

## COVID-19 и политика санкций: опыт ивент-анализа\*

*И. Н. Тимофеев*

МГИМО МИД России,  
Российская Федерация, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76;  
Российский совет по международным делам,  
Российская Федерация, 119049, Москва, 4-й Добрынинский пер., 8;  
Институт психологии РАН,  
Российская Федерация, 129366, Москва, Ярославская ул., 13

Для цитирования: *Тимофеев И. Н.* COVID-19 и политика санкций: опыт ивент-анализа // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2020. Т. 13. Вып. 4. С. 449–464. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2020.402>

В статье рассматривается влияние пандемии COVID-19 на использование санкций в качестве инструмента внешней политики. Поставлены следующие исследовательские вопросы: каким образом пандемия COVID-19 повлияла на политику стран — инициаторов санкций? Насколько серьезно были трансформированы режимы ограничительных мер? Какое место COVID-19 занимал в повестке политики санкций? В чем состояла позиция ООН как ключевого института глобального управления и какой была реакция ключевых стран — инициаторов санкций? Как менялась роль COVID-19 в политике санкций на протяжении пандемии? Основная гипотеза состоит в том, что COVID-19 принципиально не изменил существующие режимы санкций. Страны-инициаторы не отказались от своих программ. Они пошли на те или иные гуманитарные исключения. Однако такие изъятия носят ограниченный характер, а санкции продолжали применяться в привычном режиме. По ряду направлений COVID-19 даже обострил политические противоречия между некоторыми государствами, повысив риски применения санкций между ними. В числе таких государств — США и КНР. Проверка гипотезы осуществлена методом ивент-анализа. В статье анализируется массив данных о событиях в области политики санкций в мире в период пандемии COVID-19 с марта по июнь 2020 г. включительно. Изучаются характер событий, их распределение по странам-инициаторам и странам-целям, доля событий, связанных с COVID-19, а также содержание данных событий. Проведенный анализ подтвердил гипотезу об ограниченном влиянии пандемии на политику санкций. Кроме того, анализ показал слабость влияния ООН на позиции ключевых инициаторов санкций даже в случае экстремальных событий, подобных пандемии COVID-19.

*Ключевые слова:* политика санкций, санкции, ограничительные меры, ООН, COVID-19, ивент-анализ.

### Постановка проблемы

Пандемия COVID-19 оказала серьезное влияние на международные отношения. В начале 2020 г. предсказать столь масштабный шок было попросту невозможно. Фактор коронавируса повлиял и на политику санкций. Мы оказались сви-

---

\* Часть исследования проведена при поддержке гранта Российского научного фонда (проект № 18-18-00439).

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2020

детелями невольного эксперимента, заданного чрезвычайной ситуацией. С одной стороны, санкции — инструмент принуждения и давления с целью достижения политических целей. Здесь речь идет об игре с «нулевой суммой», где одна из сторон обязательно проигрывает больше, чем другая. С другой стороны, всякое экстремальное событие мирового масштаба обостряет потребность в солидарных действиях и взаимовыручке. На первый план выходят жизни людей независимо от их государственной принадлежности. В подобных случаях возникает дилемма между политической необходимостью и требованиями морали. Политическим лидерам, равно как и исполнителям, приходится выбирать между двумя крайностями: продолжением давления вопреки всему или хотя бы временным смягчением ограничений во имя жизни людей.

В истории политики санкций подобных ситуаций не возникало на протяжении столетия. Ближайшим аналогом можно считать эпидемию гриппа-испанки 1918–1920 гг. На излете Первой мировой войны между воюющими сторонами действовали всеобъемлющие торговые эмбарго. В 1919 г. против Советской России были введены жесточайшие ограничения и полная экономическая блокада. На фоне переживаемых страной бедствий — голода, разрухи и войны — грипп-испанка был лишь одним из эпизодов. Пандемия гриппа-испанки слабо выделялась на фоне мировой катастрофы прошедших лет. К снятию блокады против России в 1920 г. привели скорее победа советской власти и возможные выгоды на российском рынке, нежели моральные соображения инициаторов санкций [1].

Реалии 2020 г. принципиально иные. Мир не испытывает тяжелых военных потрясений. Глобальные институты значительно более развиты в сравнении с началом прошлого века, когда можно было только мечтать об организациях, подобных ООН. Политика санкций носит более нюансированный характер: вместо всеобъемлющих эмбарго и блокад практикуются в основном «умные», или «точечные», санкции, направленные против отдельных лиц, организаций или секторов экономики. Говорить о серьезной блокаде можно только в отношении КНДР. Тем не менее «умные» санкции действуют в течение многих лет, а подчас и десятилетий. Они все равно сокращают ресурсы стран-целей, а в условиях чрезвычайной ситуации дефицит ресурсов неизбежно сказывается и на возможностях противодействовать угрозе эпидемии.

Возникает вопрос, каким образом пандемия COVID-19 повлияла на политику стран — инициаторов санкций? Насколько серьезно были трансформированы режимы ограничительных мер? Какое место COVID-19 занимал в повестке политики санкций? В чем состояла позиция ООН как ключевого института глобального управления и какой была реакция ключевых стран — инициаторов санкций? Как менялась роль COVID-19 в политике санкций на протяжении эпидемии?

Основная гипотеза состоит в том, что COVID-19 принципиально не изменил существующие режимы санкций. Страны-инициаторы не отказались от своих программ. Они пошли на те или иные гуманитарные исключения, которые носят ограниченный характер. По ряду направлений COVID-19 даже обострил политические противоречия между некоторыми государствами, повысив риски применения санкций между ними.

Проверка гипотезы будет осуществлена методом ивент-анализа. В статье анализируется массив данных о событиях в области политики санкций в мире в пери-

од пандемии COVID-19 с марта по июнь 2020 г. включительно. Мы изучим характер событий, их распределение по странам-инициаторам и странам-целям, долю событий, связанных с COVID-19, а также содержание данных событий.

## Основные понятия

Под санкциями будем понимать комплекс ограничительных мер, которые страна-инициатор, группа таких стран или международная организация применяет против страны-цели, группы стран, отдельных физических лиц и организаций. Санкции направлены на изменение внешней или внутренней политики страны-цели. Наряду с дипломатией и применением силы, их можно рассматривать в числе инструментов внешней политики. Например, Стратегия национальной безопасности США 2017 г. определяет санкции как элемент сдерживания и ограничения потенциала соперников на международной арене [2].

В число ограничительных мер в основном входят экономические и финансовые рестрикции. Среди них — запреты на экспорт и импорт тех или иных товаров, ограничение банковского обслуживания, трансфера технологий, инвестиций, участия в инфраструктурных проектах и т. п. Существуют и неэкономические ограничения. Наиболее распространенным является ограничение въезда отдельных лиц или их категорий, т. е. визовые ограничения. В ставшей уже классической работе Гарри Хафбауэра и его коллег отмечается, что инициатор создает такие условия, при которых экономический ущерб, упущенная выгода, а также их последствия для общества и политической системы делают невыгодным сохранение политического курса или поведения и заставляют цель идти на уступки требованиям инициатора [3, с. 3–5]. Политические цели санкций можно свести к трем составляющим — принуждение (coercion), ограничение потенциалов страны-цели (constraining) и посылка политического сигнала (signaling) [4].

С точки зрения Организации Объединенных Наций единственным легитимным источником ограничительных мер является Совет Безопасности ООН [5]. В официальной терминологии ООН понятие санкций отсутствует, хотя неофициально широко используется. Ст. 41 гл. 7 Устава ООН дает полномочия Совету Безопасности в случае угроз миру, нарушений мира и актов агрессии принимать решения о применении мер, не связанных с использованием вооруженных сил. Среди них — «полный или частичный перерыв экономических отношений... средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений» [6]. Совет Безопасности принимает решение о таких мерах в виде резолюций, исполнение которых обязательно для всех стран-членов. ООН обладает большим опытом политики ограничительных мер: в настоящее время действуют 14 программ [7]. Рекомендации относительно политики санкций может предлагать Генеральная Ассамблея. Они могут озвучиваться устами Генерального секретаря, руководителей организаций системы ООН, специальных докладчиков, экспертов и др.

Наряду с ограничительными мерами ООН распространены односторонние санкции отдельных государств, их союзов или временных коалиций стран-инициаторов. Односторонние меры применяются в обход Совета Безопасности ООН. Наиболее активным инициатором односторонних мер являются США. В XX и начале XXI в. они использовали санкции чаще, чем все остальные государства

и международные организации, вместе взятые [3, с. 89]. В национальном праве США понятие санкций присутствует. Они могут вводиться как указами президента, так и законодательными актами, инициированными конгрессом. Все более активно односторонние ограничительные меры использует Европейский союз. Понятие санкций здесь также присутствует в нормативно-правовых документах. Китай и Россия обычно выступают против односторонних санкций в обход Совета Безопасности ООН, однако применяют их либо в ответ на санкции третьих стран в свой адрес (контрсанкции), либо в связи с чувствительными вопросами национальной безопасности (например, проблема Тайваня для КНР) [8]. Санкции США и ЕС, как правило, носят открытый характер и жестко фиксируются в официальных документах, тогда как санкции КНР нередко имеют неофициальный характер [9].

Санкции не тождественны торговым войнам [10, с. 94–98]. Первые инициируются правительственными структурами для достижения внешнеполитических целей. Они подразумевают специфический набор инструментов (эмбарго, блокирование, запреты и т. п.). Бизнес редко лоббирует введение санкций и часто оказывается их заложником. Торговые войны направлены на достижение экономических целей. Их инструментарий отличен от политики санкций. Здесь речь идет о тарифах и пошлинах. Бизнес нередко лоббирует подобные решения. Вместе с тем взаимосвязь между понятиями существует. В отдельных случаях санкции могут использоваться для достижения рыночных преимуществ. Сближение двух явлений свойственно соперничеству КНР и США [11]. Российские исследователи характеризуют эту тенденцию понятием «новый протекционизм» [12].

Говоря о санкциях, необходимо также раскрыть понятие «принуждение» (enforcement), или «принудительные меры» (enforcement measures). Под ним понимается комплекс действий государственных органов страны-инициатора, которые обеспечивают соблюдение режимов санкций. К подобным мерам относится, например, уравнивание в правах нарушителей санкций и тех, против кого они введены. И те и другие могут, к примеру, вноситься в список заблокированных лиц (SDN-List). Один из недавних случаев — блокирование (запрет на любые экономические трансакции) Министерством финансов США китайской компании COSCO Shipping Tanker за предполагаемую перевозку иранской нефти [13]. К числу принудительных мер могут относиться финансовые штрафы и даже уголовное преследование.

## Методология исследования

Политика санкций, как и многие другие явления, может быть фрагментирована на отдельные события. Процесс выявления таких событий, их кодирования в виде переменных и последующий анализ обычно называются ивент-анализом. Он широко и достаточно давно используется в социальных науках. Например, в экономике речь может идти об анализе событий в их привязке к рыночной динамике [14], а также об исследовании целого ряда других проблем [15]. Самый широкий пласт вопросов исследуется через анализ «истории событий» в работах социологов, причем существуют разные способы кодирования событий, не говоря об анализе результатов [16–18]. В политической науке цепи событий исследовались,

например, для проверки связи между экономическим кризисом и трансформацией политического режима [19]. В международных отношениях речь может идти как об анализе «редких явлений» [20], так и о предельно нюансированном анализе повседневных повторяющихся событий [21]. Открытые публикации и данные СМИ являются типичным источником для выявления событий [22]. В целом ивент-анализ зарекомендовал себя как междисциплинарный эмпирический метод самого широкого круга социальных наук.

Вместе с тем в исследованиях санкций анализ событий используется сравнительно редко или в весьма специфическом виде. Зачастую речь идет о двух подходах. Первый — анализ крупных событий. Подобным образом организована упомянутая работа Гарри Хафбауэра и его коллег. Для них единицей анализа является «санкционный эпизод», т. е. момент введения, отмены или изменения режима санкций. Такой подход определяется задачей исследования — раскрыть изменение поведения страны-цели после введения или отмены санкций [3]. Это распространенная исследовательская стратегия, породившая ряд других интересных работ (например, [23–25]). Ее можно назвать макроанализом. Она позволяет оценить «большие тенденции», но упускает множество деталей повседневной политики санкций. Недостатки макроанализа компенсируются большим числом работ методом кейс-стади, когда предметом исследования становится конкретный страновой случай применения санкций (например, [26; 27]). Недостатком кейс-стади является углубление в конкретный случай, утрата обобщений для более крупной выборки. Строго говоря, оба подхода имеют дело с событиями, но ни один из них нельзя назвать ивент-анализом. Перечисление частных событий, связанных с отменой или введением санкций, можно встретить в прикладных аналитических работах (например, [28]), однако события в них не кодируются, что затрудняет их последующий анализ.

Для восполнения данного пробела Российский совет по международным делам (РСМД) запустил работу над новой базой данных событий в области политики санкций («База санкционных событий» — БСС). Такая база должна давать детальную информацию о событиях в ежедневном режиме (т. е. захватывать микроуровень), но при этом выходить за пределы отдельного случая, обобщать информацию о разных кейсах, т. е. выводить на макроуровень. В предлагаемом исследовании используется фактура, собранная в рамках работы над БСС.

Единицей анализа является отдельное событие в области санкций. В их числе: введение санкций, их отмена или продление; использование принудительных мер в том или ином виде; предоставление исключений из режимов санкций, в том числе гуманитарных; декларации о необходимости использования санкций или же их отмены; присоединение к режимам санкций других стран и др.

В базе данных фиксируются следующие параметры: страна или международная организация, которая выступает инициатором события; ведомство или институт, являющийся непосредственным источником событий (таких институтов может быть несколько); страна-цель или функциональная тема (например, права человека, нераспространение, терроризм и др.), в отношении которой происходит событие (таких стран или проблем тоже может быть несколько); проблема, являющаяся поводом для введения санкций; закон или нормативно-правовой акт, на основе которого принимается решение. Все эти переменные имеют номинальную

шкалу или шкалу равных отношений. Данные шкалы не могут упорядочиваться. Однако они позволяют выявить типичные характеристики событий и оценить их атрибутивное распределение.

В базе данных указывается число физических и юридических лиц, а также воздушных и морских судов, попавших под санкции. Важной переменной является оценка события. Она осуществляется при помощи порядковой шкалы, где «1» означает, что событие носит положительный характер для страны-цели, ее организаций или граждан, связанных с тематикой санкций: отмена или смягчение санкций, гуманитарные или иные исключения, оправдательные приговоры или решения судов об отмене санкций; «-1» означает, что событие носит отрицательный характер: введение или ужесточение санкций, их продление, возбуждение уголовных или административных дел, штрафы и др. Наконец, «0» означает, что событие не связано с непосредственным вредом или пользой: декларации, заявления, проекты законов (но не сами законы), рекомендации и др. Данные события имеют потенциал позитивных или негативных результатов, но сами по себе таким результатом не являются.

События ранжируются по дате. Источником информации являются сообщения о событиях официальных государственных ведомств, компаний, международных организаций и любых других институтов, связанных с событием. Естественно, БСС не может претендовать на полноту охвата всех возможных событий, однако она включает те эпизоды, которые имеют документальное выражение, отражая политическое решение, действие или позицию.

Для решения поставленных задач будет использована следующая процедура. Сначала мы проведем анализ распределений событий исходя из их основных характеристик. Далее мы выделим события, непосредственно связанные с темой COVID-19, проследим изменение доли таких событий в течение изучаемого периода. Далее рассмотрим содержание таких событий.

### **Санкционные события в период пандемии COVID-19: основные характеристики**

В фокусе нашего анализа — четыре месяца эпидемии COVID-19. Мы начинаем отсчет с марта 2020 г., когда в распространении заболевания происходит радикальный перелом: 1 марта общее число заболевших равнялось 88 371 человеку, а 1 апреля — 932 605. Иными словами, в марте число заражений увеличилось на порядок, а счет пошел на сотни тысяч. В зимние месяцы распространение болезни тоже было относительно быстрым, но из-за сравнительно небольшого числа заболевших и локализации эпидемии преимущественно в Китае проблема не получала глобального звучания. 10 января 2020 г. речь шла о 41 случае, 1 февраля — уже о 12 038. За февраль количество заболевших увеличилось более чем в 7 раз, однако в марте — уже более чем в 10 раз. Причем эпидемия приобрела глобальный характер. Темпы роста в ряде регионов оказались значительно выше мировых. Например, в Европейском регионе на 1 февраля числилось 23 заболевших, на 1 марта — 2220, а 1 апреля их было уже 511 409 [29]. Именно в марте рост заболевших стал массовым, набрав при этом значительные темпы. На март приходится также начало масштабных карантинных мер. Обсуждение проблемы на уровне международных институтов также начинается в марте.

Наш анализ заканчивается датой сдачи рукописи статьи в печать. К настоящему времени пандемия далеко не закончена. Но применительно к теме санкций четыре месяца дают достаточный массив для предварительных выводов по следующей причине. За данный отрезок времени в БСС зафиксировано 243 события, связанных с политикой санкций. Из них 27 событий связано с COVID-19. Иными словами, 11,11 % событий в области ограничительных мер имело отношение к эпидемии. Однако события распределялись неравномерно: в марте речь шла о 7 таких событиях, в апреле — о 14, в мае — лишь о 6, а в июне не было ни одного события в области санкций, связанного с COVID-19. Можно предполагать, что на политику санкций эпидемия повлияла лишь в период ее массового всплеска, но затем ее значение стало ослабевать. Для более корректного подтверждения такого предположения нам, конечно, потребуется более длительный период наблюдений. Сейчас можно говорить лишь о предварительных результатах.

В рассматриваемый период можно выделить 27 инициаторов санкционных событий, т. е. тех, кто вводил или отменял санкции, применял те или иные меры во исполнение уже существующих режимов, призывал к введению или отмене санкций и т. п. События между инициаторами распределяются неравномерно. Ожидаемым лидером здесь являются США. Американские ведомства (президент, органы исполнительной власти, конгресс и др.) инициировали 131 событие из 243. Иными словами, на США приходится 53,9 % всех событий — больше, чем на остальных инициаторов, вместе взятых. Инициатором 33 событий (13,58 %) является Европейский союз. К этой цифре можно добавить 7 событий, связанных с присоединением других стран к режимам санкций ЕС. На ООН приходится 26 событий (10,69 %). На Великобританию — 11 (4,52 %). На Россию — 4. На остальных инициаторов — 3 и менее событий.

Действия инициаторов направлены на определенные страны-цели или связаны с функциональными проблемами. За четыре месяца пандемии можно выделить 41 такую цель. В некоторых событиях присутствуют сразу две цели, например, решение может приниматься одновременно против Ирана и затрагивать проблему нераспространения. То есть число целей может превышать число событий. В 243 событиях различные цели упоминаются 266 раз. Наиболее «популярная» цель — Иран. С ним связано 40 упоминаний из 266 (15,03 %). Далее с отрывом идет КНР — 23 упоминания (8,64 %), за Китаем следует Россия — 21 упоминание (7,89 %), затем КНДР — 16 (6,01 %), борьба с терроризмом — 15 (5,63 %), Венесуэла — 14 (5,26 %), Сирия — 11 (4,13 %). Пакетные санкции одновременно против России, КНР, Венесуэлы и ряда других стран составляют 3 упоминания. К российскому случаю стоит добавить 2 упоминания, где санкции против России перечисляются в связке с гражданами Украины. В заметной доле случаев речь идет о всех санкциях или санкциях как таковых. К подобным случаям, например, можно отнести призыв к смягчению санкций на фоне COVID-19. В таких декларациях программы не уточняются. Они кодируются как «все санкции». Их 25 из 266, т. е. 9,39 %.

Распределение стран-инициаторов и стран-целей (проблем-целей) дает интересную информацию. Если первое подтверждает уже давно известный факт о лидерстве США в применении санкций, то второе говорит о новых тенденциях. Заметными целями становятся Россия и Китай — две крупные державы. Тогда как в период после холодной войны целью санкций были в основном небольшие стра-

ны или региональные державы, подобные Ирану. Понятно, что четыре месяца — небольшой срок для обобщений, но данная информация важна для последующей перепроверки на более длительных рядах.

Характер действий инициаторов за изучаемый период распределяется следующим образом. Из 243 событий 120 (т.е. 49,38 %) относятся к числу негативных в отношении страны-цели или проблемы (введение санкций, принуждение к их исполнению, внесение в «черные списки» и т.п.). В числе нейтральных — 90 событий (37,03 %). К позитивным относятся лишь 33 события (13,58 %).

Интересно, что среди инициаторов пропорции позитивных, нейтральных и негативных событий меняются. Например, из 131 события, связанного с США, 69 являются негативными (52,67 %), 42 — нейтральными (32,02 %) и 20 — позитивными (15,26 %). Из 33 событий, связанных с ЕС, 16 относятся к числу негативных (48,48 %), 14 — нейтральных (42,42 %) и 3 — позитивных (9,09 %). Из 26 событий, связанных с ООН, негативных — 8 (30,76 %), нейтральных — 14 (53,84 %) и позитивных — 4 (15,38 %). Здесь виден более существенный крен в нейтральную сторону (заявления, декларации, рекомендации, проекты, отчеты и т.п.), тогда как США и ЕС ближе к распределению, свойственному всей совокупности. Вместе с тем качество негативных, нейтральных и позитивных действий может быть разным. Например, в США в числе негативных событий часто встречаются случаи уголовного преследования. Тогда как в практике ЕС и тем более ООН таких событий нет. Ньюансировка качества событий — предмет отдельного исследования.

С пандемией COVID-19 и политикой санкций связаны 27 событий, или 11,11 % от общей выборки. В 10 случаях их инициатором являются США, 7 приходится на ООН, 3 — на ЕС, 2 — на Россию, 2 — на Великобританию, 1 — на Южную Корею, 1 — на группу стран, включая Россию, КНР, Иран и ряд других, 1 — на группу стран, включая США, Грузию, Украину и др. По своему характеру лишь два из этих событий являются негативными, 21 характеризуется как нейтральное, 4 — как позитивные.

Иными словами, события, связанные с COVID-19, предполагали в основной своей массе декларативные или информационные действия, незначительное число позитивных действий (отмена или смягчение санкций, гуманитарные исключения) и почти исключали действия негативные.

Можно сделать вывод о том, что в период пандемии существовало две «реальности» политики санкций. Первая реальность — рутинная, воспроизводящая привычные действия, в которых репрессивные действия имеют заметную долю. Вторая — связанная с COVID-19. Здесь репрессий значительно меньше, но и позитивных событий тоже мало. Кроме того, доля таких событий в общем массиве невелика. Рассмотрим подробнее события, связанные непосредственно с пандемией COVID-19.

### **COVID-19 и политика санкций: ключевые события**

Проблема COVID-19 применительно к политике санкций стала эпизодически возникать еще на относительно ранних стадиях эпидемии. Например, 9 марта 2020 г. Офис контроля зарубежных активов (ОФАС) Министерства финансов США обновил список часто задаваемых вопросов о санкциях. Среди них был вопрос

о поставках гуманитарных грузов в Иран для противодействия COVID-19. Отвечая на данный вопрос, чиновники OFAC дали полный список нормативно-правовых актов, которые регулируют гуманитарные исключения по Ирану [30]. Вопрос об отмене или модификации режима санкций в отношении Ирана американской стороной не ставился.

Глобально вопрос о взаимосвязи санкций с эпидемией COVID-19 был поднят на уровне ООН. 25 марта Генеральный секретарь ООН А. Гутерриш обратился к лидерам стран «Группы двадцати» с предложением согласованных действий по борьбе с эпидемией. Его идея состояла в том, что уязвимыми перед лицом COVID-19 оказываются развивающиеся страны, которые испытывают дефицит ресурсов для эффективного противодействия пандемии. Чтобы обеспечить таким странам равные возможности в борьбе с болезнью, А. Гутерриш призвал, среди прочего, к отмене тарифов и ограничений на торговлю, которые влияют на поставки медицинских товаров и других жизненно важных продуктов, а также к приостановке санкций (waiving of sanctions), чтобы гарантировать поставки продовольствия и медикаментов [31].

Российский президент В. В. Путин отреагировал на призыв Генсека ООН непосредственно на экстренном саммите «Группы двадцати», который состоялся 26 марта. Он выступил с идеей «зеленых коридоров», свободных от санкций и торговых войн, для взаимных поставок медикаментов, продовольствия, оборудования и технологий [32]. В тот же день было обнародовано письмо А. Гутерришу от имени восьми стран, против которых действуют односторонние ограничительные меры: КНДР, Кубы, Ирана, Никарагуа, Сирии, Венесуэлы, а также России и Китая. Москва и Пекин традиционно выступали против использования санкций в обход Совета Безопасности ООН. Поэтому их участие в обращении к А. Гутерришу можно рассматривать как развитие устоявшейся позиции, а не как конъюнктурный ход. В письме была изложена просьба к Генеральному секретарю потребовать от стран-членов полной и немедленной отмены односторонних санкций [33]. В тот же день Россия внесла на рассмотрение Генассамблеи ООН инициативу о принятии Декларации Генассамблеи ООН о солидарности в борьбе с коронавирусом. В проекте содержался и призыв отказаться от применения односторонних санкций [34]. Соавторами Декларации стали 28 государств — членов ООН. Однако российский проект был заблокирован Украиной, Грузией, Великобританией, США и ЕС [35]. В итоговый текст резолюции упоминание санкций не вошло [36].

Впрочем, высокопоставленные чиновники ООН также обратились с призывами к странам-членам отменить или приостановить действие санкций. Еще в преддверии обращения А. Гутерриша к лидерам «Группы двадцати» специальное заявление по санкциям сделала Верховный комиссар ООН по правам человека М. Бачелет. 24 марта она призвала к смягчению санкций против стран, которые борются с COVID-19. Санкции могут помешать эффективному противодействию эпидемии, что неизбежно скажется и на остальных странах. Прежде всего в заявлении М. Бачелет речь шла об Иране. На тот момент в стране уже обострилась эпидемиологическая ситуация — умерло 1800 человек, включая 50 врачей. Санкции затрудняли доступ к необходимым товарам, таким как респираторы и защитное оборудование для врачей. Помимо Ирана были упомянуты Куба, КНДР, Венесуэла и Зимбабве [37]. 28 апреля отдельное заявление М. Бачелет было сделано по Судану [38].

30 марта со сходным призывом выступил специальный докладчик ООН по праву на питание Х. Элвер. Он отметил, что санкции подрывают реализацию права на питание, особенно в таких странах, как Сирия, Венесуэла, Иран, Куба и Зимбабве. Их необходимо отменить, чтобы предотвратить кризис продовольствия в затронутых эпидемией государствах [39]. 3 апреля к отмене или хотя бы к приостановке санкций на фоне COVID-19 призвала специальный докладчик ООН по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на права человека Алена Довгань. В частности, она указала на то, что в странах, которые находятся под санкциями, медицинское оборудование зачастую изношено. Такие страны сталкиваются с нехваткой медикаментов и защитных средств. Она также отметила результаты работы своего предшественника на посту специального докладчика Идриса Джазаири (скончался в феврале 2020 г.), которые показали негативное влияние санкций на реализацию прав человека [40]. 30 апреля Алена Довгань и группа экспертов призвали США к отмене эмбарго против Кубы в интересах борьбы с эпидемией [41].

С учетом того, что США являются наиболее активным инициатором санкций, именно от их действий во многом зависела реализация рекомендаций чиновников ООН. Вопрос об изменении существующих режимов американских односторонних мер в Вашингтоне не ставился. Однако со стороны США все же был принят ряд мер. 9 апреля 2020 г. Казначейство (Министерство финансов) США выступило с заявлением по COVID-19. В нем говорилось о том, что США готовы всемерно содействовать гуманитарным поставкам в пострадавшие страны. Согласно заявлению, санкции казначейства не затрагивают гуманитарную помощь, оказываемую законным путем. Они позволяют осуществлять поставки медикаментов, медицинского оборудования и продовольствия в любое время. В то же время существует риск попадания помощи не в те руки, в результате чего от нее выиграют террористические, коррупционные и иные силы, что требует максимальной прозрачности, проверки контрагентов и мер по соблюдению законодательства даже в условиях кризиса [42].

16 апреля Казначейство США опубликовало справочный материал (Fact Sheet) «Об обеспечении гуманитарной помощи и торговли для борьбы с COVID-19». В нем были подробно расписаны гуманитарные исключения из режимов санкций против Ирана, Венесуэлы, Северной Кореи, Сирии, Кубы и России. Их общий смысл — исключения направлены на «помощь народу» при одновременно давлении на «режим». В «российской» части документа речь шла исключительно о санкциях против Республики Крым. Справочный материал по сути не менял режима санкций, однако давал заинтересованным организациям детальный и собранный в одном источнике обзор уже существующего законодательства применительно к проблеме COVID-19 [43]. Кроме того, 20 апреля казначейство рекомендовало всем тем, у кого возникли форс-мажорные обстоятельства в связи с COVID-19, обозначить их в случае проблем с выполнением требований ведомства по санкциям [44]. Казначейство оперативно применяло исключения по санкциям в случае гуманитарных поставок в сами США. Речь, например, идет о российских поставках вентиляторов легких, производимых концерном КРЭТ, в начале апреля. Компания находится под блокирующими санкциями США, однако для ее поставок были сделаны исключения. Среди американских экспертов звучала критика гуманитарных исключений по санкциям из-за их ограниченности, недостаточности и длительного срока полу-

чения соответствующих разрешений властей [45]. Но сказать, что система исключений не работала, тоже нельзя. Например, 17 апреля МИД Южной Кореи заявил о проведении брифинга для бизнеса по гуманитарным поставкам в Иран после того, как страна «получила одобрение от США на гуманитарную торговлю с этой ближневосточной страной» [46].

Помимо гуманитарных аспектов, политика санкций США в связи с COVID-19 интересна еще двумя сюжетами. Первый имеет отношение к иностранным гражданам в США. 10 апреля президент Д. Трамп выпустил меморандум в адрес государственного секретаря и секретаря внутренней безопасности. С учетом эпидемиологической обстановки меморандум давал возможность применять визовые санкции в отношении находящихся в США граждан зарубежных государств в случае, если данные государства отказывались принимать своих граждан обратно или же затягивали этот процесс. То есть речь шла о применении визовых ограничений для репатриации иностранцев [47].

Второй сюжет связан с угрозами введения санкций США против КНР из-за COVID-19. Соединенные Штаты — единственная в мире страна, которая однозначно заявила об ответственности Китая за распространение эпидемии. Конгрессмены-республиканцы выдвинули три законодательные инициативы о санкциях против Китая в связи с COVID-19. Первый проект был предложен сенатором-республиканцем Т. Крузом [48]. Он содержит норму о заморозке активов (блокирующие санкции) и визовых ограничениях против официальных лиц КНР, ответственных за ограничение информации, в том числе по вопросам здравоохранения. Вторым стал проект сенатора-республиканца Т. Коттона и ряда его однопартийцев [49]. Документ предполагает сходные блокирующие и визовые санкции. Наконец, третий проект внесли сенатор-республиканец Л. Грэм и ряд его соратников [50]. Документ предлагает обязать президента предоставить конгрессу отчет о том, дал ли Китай полный и исчерпывающий ответ по любому расследованию США, их союзников и ООН по COVID-19; закрыл ли Китай все продовольственные рынки, которые могут стать источником риска новых заболеваний; выпустил ли Китай на свободу всех «сторонников демократии» в Гонконге, арестованных с начала эпидемии COVID-19. Все три законопроекта пока не стали законами. Их появление следует рассматривать в контексте общего нарастания давления США на КНР по широкому кругу вопросов.

Европейский союз поддержал идеи Генерального секретаря ООН, но радикальных изменений в режим своих санкций не вносил. 3 апреля 2020 г. Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ж. Боррель заявил, что санкции не должны подрывать доставку товаров, необходимых для борьбы с COVID-19. В целом позиция ЕС близка американской: в системе санкций Евросоюза есть гуманитарные исключения. Санкции не должны мешать борьбе с эпидемией, однако COVID-19 — не повод отказываться от них там, где нарушается международное право, имеют место распространение оружия массового поражения, поставки оружия в конфликтные регионы, нарушение прав человека и подрыв мира [51]. Приверженность идеям А. Гутерриша и М. Бачелет глава дипломатии ЕС вновь озвучил 20 апреля. Он заявил, что многие боятся оказывать помощь Ирану и Венесуэле, опасаясь санкций США. Ситуация в этих странах ужасающа (out of any human consideration), а потому ЕС вновь намерен призвать к облегчению ре-

жима санкций [52]. Как и в случае США, практической реализацией обозначенных заявлений стала публикация разъяснительных материалов. 11 мая Европейская комиссия опубликовала «Руководство Европейской комиссии по обеспечению гуманитарной помощи в целях борьбы с пандемией COVID-19 в определенных областях, находящихся под ограничительными мерами ЕС». Первый такой документ был посвящен Сирии [53].

Некоторые меры по смягчению санкций были приняты на уровне других стран. Например, в Великобритании 13 марта в «Руководстве о торговых санкциях против Сирии» были обозначены исключения по поставкам нефти в гуманитарных целях. Впрочем, исключения не увязывались с COVID-19 [54]. В палате общин парламента Великобритании также был подготовлен отчет о мировом опыте гуманитарных исключений по COVID-19 [55].

Что касается России, то помимо усилий по смягчению санкций по линии работы в ООН российскими сенаторами К. И. Косачевым и С. И. Кисляком были предложены поправки в Федеральный закон № 127 ФЗ. Согласно закону, российские ограничительные меры не применяются в отношении жизненно важных товаров, аналоги которых не производятся в России. Идея сенаторов состояла в том, чтобы этот механизм распространялся на товары, которые в силу чрезвычайных обстоятельств, подобных пандемии COVID-19, становятся дефицитными в России [56]. Пока поправки не получили одобрения. Однако их отсутствие вряд ли критично, так как на уровне Правительства РФ уже есть правовой механизм введения подобных исключений.

## Выводы

Проведенный анализ выявил несколько тенденций. Первая: ни одна страна не изменила существующие режимы односторонних санкций. В течение острой фазы эпидемии страны-инициаторы продолжали применение санкций, причем число негативных действий (введение, продление, применение санкций) явно перевешивало как нейтральные действия (декларации, намерения, планы, рекомендации, обзоры), так и позитивные (отмена или смягчение санкций). Наиболее существенная мера таких крупных инициаторов, как США или ЕС, состояла в детальном обзоре существующего законодательства по гуманитарным исключениям и готовности принимать заявки на исключения по COVID-19 в приоритетном порядке. Однако сами режимы принципиальных изменений не претерпели.

Вторая: ООН ввела проблему взаимосвязи COVID-19 и санкций в глобальную повестку дня, однако не смогла добиться больших успехов в имплементации своих рекомендаций. Собственно инструментов для их реального воплощения в руках Генерального секретаря попросту нет. В Совете Безопасности подобный вопрос даже не ставился. Любой проект резолюции был бы обречен на провал с учетом расхождения позиций по санкциям между Россией и КНР, с одной стороны, и США, Францией и Великобританией — с другой. На уровне Генеральной Ассамблеи США также смогли заблокировать российский проект. В итоговой декларации Генеральной Ассамблеи ООН по COVID-19 санкции не упоминались.

Третья: доля событий в области политики санкций, связанных с COVID-19, в рассматриваемый период была небольшой и носила скорее конъюнктурный харак-

тер. После всплеска интереса к теме в марте и апреле число связанных с ней событий пошло на спад, а в июне пандемия вообще ушла из санкционной повестки дня.

Четвертая: пандемия стала поводом для обсуждения санкций США против КНР. Однако подобные события следует рассматривать в контексте нарастающего противостояния Вашингтона и Пекина по более широкому кругу проблем. Из области COVID-19 тема санкций против КНР вернулась к привычной тематике прав человека, информационной безопасности и др.

Проведенный анализ позволил протестировать базу данных событий в области политики санкций. Подобный инструмент имеет ограничения, но при этом позволяет восстанавливать событийную канву, выявлять тенденции и выводить анализ «микрособытий» на уровень «макрообобщений».

## Литература/References

1. Mirkin, Y. M. (2019), Sanctions. A Hundred Years War, *Rodina Journal*, no. 10. Available at: <https://rg.ru/2019/10/19/uroki-ekonomicheskoy-blokady-1919-go-udivitelno-aktualny-dlia-sovremennoj-rossii.html> (accessed: 22.09.2020). (In Russian)
2. *National Security Strategy of the United States of America* (2017), December 28. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: 22.09.2020).
3. Hufbauer, G., Shott, J., Elliott, K. and Oegg, B. (2009), *Economic Sanctions Reconsidered*. 3<sup>rd</sup> ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
4. Giumelli, F. (2016), The Purposes of Targeted Sanctions, *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, eds by Beirsteker, T. J., Eckert, S. E. and Tourihno, M. New York: Cambridge University Press, pp. 38–59.
5. Douhan, A. (2020), *Negative Impact of Unilateral Coercive Measures: Priorities and Road Map: report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights*, June 21. Available at: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/Reports.aspx> (accessed: 22.09.2020).
6. *U.N. Charter*. Available at: <https://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-vii/index.html> (accessed: 22.09.2020).
7. *U.N. Security Council. Subsidiary Organs of the United Nations Security Council* (2020). Available at: [https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary\\_organ\\_factsheets.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary_organ_factsheets.pdf) (accessed: 22.09.2020).
8. Timofeev, I. (2020), Post-COVID-19 Sanctions Policies: Are We in for Epidemics of Sanctions? *Valdai Discussion Club Report*. Available at: <https://valdaiclub.com/files/30728/> (accessed: 22.09.2020).
9. Kashin, V. B., Pjatachkova, A. S. and Krashennikova, L. S. (2020), Chinese Economic Sanctions Policy: Theory and Practice, *Sravnitel'naya politika*, vol. 11, iss. 2, pp. 123–138. (In Russian)
10. Pape, R. A. (1997), Why Economic Sanctions Do Not Work?, *International Security*, vol. 22, no. 2, pp. 90–136.
11. Rosenberg, E., Harrell, P. and Feng, A. (2020), A New Arsenal for Competition. Coercive Economic Measures in the U.S.—China Relationships, *Center for New American Security Report*. Available at: <https://www.cnas.org/publications/reports/a-new-arsenal-for-competition> (accessed: 22.09.2020).
12. Lihacheva, A. B. (2020), The Impact of Sanctions and Trade Wars on the Eurasian Integration Progress, in *In Search for a New Architecture of Multipolarity: International Cooperation of Eurasian Economic Union. Report of Higher School of Economics*. Moscow, pp. 47–55. Available at: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/368340262.pdf> (accessed: 22.09.2020). (In Russian)
13. U.S. Department of Treasury (2019), *Iran-related Designations*. Available at: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20190925> (accessed: 22.09.2020).
14. Niederhoffer, V. (1971), The Analysis of World Events and Stock Prices, *The Journal of Business*, vol. 44, no. 2, pp. 193–219.
15. MacKinlay, C. (1997), Event Studies in Economics and Finance, *Journal of Economic Literature*, vol. 35, no. 1, pp. 13–39.
16. Tuma, N., Hannan, M. and Groeneveld, L. (1979), Dynamic Analysis of Event Histories, *American Journal of Sociology*, vol. 84, no. 4, pp. 820–854.

17. Olzak, S. (1989), Analysis of Events in the Study of Collective Action, *Annual Review of Sociology*, vol. 15, pp. 119–141.
18. Griffin, L. (1993), Narrative, Event-Structure Analysis, and Causal Interpretation in Historical Sociology, *American Journal of Sociology*, vol. 98, no. 5, pp. 1094–1133.
19. Gasiorowski, M. (1995), Economic Crisis and Political Regime Change: An Event History Analysis, *The American Political Science Review*, vol. 89, iss. 4, pp. 882–897.
20. King, G. and Zeng, L. (2001), Explaining Rare Events in International Relations, *International Organization*, vol. 55, no. 3, pp. 693–715.
21. Timofeev, I. (2011), International Community and the Limits of Conflicts Resolution at the “Failed States”: The Case of Afghanistan, *Vestnik MGIMO-Universiteta*, no. 5, pp. 27–36. (In Russian)
22. Earl, J., Martin, A., McCarthy, J. and Soule, S. (2004), The Use of Newspaper Data in the Study of Collective Action, *Annual Review of Sociology*, vol. 30, pp. 65–80.
23. Drezner, D. (1999), *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. New York: Cambridge University Press.
24. Bapat, N., Clifton, M. and Kobayashi, Y. (2014), The Threat of Imposition of Sanctions: Updating the TIES Dataset, *Conflict Management and Peace Science*, vol. 31, iss. 5, pp. 541–558.
25. Bapat, N. A., Heinrich, T., Kobayashi, Y. and Morgan, C. (2013), Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data, *International Interactions*, vol. 39, pp. 79–98.
26. Nephew, R. (2018), *The Art of Sanctions. A View from the Field*. New York: Columbia University Press.
27. Haggard, S. and Noland, M. (2017), *Hard Target. Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea*. Stanford: Stanford University Press.
28. Moret, E., Giumelli, F. and Bastiat-Jarosz, D. (2017), *Sanctions on Russia: Impacts and Economic Costs on the United States*. Geneva International Sanctions Network.
29. *COVID-19 Data Repository by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University*. Available at: <https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19> (accessed: 22.09.2020).
30. U.S. Department of Treasury (2020), *Guidance Related to Humanitarian Assistance with Regard to the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak in Iran*, March 6. Available at: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/828> (accessed: 22.09.2020).
31. U.N. Secretary-General (2020), *COVID-19: Letter from the Secretary-General to G-20 Members*, March 25. Available at: <https://www.un.org/africarenewal/news/coronavirus/letter-secretary-general-g-20-members> (accessed: 22.09.2020).
32. Putin, V. V. (2020), *G20 Summit Speech*, March 26. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/63070> (accessed: 22.09.2020). (In Russian)
33. Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations (2020), *Letter to H. E. Mr. Antonio Guterres, Secretary General, United Nations*, March 26. Available at: <https://twitter.com/RussiaUN/status/1243011675554529280/photo/1> (accessed: 22.09.2020).
34. Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations (2020), *Initiative to Adopt a UN General Assembly Declaration on Solidarity in Countering COVID-19*, March 27. Available at: [https://russiaun.ru/en/news/covid19\\_270320](https://russiaun.ru/en/news/covid19_270320) (accessed: 22.09.2020).
35. Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations (2020), *Press Release on Consideration by the U.N. General Assembly of a Declaration on Solidarity in Countering COVID-19 Pandemic*, April 2. Available at: [https://russiaun.ru/en/news/pressrelease\\_020420](https://russiaun.ru/en/news/pressrelease_020420) (accessed: 22.09.2020).
36. U.N. General Assembly (2020), *Global Solidarity to Fight the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*, April 2. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/74/270> (accessed: 22.09.2020).
37. U.N. News (2020), *Ease Sanctions against Countries Fighting COVID-19: U.N. Human Rights Chief*, March 24. Available at: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060092> (accessed: 22.09.2020).
38. U.N. Human Rights Office of the High Commissioner (2020), *Untold Suffering Awaits Sudan Unless it Receives a Helping Hand*, April 28. Available at: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25833&LangID=E> (accessed: 22.09.2020).
39. U.N. News (2020), *Economic Sanctions Should Be Lifted to Prevent Hunger Crises in Countries Hit by COVID-19: U.N. Human Rights Expert*, March 31. Available at: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060742> (accessed: 22.09.2020).
40. U.N. Human Rights Office of the High Commissioner. U.N. (2020), *Rights Expert Urges Governments to Save Lives by Lifting All Economic Sanctions Amid Covid-19 Pandemic*, April 3. Available at: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25769&LangID=E> (accessed: 22.09.2020).

41. U.N. Human Rights Office of the High Commissioner (2020), *U.S. Must Lift its Cuba Embargo to Save Lives Amid COVID-19 crisis*, April 30. Available at: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25848&LangID=E> (accessed: 22.09.2020).
42. U.S. Department of Treasury (2020), *Treasury Underscores Commitment to Global Flow of Humanitarian Aid in Face of COVID-19 Pandemic*, April 9. Available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm969> (accessed: 22.09.2020).
43. U.S. Department of the Treasury (2020), *Fact Sheet: Provision of Humanitarian Assistance and Trade to Combat COVID-19*, April 16. Available at: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20200416> (accessed: 22.09.2020).
44. U.S. Department of the Treasury (2020), *The Office of Foreign Assets Control Encourages Persons to Communicate OFAC Compliance Concerns Related to the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*, April 20. Available at: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20200420> (accessed: 22.09.2020).
45. Blanc, J. (2020), Coercion in the Time of the Coronavirus, *Carnegie Endowment for International Peace*, April 8. Available at: <https://carnegieendowment.org/2020/04/08/coercion-in-time-of-coronavirus-pub-81495> (accessed: 22.09.2020).
46. Yonhap, S. (2020), Korea to Hold Briefing Session for Exporters on Humanitarian Trade with Iran, *The Korea Herald*, April 17. Available at: <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200417000540> (accessed: 22.09.2020).
47. The White House (2020), *Memorandum on Visa Sanctions*, April 10. Available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-visa-sanctions/> (accessed: 22.09.2020).
48. U.S. Congress (2020), *A Bill to Require the Imposition of Sanctions with Respect to Censorship and Related Activities against Citizens of the Peoples' Republic of China*, May 21. Available at: <https://www.cruz.senate.gov/files/documents/Letters/ROS20262.pdf> (accessed: 22.09.2020).
49. U.S. Congress (2020), *A Bill to Authorize the Imposition of Sanctions with Respect to the Deliberate Concealment or Distortion of Information about Public Health Emergencies of International Concern, and for other Purposes*, May 5. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-116s3600is/pdf/BILLS-116s3600is.pdf> (accessed: 22.09.2020).
50. U.S. Congress (2020), *The COVID-19 Accountability Act. Summary*, May 14. Available at: <https://www.hydesmith.senate.gov/sites/default/files/2020-05/COVID-19%20Accountability%20Act%20-%20Summary.pdf> (accessed: 22.09.2020).
51. European Council (2020), *Declaration by the High Representative Josep Borrell on Behalf of the EU on the UN Secretary General's Appeal for an Immediate Global Ceasefire*, April 3. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/03/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-the-eu-on-the-un-secretary-general-s-appeal-for-an-immediate-global-ceasefire/> (accessed: 22.09.2020).
52. European Union External Action (2020), *Implications of COVID-19 for the External Action of the EU: Remarks by HR/VP Josep Borrell at the AFET-SEDE-DROI Committee*, April 20. Available at: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77766/implications-covid-19-external-action-eu-remarks-hrvp-josep-borrell-afet-sede-droi-committee\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77766/implications-covid-19-external-action-eu-remarks-hrvp-josep-borrell-afet-sede-droi-committee_en) (accessed: 22.09.2020).
53. European Commission (2020), *Commission Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid to Fight the COVID-19 Pandemic in Certain Environments Subject to EU Restriction Measures*, May 11. Available at: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/200511-syria-humanitarian-aid-guidance-note\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200511-syria-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf) (accessed: 22.09.2020).
54. U.K. Government (2020), *Trade Sanctions on Syria*, March 9. Available at: <https://www.gov.uk/guidance/sanctions-on-syria-crude-oil-and-petroleum-products> (accessed: 22.09.2020).
55. Smith, B. (2020), *Coronavirus: Sanctions and Humanitarian Crises, Briefing Paper, House of Commons Library*, May 13. Available at: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8913/CBP-8913.pdf> (accessed: 22.09.2020).
56. State Duma (2020), *Bill 960112-7*, May 20. Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/960112-7> (accessed: 22.09.2020). (In Russian)

Статья поступила в редакцию 12 августа 2020 года  
Статья рекомендована к печати 15 сентября 2020 года

Контактная информация:

Тимофеев Иван Николаевич — канд. полит. наук, доц.; [itimofeev@russiancouncil.ru](mailto:itimofeev@russiancouncil.ru)

## COVID-19 and the policy of sanctions: An event analysis\*

I. N. Timofeev

MGIMO-University,  
76, pr. Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation;  
Russian International Affairs Council,  
8, 4-i Dobryninskii per., Moscow, 119049, Russian Federation;  
Institute of Psychology of the Russian Academy of Science,  
13, Yaroslavskaya ul., Moscow, 129366, Russian Federation

**For citation:** Timofeev I. N. COVID-19 and the policy of sanctions: An event analysis. *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, 2020, vol. 13, issue 4, pp. 449–464.  
<https://doi.org/10.21638/spbu06.2020.402> (In Russian)

The article aims to explore the impact of the COVID-19 pandemic on the use of sanctions as a foreign policy tool. The following research questions are posed: in what way did COVID-19 affect the policy of sanctions around the world? To what extent did the initiators of sanctions change their restrictions? Where did COVID-19 rank on the global sanctions agenda? What was the position of the UN as a key institution of global governance and what was the reaction of the key countries that initiated the sanctions? The main hypothesis is that COVID-19 has not significantly altered the existing sanctions regime. No single initiator-state has changed its sanctions regime in principle, but states have made a number of humanitarian exemptions. However, these exemptions are limited and sanctions have continued to be imposed as usual. In some areas, COVID-19 has even exacerbated international tensions and raised the risks of sanctions, especially in U.S.—China relations. The hypothesis was tested using the event analysis method of sanctions episodes during the pandemic (March–June 2020). The research provides an analysis of quantity and quality of events and their distribution among initiators. Emphasis is placed on the study of events connected to COVID-19. The results reveal a limited impact of COVID-19 on sanctions policy and highlight the weakness of the UN to affect the behavior of key sanctions initiators even in conditions of a global threat such as COVID-19.

*Keywords:* sanctions, policy of sanctions, restrictive measures, COVID-19, United Nations, event-analysis.

Received: August 12, 2020  
Accepted: September 15, 2020

### Author's information:

Ivan N. Timofeev — PhD in Political Sciences, Associate Professor; [itimofeev@russiancouncil.ru](mailto:itimofeev@russiancouncil.ru)

---

\* Part of the research was carried out with the support of a grant from the Russian Science Foundation (project No. 18-18-00439).