked-questions> (дата обращения: 09.05.2022)

ставляли собой создание новых санкционных механизмов. В 2021 г. в БДСС отмечалось 20 событий, из которых «негативными» было 15. Разброс стран-мишеней существенно вырос. Объяснялось это тем, что Китай вводил ответные санкции на ограничения западных стран в связи с правами человека и другими темами. Так, против США было направлено шесть действий, против Британии – два и по одному в отношении Бельгии, ЕС, Канады, Литвы. В 2022 г. пока наблюдается лишь одно событие – санкции против трех американских оборонных компаний. Впрочем, в БДСС отражаются лишь меры, имеющие формальное выражение. Тогда как КНР вполне может сочетать их и с неформальными ограничительными мерами.

Россия в 2020 г. выступила инициатором 17 событий, из которых «негативными» было девять. Под санкции попадали инициаторы ограничительных мер в отношении России, а также применялись меры в отношении «нежелательных организаций». В 2021 г. таких событий было уже 28, из которых «негативными» обозначено 21. Ограничения вводились против США, Британии, Канады, Чехии, Украины, Польши, Нидерландов, Германии. В первом квартале 2022 г. отмечено 14 событий, 12 из которых «негативные». Все они введены против инициаторов санкций в отношении самой России.

В сравнении с западными странами, Китай и Россия не показывают большой активности в области применения санкций: речь нередко идет об ответных мерах на вводимые ограничения. В российском случае наблюдается рост числа санкционных событий в первом квартале 2022 г., что очевидно связано с аналогичным ростом санкционного давления со стороны Запада.

### ***Санкции Британии в отношении России***

Ключевым правовым механизмом британских санкций в отношении России можно считать регламент по России 2019 г.<sup>1</sup>. Его целью было «стимулирование России к отказу от действий по дестабилизации Украины», включая проблему Крыма и Донбасса. До 2022 г. регламент в целом воспроизводил структуру санкций ЕС. В частности, в нем фиксировались визовые и блокирующие санкции (заморозка активов и запрет на предоставление экономических ресурсов) в отношении лиц, ответственных, по мнению властей Британии, за дестабилизацию Украины. Список лиц отражался в соответствующем приложении. Ст. 6, ч. 2 регламента четко прописывает определение данных «вовлеченных лиц». В их число входят и те, кто подконтролен данным лицам или действует от их имени. В частности, регламент фиксирует «правило 50%» (ст. 7). В регламенте воспроизводились и секторальные санкции. В их числе – запрет на кредитование поименованных в приложении российских финансовых, энергетических и оборонно-промышленных компаний, а также их дочерних структур (здесь тоже действует «правило 50%»). В отношении энергетического сектора запрещались продажа или перепродажа товаров и услуг для добычи нефти на континентальном шельфе, в Арктике, а также в рамках проек-

<sup>1</sup> UK Government (2019) The Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/855/introduction/made> (дата обращения 09.05.2022)

тов глубоководного бурения. Здесь же прописывалась и торговая блокада Крыма, запрещался экспорт в Россию оборонной продукции, технологий и товаров двойного назначения.

Наряду с украинским пакетом против России применялись и другие режимы. В частности, блокирующие санкции использовались в отношении российских граждан в ответ на предполагаемое применение нервнопаралитического вещества «Новичок» в 2018 и 2020 гг. («дело Скрипалей» и «дело Навального»). Блокировки осуществлялись в соответствии с регламентом о санкциях за использование химического оружия 2019 г.<sup>1</sup> В настоящее время в списке заблокированных лиц по нему числятся 17 граждан России и Государственный НИИ органической химии и технологии. Кроме россиян в списке пять граждан и одно учреждение из Сирии<sup>2</sup>. Блокирующие санкции использовались и в рамках регламента о санкциях за киберпреступления 2020 г.<sup>3</sup> В списки внесено 14 физических лиц и три юридических лица. Помимо россиян регламент был использован в отношении двух граждан КНР, по одной организации из КНДР, КНР и Турции<sup>4</sup>. Россияне блокировались по регламенту глобальных санкций в ответ на нарушение прав человека 2020 г.<sup>5</sup> Здесь они соседствуют с гражданами Республики Беларусь, КНР, Саудовской Аравии и других стран (всего 75 физических и 6 юридических лиц)<sup>6</sup>. 14 граждан России числятся и в списке по регламенту о санкциях в рамках борьбы с коррупцией 2021 г.<sup>7</sup>, наряду с гражданами Судана, Ирака, ЮАР, Индии и др. (всего 27 лиц)<sup>8</sup>. Впрочем, применение данных регламентов можно считать периферийным. Они имели скорее

<sup>1</sup> UK Government (2019) The Chemical Weapons (Sanctions) (EU Exit) Regulations. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2019/618/introduction/made> (дата обращения 09.05.2022)

<sup>2</sup> UK Government (2022) Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK. Regime: Chemical Weapons. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1061764/Chemical\\_Weapons.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1061764/Chemical_Weapons.pdf) (дата обращения 09.05.2022)

<sup>3</sup> UK Government (2020) The Cyber (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2020. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/597/contents/made> (дата обращения 09.05.2022)

<sup>4</sup> UK Government (2022) Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK. Regime: Cyber. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1063152/Cyber.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1063152/Cyber.pdf) (дата обращения 09.05.2022)

<sup>5</sup> UK Government (2020) The Global Human Rights Sanctions Regulations. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/680/contents/made> (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>6</sup> UK Government (2022) Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK. Regime: Global Human Rights. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1057481/Global\\_Human\\_Rights.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1057481/Global_Human_Rights.pdf) (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>7</sup> UK Government (2021) The Global Anti-Corruption Sanctions Regulations. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2021/488/made> (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>8</sup> UK Government (2022) Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK. Regime: Global Anti-Corruption. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1057478/Global\\_Anti-Corruption.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1057478/Global_Anti-Corruption.pdf) (дата обращения: 09.05.2022)

характер политического сигнала и в отличие от «украинского пакета» не затрагивали российские компании или сектора экономики.

Российская специальная операция на Украине стала поводом для радикального усиления санкционной политики Британии. Еще за две недели до операции в качестве реакции на маневры российской армии на юго-западном направлении британский МИД внес поправки в регламент о санкциях в отношении России 2019 г.<sup>1</sup>. Теперь под блокирующие санкции могло попасть не только лицо, которое прямо или косвенно участвовало в событиях вокруг Украины, но и любое лицо, имеющее прямое или косвенное отношение к российскому правительству, а также работающее в стратегических секторах российской экономики в интересах российского правительства. В числе секторов химическая промышленность, строительство, оборонно-промышленный комплекс, электроника, энергетика, добывающая промышленность, финансовый сектор, коммуникации и цифровые технологии, транспорт. До начала российской операции регламент не применялся.

После начала операции и вплоть до настоящего времени было принято еще восемь поправок к регламенту 2019 г. Поправка 2 уточняла запреты на операции с долговыми обязательствами, запреты на ведение корреспондентских счетов в Британии, ряд ключевых понятий, а также исключений из режима санкций<sup>2</sup>. Поправка 3 давала уточнения по ограничениям в отношении товаров двойного назначения, военных товаров, а также товаров для «критически значимых промышленных отраслей», вводила исключения для бытовой электроники<sup>3</sup>. Поправка 4 фиксировала ограничения на доступ в порты Британии морских судов под российским флагом или принадлежащих российским лицам, а также регистрацию таких судов<sup>4</sup>. Поправка 5 определяла финансовые санкции в отношении активов Центральной Банка, Фонда национального благосостояния, Минфина России и подконтрольных им лиц<sup>5</sup>. Поправка 6 расширяла экспортный контроль на авиакосмическую отрасль и услуги страхования для данной отрасли. Она вводила ограничения на доступ российских воздушных судов в Британию, запрещая их посадку, пролет в воздушном пространстве страны, регистрацию в Соединенном Королевстве<sup>6</sup>. Поправка 7 расширяла критерии для блокирования «вовлеченных лиц». В их числе, например, блокирование со стороны США, Канады, Австралии и ЕС. Запрещалось техниче-

---

<sup>1</sup> UK Government (2022) The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) Regulations. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/123/regulation/3/made> (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>2</sup> UK Government (2022) The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№2) Regulations. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/194/contents/made> (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>3</sup> UK Government (2022) The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№3) Regulations. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/195/contents/made> (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>4</sup> UK Government (2022) The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№4) Regulations. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/203/made> (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>5</sup> UK Government (2022) The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№5) Regulations. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/205/contents/made> (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>6</sup> UK Government (2022) The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№6) Regulations. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/241/contents/made> (дата обращения: 09.05.2022)

ское обслуживание судов и самолетов, принадлежащих заблокированным лицам<sup>1</sup>. Поправка 8 вводила запрет на экспорт в Россию ряда «товаров роскоши» (ранее аналогичные меры приняли США и ЕС, причем речь идет о весьма широком наборе – от автомобилей и часов, до роялей и одежды в высоких ценовых категориях). Данная поправка также запрещала импорт российской стали и продукции черной металлургии. ЕС также ранее принимал аналогичное решение. Были добавлены ограничения по экспертному контролю: под него попадали технологии и товары, необходимые для переработки нефти, квантовые компьютеры и высокотехнологичные материалы (advanced materials)<sup>2</sup>. Кроме того, было объявлено о запрете на импорт серебра, товаров из дерева и иных продуктов, включая икру, а также о повышении тарифов на резину и алмазы<sup>3</sup>. Наряду с другими членами «Большой Семерки», Британия отменила режим наибольшего благоприятствования в торговле с Россией и Белоруссией<sup>4</sup>. Поправка 9 запрещала провайдерам интернет-услуг предоставлять доступ к социальным сетям, сервисам, приложениям российским лицам, находящимся под санкциями<sup>5</sup>. Также объявлено о запрете на предоставление россиянам (вне зависимости от санкционных списков) услуг в области консалтинга, бухгалтерии и PR<sup>6</sup>.

Наряду с указанными поправками, Лондон активно вводил блокирующие финансовые санкции в отношении российских граждан и организаций. 22 февраля заблокировано три крупных предпринимателя (Геннадий Тимченко, Игорь и Борис Ротенберги) и пять банков (банк «Россия», Черноморский банк развития, ИС банк, Генбанк и Промсвязьбанк). Данные меры можно было считать громким предупреждением, которое закономерно было проигнорировано Москвой. Спустя два дня последовала новая волна. На этот раз были заблокированы крупные оборонные предприятия (Объединенная судостроительная корпорация, Объединенная авиастроительная корпорация, Уралвагонзавод, Ростех, Тактическое ракетное вооружение, а также банк ВТБ – один из крупнейших российских финансовых институтов). В списки заблокированных лиц внесли и пятерых граждан России, включая детей крупных государственных деятелей, занимающих различные управленческие посты. 25 фев-

<sup>1</sup> UK Government (2022) The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№7) Regulations. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/395/contents/made> (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>2</sup> UK Government (2022) The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№8) Regulations. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/452/made/data.pdf> (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>3</sup> UK Government (2022) UK Announces Further Import Sanctions Against Russia. URL: [https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-further-import-sanctions-against-russia?utm\\_medium=email&utm\\_campaign=govuk-notifications-topic&utm\\_source=c7895b38-02ff-4495-9183-eb9196464657&utm\\_content=daily](https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-further-import-sanctions-against-russia?utm_medium=email&utm_campaign=govuk-notifications-topic&utm_source=c7895b38-02ff-4495-9183-eb9196464657&utm_content=daily) (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>4</sup> UK Government (2022) UK Announces New Economic Sanctions Against Russia. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-new-economic-sanctions-against-russia> (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>5</sup> UK Government (2022) The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№9) Regulations. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/477/made/data.pdf> (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>6</sup> UK Government (2022) Russia Cut Off From UK Services. URL: [https://www.gov.uk/government/news/russia-cut-off-from-uk-services?utm\\_medium=email&utm\\_campaign=govuk-notifications-topic&utm\\_source=82c72197-4728-4d31-9c48-2e4d1a67f2d3&utm\\_content=immediately](https://www.gov.uk/government/news/russia-cut-off-from-uk-services?utm_medium=email&utm_campaign=govuk-notifications-topic&utm_source=82c72197-4728-4d31-9c48-2e4d1a67f2d3&utm_content=immediately) (дата обращения: 09.05.2022)

раля в список заблокированных лиц власти Британии добавили президента России Владимира Путина и министра иностранных дел Сергея Лаврова. Сама по себе такая мера является редкостью. Обычно инициаторы санкций предпочитают не блокировать высших должностных лиц. Однако данный шаг был осуществлен и другими инициаторами, включая США и ЕС. 28 февраля запрещены транзакции с Центральным Банком, Фондом национального благосостояния и Минфином России. В этот же день списки заблокированных лиц пополнили Банк Открытие, Совкомбанк и Внешэкономбанк. В течение марта-мая блокирующие санкции в отношении российских лиц интенсивно расширялись. Под них попали Российский фонд прямых инвестиций, компании «Согаз», Зеленодольский судостроительный завод, «Роснефть Аэро», Уральский банк реконструкции и развития, Альфа-Банк, Алроса, Газпромбанк, Русгидро, Россельхозбанк, РЖД, Российская венчурная компания, СМП Банк, Совкофлот, Московский кредитный банк, Сбербанк, медиагруппа «Россия Сегодня» и др. Среди физических лиц под санкции попали такие крупные бизнесмены и государственные чиновники, как Игорь Шувалов, Алишер Усманов, Роман Абрамович, Игорь Сечин, Андрей Костин, Алексей Миллер, Николай Токарев, Дмитрий Лебедев, Герман Греф, Дмитрий Шугаев, Олег Тиньков, Юрий Трутнев, Леонид Михельсон, Тигран Худавердян, все члены Государственной Думы и Совета Федерации, голосовавшие за признание суверенитета Луганской и Донецкой народных республик<sup>1</sup>.

Всего в британском списке заблокированных лиц (Consolidated List of Financial Sanctions) по состоянию на май 2022 г. числилось 1255 физических и 148 юридических лиц<sup>2</sup>. Для сравнения, ЕС заблокировал 1110 физических и 83 юридических лиц<sup>3</sup>. В США только по исполнительному указу 14024 заблокировано 826 физических и юридических лиц. Этот правовой механизм является ключевым для блокирующих санкций в связи с военной операцией на Украине. Сюда можно добавить и 232 лица, которые были заблокированы по «украинскому досье» с 2014 г. по иным указам (13660, 13661, 13662 и др.). Итого – 1058 лиц. Это число не учитывает тех, кто был заблокирован по иным направлениям – «вмешательство в выборы», права человека, конфликт в Сирии и т.п.<sup>4</sup>

Иными словами, блокирующие санкции Лондона во многом совпадают с аналогичными мерами США и ЕС. То же можно сказать и об экспортном контроле. Его правила имеют в британском случае свою специфику. Например, Лондон не ведет отдельные списки физических и юридических лиц, на которые распространяются

<sup>1</sup> UK Government (2022) Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK. Regime: Russia. URL:

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1073489/Russia.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1073489/Russia.pdf) (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Council of the EU (2014-2022) Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2017. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0145-20220414> (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>4</sup> U.S. Department of the Treasury (2022) Specially Designated Nationals And Blocked Persons List (SDN). URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists> (дата обращения: 09.05.2022)

определенные торговые ограничения, тогда как США, ЕС и, например, Япония, такие списки ведут. Однако номенклатура товаров, в отношении которых введен экспортный контроль, в целом совпадает с другими инициаторами, включая электронику, товары двойного назначения, оборудование для нефтепереработки, товары роскоши и др.

Можно говорить и о сходстве планов по дальнейшему наращиванию санкций. Важную роль в них занимает частичный или полный отказ от импорта российского ископаемого топлива. США уже полностью запретили его ввоз<sup>1</sup>. Евросоюз запретил поставки угля после августа 2022 г.<sup>2</sup>. Британия пока формальных запретов не ввела, но озвучивала планы отказа от угля и нефти из России до конца 2022 г.<sup>3</sup>. Такие расхождения можно считать временными. Вытесняя российское сырье, инициаторы санкций руководствуются своими экономическими интересами и степенью зависимости от российских сырьевых товаров. Введение санкций по ним будет неоднородным, но сам курс на отказ от сырья из России является общим для указанных инициаторов санкций.

Таким образом, можно говорить о применении в отношении России практически всего набора санкций, предполагаемых британским законодательством. Впрочем, это не говорит об исчерпанности санкционных инструментов. В будущем санкции могут наращиваться путем расширения списка заблокированных лиц, номенклатуры товаров, ограниченных экспортными контролем и запретами на импорт, запретами на инвестиции и т.п. Возможны и новые качественные изменения. В их числе – конфискация собственности российских лиц, которая ранее была заморожена в юрисдикции Британии по причине введения блокирующих санкций. Подобная практика получила свое развитие в законодательстве США. Вполне вероятно ее отражение и в британском законодательстве и правоприменении.

\* \* \*

После выхода из ЕС Британия перезапустила самостоятельно механизмы политики санкций. Был доработан институциональный дизайн и появился базовый «Закон о санкциях и борьбе с отмыванием денег». На его основе подготовлены регламенты, отражающие политику санкций по отдельным направлениям. Несмотря на специфику институтов и законодательства, можно говорить об универсальности санкционных инструментов, применяемых Лондоном и его союзниками, прежде всего, США и ЕС. Ими используются сходные инструменты блокирующих финан-

<sup>1</sup> U.S. President (2022) Prohibiting Certain Imports and New Investments With Respect to Continued Russian Federation Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine. URL: [https://home.treasury.gov/system/files/126/eo\\_14066.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/eo_14066.pdf) (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>2</sup> Council of the EU (2014-2022) Council Decision 2014/512 CFSP of 31 July 2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0512-20220409> (дата обращения: 09.05.2022)

<sup>3</sup> ИА Интерфакс (2022) Британия намерена отказаться от импорта угля и нефти из РФ до конца года. 06.04.2022. <https://www.interfax.ru/world/833558> (дата обращения: 09.05.2022)

совых санкций, торговых ограничений, транспортных запретов и т.п. Сопоставимы и параметры принудительных мер в отношении нарушителей санкционных режимов. База данных санкционных событий показывает достаточно высокую активность Лондона в применении санкций. Однако место России в общей доле санкционных действий Британии до 2022 г. было второстепенным: число таких событий было невелико. Резкое изменение политической обстановки в феврале 2022 г. привело к взрывному обострению политики санкций как в количественном, так и в качественном отношении.

В целом можно говорить о высоком уровне координации политики санкций Лондона, Брюсселя и Вашингтона. Им присущ сопоставимый охват российских физических и юридических лиц блокирующими санкциями, общие направления экспортного контроля и запретов на импорт, идентичные транспортные санкции. Прослеживается и общность стратегических целей, включая вытеснение российского сырья со своего рынка. Существуют отдельные расхождения по спискам заблокированных лиц или по тем или иным запретам. Например, США и ЕС, в отличие от Британии, пока не запретили консалтинговые услуги в интересах российских лиц. Такие расхождения все же трудно назвать принципиальными. Политика санкций в отношении России на фоне украинского кризиса задействовала практически все возможные инструменты. Их применение не исчерпано. По мере углубления политических противоречий можно ожидать расширения ограничительных мер в отношении России.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Ананьева Е.В., Годованюк К.А. (2021) Стратегия национальной безопасности Британии: замыслы и воплощение. *Аналитические записки Института Европы РАН*, Выпуск IV, № 30. С. 12–21.

Ананьева Е.В. и др. (2021) Британия после Брекзита. *Доклады Института Европы РАН*, № 386. Отв. редактор Годованюк К.А. Институт Европы РАН, Москва. 184 с.

Гландин С.В., Панов Ф.Ю. (2020) Применение экономических и финансовых санкций Великобритании после Brexit. *Закон*, № 6. С. 142–158.

Годованюк К.А. (2018) Ядерная сделка с Ираном – позиция Лондона. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*, № 3. С. 106–112.

Тимофеев И.Н. (2018) Экономические санкции как политическое понятие. *Вестник МГИМО-Университета*, № 2 (59). С. 26–42.

Тимофеев И.Н. (2021) Политика санкций Европейского Союза. Опыт событийного анализа. *Современная Европа*, № 2, март-апрель. С. 17–27.

Тимофеев И.Н. (2022) Политика санкций США на уровне исполнительной власти. *Мировая экономика и международные отношения*, № 3 (22). С. 23–32.

Хесин Е.С. (2019) Россия-Британия: экономические отношения в условиях санкций и брекзита. *Контурь глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. № 2 (12). С. 164–180.

Chase, I., Dall, E. and Keatinge, T. (2019) ‘Designing Sanctions After Brexit. Recommendations on the Future of UK Sanctions Policy’. RUSI Occasional Paper. September. 51 p.

Chase, I., Dall, E. and Keatinge, T. (2020) ‘Coordinating Sanctions After Brexit. Considerations for the Future of UK Sanctions Policy’. RUSI Occasional Paper. May. 27 p.

Douhan, A. (2020) 'Negative Impact of Unilateral Coercive Measures: Priorities and Road Map'. U.N. General Assembly Human Rights Council, July 21.

Drezner, D. (2015) 'Targeted Sanctions in a World of Global Finance', *International Interactions* 41: pp. 755–764.

Giumelli, F., Hoffmann, F. and Ksiazczakova, A. (2020) 'The When, Where and Why of European Union Sanctions', *European Security*, Vol 30 (1): pp. 1–23.

Hanauer L. (2015) 'The Days after a Deal with Iran. Congress's Role in Implementing a Nuclear Agreement'. Rand Corporation. 38 p.

Giumelli, F. (2016) 'The Purposes of Targeted Sanctions' in T. Beirsteker, S. Eckert and M. Tourinho (eds). *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, New York: Cambridge University Press: pp. 38–59.

Jazairi, I. (2015) 'Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights', United Nations General Assembly Human Rights Council Thirty Session.

Moret, E. and Pothier, F. (2018) Sanctions After Brexit. The Future of Joint UK-EU Work on Sanctions Faces Substantial Risk. *Survival* 60 (2): pp. 179–200.

### UK Policy of Sanctions: Institutional Design and the Russian Track

I.N. Timofeev\*

*Candidate of Sciences (Politics)*

*Associate Professor at MGIMO-University,*

*Director of Programs at Russian International Affairs Council (RIAC)*

*Room 324, 76, Vernadskogo prospect, Moscow, Russia, 119454.*

**\*E-mail:** [itimofeev@russiancouncil.ru](mailto:itimofeev@russiancouncil.ru)

**ORCID:** 0000 0003 1676 2221 **SCOPUS:** 35293701300

**Abstract.** United Kingdom is among major initiators of sanctions against Russia. London has been using restrictive measures independently since the withdrawal from the EU. However, both institutional design and practice of British sanctions policy remain poorly covered by the academic literature. These gaps generate a number of questions: what are the key institutional characteristics of contemporary UK policy of sanctions? What are the trends in comparison with other actors like the U.S., the EU and others? In what way are these institutional and practical features implemented in relation to Russia? Three assumptions follow. The first one purports that the UK institutional design provides high autonomy for the executive power to implement sanctions, though the tool-box is standard and similar to the ones of other Western initiators (including blocking sanctions and export control). The second one expects relatively extensive use of sanctions by London. The UK is still less active in comparison with the U.S. and the EU, however, far more active in terms of use of sanctions in comparison with China and Russia. The third one implies that the Russian track of the UK sanctions policy emerges as a backbone priority both in terms of variety of tools and the frequency of their use. To test these assumptions, the article relies on the analysis of the legal and official documents and the use of "Sanctions Events Database" designed by Russian International Affairs Council (RIAC).

**Key words:** sanctions, policy of sanctions, United Kingdom, Russia.

**DOI:** 10.31857/S0201708322040027

**EDN:** gipbjv

## REFERENCES

- Anan'eva E.V., Godovanyuk K.A. (2021) Strategiya nacional'noj bezopasnosti Britanii: zamysly i voploshchenie [The National Security Strategy of Britain: plans and implementation]. *Analiticheskie zapiski Instituta Evropy RAN*, Vol. IV, No 30, pp. 12–21. (in Russian).
- Anan'eva E.V. i dr. (2021) Britaniya posle Brekzita [Britain after Brexit]. *Doklady Instituta Evropy RAN*, No 386. Otv. redaktor Godovanyuk K.A. Institut Evropy RAN, Moscow. 184 p. (in Russian).
- Glandin S.V., Panov F.YU. (2020) Primenenie ekonomicheskikh i finansovykh sankcij Velikobritanii posle Brexit [Application of economic and financial sanctions of Great Britain after Brexit]. *Zakon*, No 6, pp. 142–158. (in Russian).
- Godovanyuk K.A. (2018) Yadernaya sdelka s Iranom – poziciya Londona [Nuclear deal with Iran – London's position]. *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, No 3, pp. 106–112. (in Russian).
- Timofeev I.N. (2018) Ekonomicheskie sankcii kak politicheskoe ponyatie [Economic sanctions as a political concept]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, No 2 (59), pp. 26–42. (in Russian).
- Timofeev I.N. (2021) Politika sankcij Evropejskogo Soyuza. Opyt sobytijnogo analiza [The policy of sanctions of the European Union. Experience of event analysis]. *Sovremennaya Evropa*, No 2, pp. 17–27. (in Russian).
- Timofeev I.N. (2022) Politika sankcij SSHA na urovne ispolnitel'noj vlasti [The policy of US sanctions at the level of the executive branch]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, No 3 (22), pp. 23–32. (in Russian).
- Hesin E.S. (2019) Rossiya-Britaniya: ekonomicheskie otnosheniya v usloviyah sankcij i brekzita [Russia-Britain: Economic relations under sanctions and Brexit.]. *Kontury global'nyh transformacij: politika, ekonomika, pravo*. No 2 (12), pp. 164–180. (in Russian).
- Chase, I., Dall, E. and Keatinge, T. (2019) 'Designing Sanctions After Brexit. Recommendations on the Future of UK Sanctions Policy'. RUSI Occasional Paper. September. 51 p.
- Chase, I., Dall, E. and Keatinge, T. (2020) 'Coordinating Sanctions After Brexit. Considerations for the Future of UK Sanctions Policy'. RUSI Occasional Paper. May. 27 p.
- Douhan, A. (2020) 'Negative Impact of Unilateral Coercive Measures: Priorities and Road Map'. U.N. General Assembly Human Rights Council, July 21.
- Drezner, D. (2015) 'Targeted Sanctions in a World of Global Finance', *International Interactions* 41: pp. 755–764.
- Giumelli, F., Hoffmann, F. and Ksiazczakova, A. (2020) 'The When, Where and Why of European Union Sanctions', *European Security*, Vol 30 (1): pp. 1–23.
- Hanauer L. (2015) 'The Days after a Deal with Iran. Congress's Role in Implementing a Nuclear Agreement'. Rand Corporation. 38 p.
- Giumelli, F. (2016) 'The Purposes of Targeted Sanctions' in T. Beirsteker, S. Eckert and M. Tourinho (eds). *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, New York: Cambridge University Press: pp. 38–59.
- Jazairi, I. (2015) 'Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights', United Nations General Assembly Human Rights Council Thirty Session.
- Moret, E. and Pothier, F. (2018) Sanctions After Brexit. The Future of Joint UK-EU Work on Sanctions Faces Substantial Risk. *Survival* 60 (2): pp. 179–200.