

# Спор между Евросоюзом и Российской Федерацией о бане на импорт свинины: история, судебная практика, прогноз

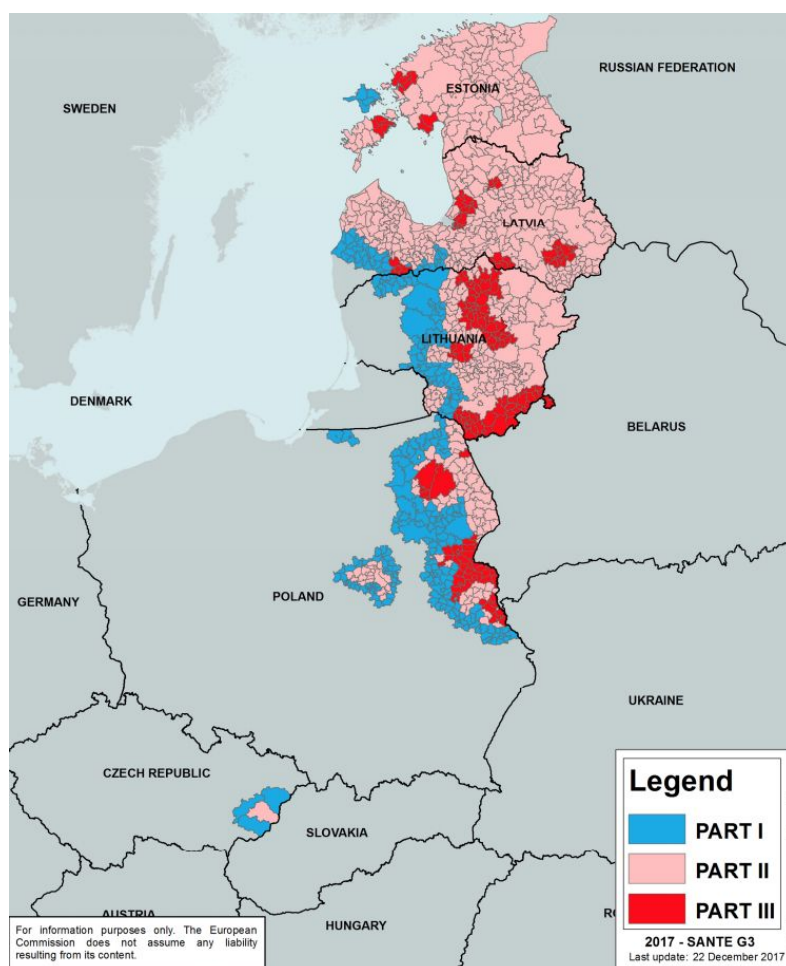
*Дополнено и исправлено. [Оригинал](#) опубликован 16 января 2018 на Republic.ru*

«Евросоюз потребовал от России 1,4 миллиарда евро в год за запрет импорта свинины», — пугали на прошлой неделе российские СМИ. Главному российскому торговому переговорщику Максиму Медведкову пришлось объяснять, как работает Всемирная торговая организация (ВТО). У нее нет судебных приставов, полиции или армии, которые бы собирали штрафы со стран-нарушителей. Вместо приставов выступают потерпевшие страны — с разрешения ВТО они могут отомстить ответными санкциями. За этим разрешением Европейский союз и обратился в арбитраж.

Специалист по международной торговле Людмила Левитина объясняет, как работает арбитражный суд ВТО, какие шансы у России в новом споре, помог ли бан российским фермерам и каких санкций можно ожидать в случае победы Евросоюза.

## В чем дело?

Россельхознадзор запретил импорт европейской свинины в январе 2014 года из-за случаев африканского гриппа у свиней в Литве и Польше. Надзорное ведомство [утверждало](#), что в ветеринарных сертификатах на необработанную свинину указывается не отдельная страна, а Евросоюз. И вообще Евросоюз не контролирует транспортировку зараженного мяса между странами. Евросоюз утверждал, что быстро сдержал распространение свиной инфекции, Россия это признавать отказалась, а после свинина и вовсе попала под «контрсанкции».



Регионы Европы, где были зарегистрированы вспышки АЧС Источник: [Европейская комиссия](#)

Евросоюз решил использовать арбитраж ВТО для решения этого конфликта. ВТО предпочитает, чтобы страны сначала попытались решить конфликт между собой (так проще и дешевле), поэтому любой спор начинается с двусторонних консультаций. Большинство из них на этом и заканчиваются. Или страна-нарушитель сама отменяет противоречащие ВТО меры, или компенсирует спорную политику уступками — например, снижением тарифов в другом секторе, или истец прекращает спор. ВТО обязывает страны консультироваться друг с другом минимум два месяца. Дедлайна для окончания переговоров нет, но, в среднем, страны больше полугода тратят на консультации, перед тем как попросить у органа разрешения споров ВТО собрать третейскую группу из арбитров.

Третейские группы собирают из трех-пяти независимых экспертов специально для каждого спора. Они оценивают аргументы и доказательства сторон и принимают решения о том, нарушила ли страна нормы ВТО. Выводы арбитража должен одобрить Орган разрешения споров, состоящий из представителей стран-членов, которые получают инструкции из своих столиц. Отклонить решение они могут лишь теоретически: на это должны согласиться все присутствующие на заседании. Такого ещё ни разу не происходило, так как всегда находится хотя бы одна сторона, заинтересованная в одобрении решения — победитель спора.

Если страна не довольна решением Третейской группы она имеет право на одну апелляцию. В таком случае дело будет рассматривать постоянный трибунал — Апелляционный орган. Он проверяет не ошиблись ли арбитры Третейской группы юридически: правильно ли истолковали нормы права ВТО и правильно ли их применили. Оценивать факты дела или пересматривать доказательства Апелляционный орган не может.

Зачастую это просто способ растянуть время — апелляция позволяет проигравшей стране подольше сохранить оспариваемую меру. Отменять меру нужно только после того, как решение Апелляционного органа одобрит Орган по разрешению споров. Шансы выиграть апелляцию невелики — страна-истец не начнет международный судебный конфликт, если не уверена в своей победе.

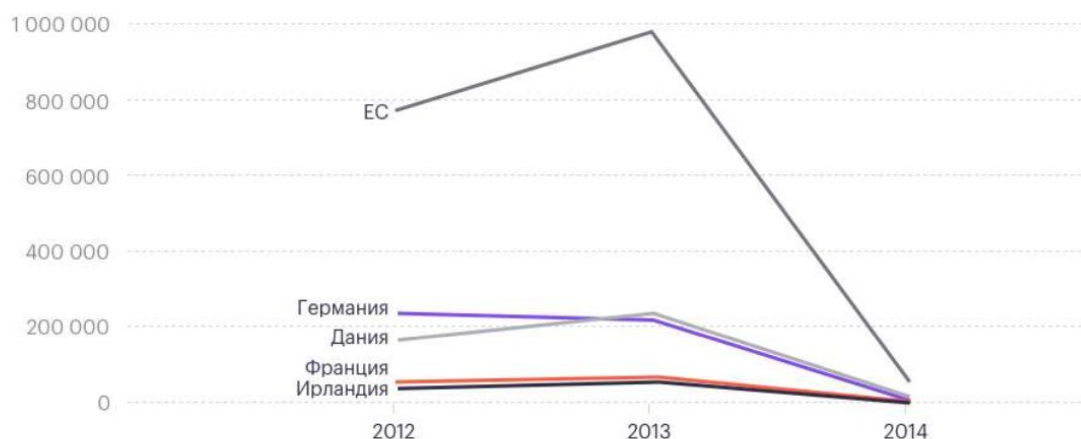
## Как шел спор?

Евросоюз запросил консультации с Россией в апреле 2014 года, а уже в июле попросил собрать Третейскую группу. Судей выбирает орган по разрешению споров ВТО, который собирается раз в месяц. Кроме того страны могут отклонить кандидатуры арбитров и затянуть выбор ещё на пару месяцев. Поэтому состав арбитров утвердили только к октябрю.

Конфликт рассматривали почти год (в среднем это занимает около полутора лет). В августе 2016-го стало известно решение судей: Россия не имела права ограничивать импорт из всех стран Евросоюза — только из тех, где заболели свиньи. Участники ВТО обязаны учитывать региональный аспект, вводя санитарные меры. Если экспортер докажет, что товар пришел из незараженного региона, то на него не могут распространяться ограничения. Больше всего свинины в Россию ввозили «здоровые» Дания, Германия, Ирландия и Франция.

## Российский импорт свинины из ЕС до 2014 года

Объем импорта, тысячи USD



Источник: International Trade Centre

Republic

Кроме этого Россия нарушила основной принцип, на котором основывается Всемирная торговая организация, — принцип наиболее благоприятствуемой нации: товары из всех стран-участниц должны быть равны перед таможенной. Об этом принципе Владимир Путин [написал](#) диплом на юрфаке СПбГУ. Когда в январе 2014 года вспышку свиной чумы зарегистрировали на Украине, Россия запретила импорт только из зараженной Луганской области. Если бы Европа и Украина были бы равны перед таможенной, то Россия должна была запретить либо импорт всей украинской свинины как всей европейской (это бы все еще нарушало принцип регионализации), либо европейской свинины из зараженных Литвы и Польши как украинской из зараженных регионов (полностью импорт свиней из Украины запретили с 1 января 2016-го).

Россия оспорила решение Третьей группы спустя девять дней после публикации. Россия заявила, что арбитры ошиблись и это Евросоюз не предоставил России достаточно данных, чтобы доказать, что внутри него есть территории и целые страны, которых не задела вспышка гриппа. В феврале 2017 (спустя полгода против обычных 3,3 месяцев, которые занимает рассмотрение апелляции) Апелляционный орган отклонил жалобу России.

Страны договорились, что к 6 декабря 2017 года Россия приведет законодательство в соответствии с нормами ВТО. К 6 декабря Россельхознадзор снял все ограничения, связанные с африканским свиным гриппом. Европейская свинина не вернулась на российский рынок уже из-за контрсанкционного эмбарго. Позиция России в том, что уже не нарушает норм, ведь для импорта свинины отсутствуют «технические запреты ветеринарного характера». По словам [источника «Интерфакса»](#) в Европейской

комиссии, в ЕС считали, что соответствие нормам ВТО — это полное возобновление торговли.

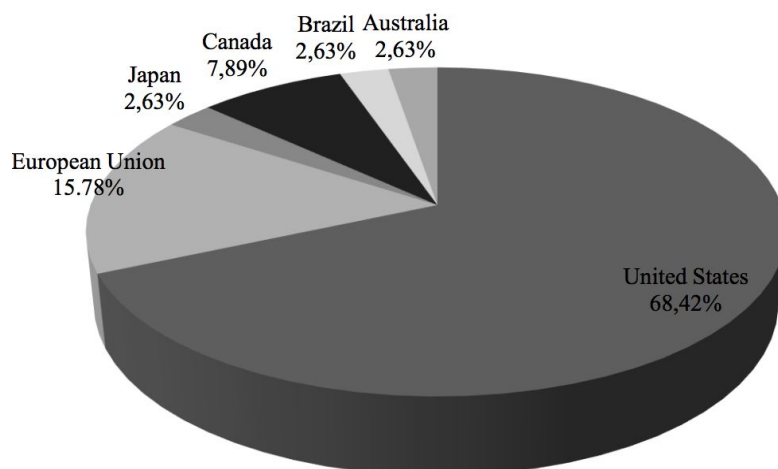
## Что теперь?

Если проигравшая страна так и не приводит законодательство в соответствие с нормами ВТО, страны могут договориться о компенсации, то есть торговой выгоде в том же объеме, что убытки победителя. Например, чтобы сохранить бан на свинину (не важно, санитарный или как часть эмбарго) Россия могла бы предложить Евросоюзу снизить тарифы на машины, которые ЕС импортировал на 6 млрд евро в 2016. Но в этом Евросоюз не так уж в этом и заинтересован — тарифы бы снизились согласно режиму наиболее благоприятствуемой нации, то есть для всех членов ВТО.

Если страны не смогли договориться о компенсации, то победитель подсчитывает свои убытки и просит у ВТО одобрить ответные меры, то есть санкции по отношению к нарушителю в размере убытков. Это и сделал Евросоюз 19 декабря. Санкции — это ответное нарушение норм ВТО, например, повышение тарифов или ограничение импорта только для этой страны. Страх подобных санкций и желание сохранять привилегии, полученные в рамках ВТО, — одни из главных мотиваторов не нарушать международное торговое законодательство. В [80%](#) споров страны подчиняются решению органов ВТО.

Санкции — крайняя мера, которая идет вразрез с философией либерализации торговли ВТО. Кроме того, любой барьер для торговли бьет и по той стране, которая его устанавливает. Россия забанила европейскую свинину из-за гриппа — за полгода цены на нее выросли на 17%.

Если проигравшая страна не согласна с суммой санкций или уверена, что ее законодательство больше не противоречит нормам ВТО, то она может запросить собрание Третьей группы. Евросоюз убытки подсчитал просто — это объем импорта свинины в Россию в 2013 году — 1,39 миллиарда евро. ЕС предлагает увеличивать сумму на 15% в год, пока действуют санкции. Россия [оспаривает](#) и сам факт санкций, — соглашение по санитарным и фитосанитарным мерам страна больше не нарушает, — и размер санкций. Продовольственное эмбарго помогло российским фермерам, так что Россия сможет поспорить, что сейчас, в 2018, убытки Евросоюза не могли быть такими большими — максимум 500 миллионов евро, как объем всего импорта свинины в 2016 (данные за 2017 год пока не опубликованы).



Кого обвиняли в непослушании Органу по решению споров с 1995 по 2016 годы, [источник](#)

Орган разрешения споров старается собрать в Третейскую группу тех же арбитров, которые рассматривали этот спор ранее. Авторы Соглашения о процедурах разрешения споров прекрасно понимали, что проигравшая страна может бесконечно заменять одну протекционистскую меру другой. Россия отменила решение Россельхознадзора, которое нарушало соглашение о санитарных мерах, но импорт европейской свинины до сих пор запрещен — теперь под предлогом контрсанкций. Третейская группа будет оценивать, соответствует ли новая российская политика в отношении свинины всему законодательству ВТО, а не отдельным статьям Соглашения о санитарных мерах.

## Санкции законны?

Законодательство ВТО запрещает количественные ограничения торговли. Импортзамещение как государственная стратегия запрещается чуть ли ни в каждом документе ВТО. Но член ВТО может нарушить любую норму ВТО, если считает, что это необходимо для национальной безопасности. В соглашении так и написано: «Ничто в настоящем Соглашении не должно быть истолковано... как препятствующее любой договаривающейся стороне предпринимать такие действия, которые она считает необходимыми для защиты существенных интересов своей безопасности». Фактически речь идет о «вынесении приговора самому себе». США в 2006 году вводили экономические санкции против сотни стран, и никто не подал на американцев в ВТО. Причем экономические войны Штаты ведут не только с Северной Кореей или Кубой, но и с торговыми партнерами — Канадой, Мексикой и Кипром.

Право страны нарушать нормы ВТО по мотивам национальной безопасности ещё ни разу не оспаривалось. Ни в одном из 534 споров. Можно предположить, что страна будет считаться недобросовестной, если доказано, что нарушение норм ВТО было мотивировано защитой не национальной безопасности, а внутреннего рынка от

лишней конкуренции. Так было в истории времен ГАТТ (договор о торговле товарами, предшествовавший ВТО). В 1975 году в Швеции сократилось производство обуви и страна ввела квоту на импорт. Мотив: спад обувного производства — «угроза планирования экономической защиты страны в случае чрезвычайных обстоятельств, что является частью политики безопасности» (а вдруг война, а солдаты разуты?). Страны, подписавшие ГАТТ, [засомневались](#), что Швеция может использовать исключение по мотивам национальной безопасности. Шведский протекционизм был всем очевиден, и к 1977 страна убрала обувное эмбарго.

Арбитры ВТО обязаны использовать «обычные правила толкования международного публичного права». Списка или иерархии этих правил нигде нет, но в спорах не раз всплывали цитаты из решений международного суда ООН и того, как там принято толковать международное право. Когда Франция отказала маленькой восточно-африканской Джибути в помощи с уголовным делом под предлогом национальной безопасности, Международный суд ООН [решил](#), что Франция поступила недобросовестно, даже не объяснив, как исполнение договора между странами угрожало безопасности.

Кроме того, текст ВТО ссылается на Венскую конвенцию о праве международных договоров: «договор должен толковаться добросовестно,... а также в свете объекта и целей договора». Что такое добросовестность страны в ВТО уже обсуждали в рамках одного из споров — это когда страна не «ищет способа ускользнуть от обязательств и воспользоваться правом причинить вред другой стороне». В свою очередь, страны открывают рынки друг для друга, чтобы расширить торговлю, сократить торговые барьеры и обеспечить безопасность и предсказуемость международной торговой системе.

## Россия — добросовестна?

Третьей группе предстоит оценить, чем мотивирован бан Россельхознадзора и что стоит за продовольственными эмбарго. Если Евросоюзу удастся доказать, что настоящая причина — поддержка отечественных фермеров, то Россия снова проиграет в этом споре.

Чтобы подтвердить, что настоящая причина продовольственных санкций — это импортозамещение и диверсификация экспорта, нужно лишь взглянуть на [государственную программу развития сельского хозяйства](#), подписанную в июне 2012 года. Импортозамещение упоминается в документе восемь раз, в версии от 2014 года — 11 раз. Согласно документу, цель России — создать условия для импортозамещения скота и молочных продуктов и увеличить домашнее производство.

Как доказательства в споре в ВТО [можно использовать](#) заявления государственных чиновников и даже менеджеров компаний, не только официальные документы. О протекционистской мотивации санкций свободно говорит Владимир Путин. На прямой линии 2015 года президент [заявил](#), что «самое главное – поддержать рост своего собственного сельского хозяйства, чтобы уже экономическим способом, при



определенном административном давлении, связанном с антисанкциями, вытеснить иностранные товары с наших прилавков и чтобы отечественные производители заняли там своё достойное место».

Если дело дошло до спора о том, исправила ли проигравшая страна дискриминационную политику, то [вероятность](#), что Третьейская группа поддержит страну-победителя — 92%. Если проигравшая страна, чтобы избавиться от санкций, заменяет одни протекционистские или дискриминационные меры другими, утверждая, что всё исправила, победившая страна может вновь инициировать собрание Третьейской группы и попросить о разрешении санкций.

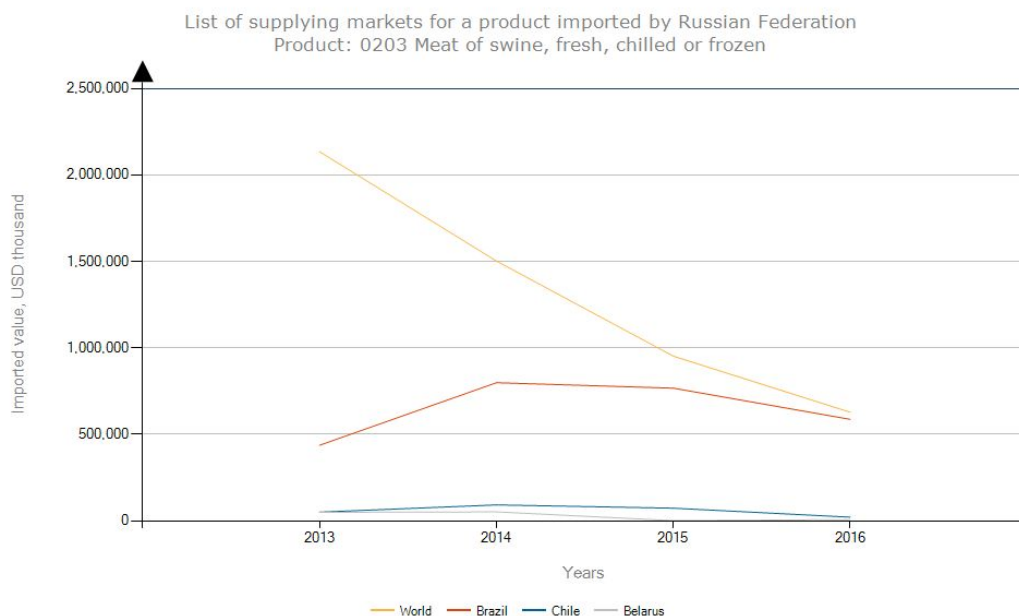
Можно смело говорить, что судебный конфликт продлится до конца года. В среднем, с запроса на создание Третьейской группы до публикации ее решения проходит около девяти месяцев. После этого решение должен одобрить Орган по разрешению споров, который собирается раз в месяц (хоть эта процедура и формальна). Решение третейской группы могут оспорить, но апелляция и на этой стадии скорее затянет процесс, чем будет шансом на пересмотр решения: в среднем на это уходит еще около четырех месяцев. После апелляции нужно опять ждать собрания Органа. Дальше, как и любую другую меру внешней торговли, санкции должен одобрить Европейский парламент.

Санкции против проигравшей страны всегда временны. ВТО следит за тем, исправила ли страна свою политику, и отзывает одобрение санкций, если это произошло. О том, что Россия не отменит продовольственное эмбарго, пока Евросоюз не снимет свои санкции, не раз повторяли бывший министр экономического развития Алексей Улюкаев и Аркадий Дворкович.

## Помог ли бан российским фермерам?

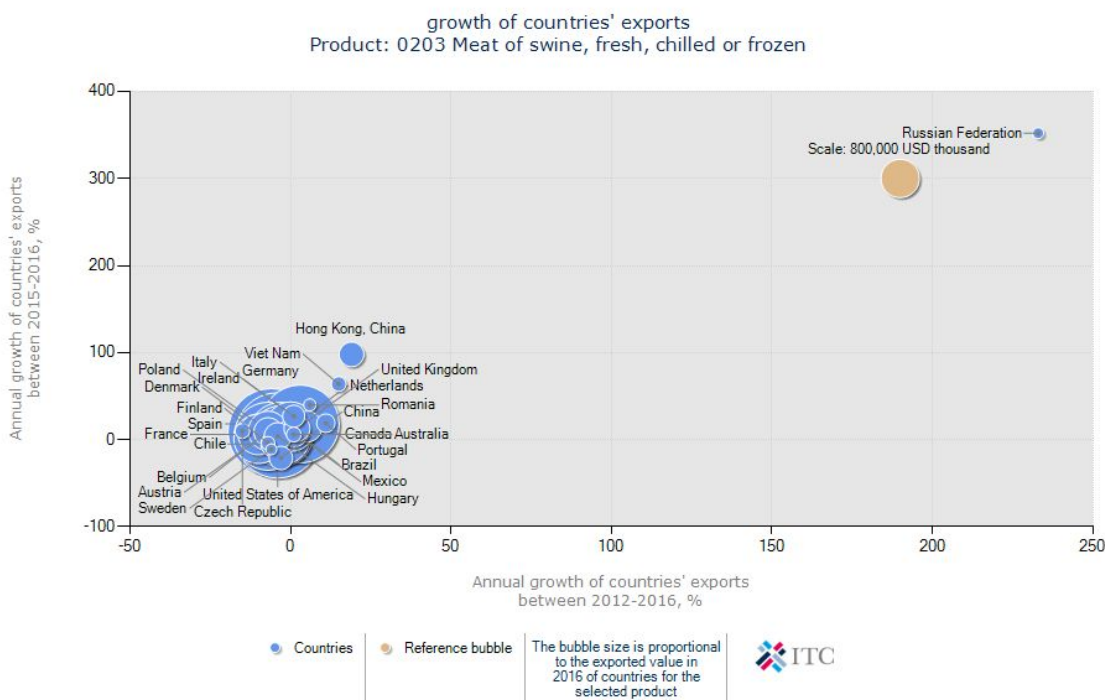
До 2014 года почти 60% свинины ввозилось в Россию из Евросоюза, но российские фермеры выросли под ответными санкциями и у Евросоюза просто не осталось рынка, на который он может вернуться. Импорт свинины в Россию стабильно снижается с 2013 года. В 2016-м Россия импортировала свинины только на \$600 миллионов против \$2 миллиардов в 2013-м. [По оценкам](#) Минсельхоза, российские производители практически полностью обеспечивают население страны. С 1 декабря Россельхоз запретил поставки свинины и из Бразилии — нашел в мясе запрещенный стимулятора роста — кормовую добавку рактопамин. На Бразилию приходилось 90% импорта.





Источник <https://www.trademap.org>

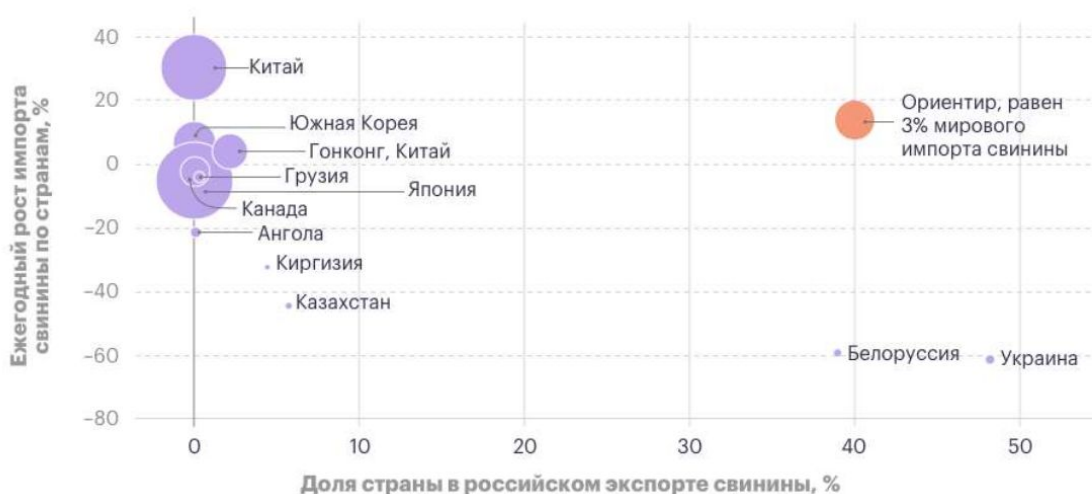
Рост российского экспорта свинины впечатляет: 233% с 2012 по 2016. В основном, мы торгуем с Украиной, Белоруссией и Казахстаном. «Это только начало, — говорил Путин в сентябре 2016-го. — Практически мы на этом рынке впервые». В 2016 году Россия занимала пятое место среди производителей свинины, но только 27 место среди экспортеров. Мы продали за границу на \$41 млн, а мировой рынок оценивается в \$27 млрд. В масштабе всего российского экспорта свинина — 0,01%.



«Очень перспективный и большой» китайский рынок пока открываться для России не хочет, не смотря на то, что переговоры «с китайскими друзьями» [ведет](#) сам президент. Африканский грипп — одна из главных причин. С 2007 года свиной вирус регистрировали в каждом втором российском регионе.

## Потенциал развития российского экспорта свинины

● — Доля страны в мировом импорте свинины



Источник: International Trade Centre

Republic

Но не стоит сожалеть европейским фермерам. В 2013 году на Россию приходилось лишь 8% экспорта европейской свинины, который составил около 16 миллиардов евро в год. После эмбарго экспорт уменьшился, но незначительно — на 6% за два года, а в 2016 снова вырос — на 9% за год.

## Каким будет ответ Евросоюза

В ВТО принято, что страна накладывает санкции в том же секторе, в котором другая страна нарушила нормы ВТО. Например, если нужно отомстить за нарушения в регулировании патентов, санкции накладывают на патенты, такой же области интеллектуальной собственности. Если наказывают за медицинские услуги, то в медицинских услугах. При этом за эмбарго свинины можно отомстить повышением тарифов на золото — товары не обязательно должны быть одной тарифной группы. Евросоюз [попросил](#) разрешения нарушить свои обязательства перед Россией в торговле товарами, сельским хозяйством и в отношении санитарных и фитосанитарных мер.

Евросоюз — по-прежнему крупнейший торговый партнер России. На его долю в январе-октябре 2017 года [пришлось](#) 42,7% внешнеторгового оборота России. Только в первом квартале 2017 года Россия экспортировала в Евросоюз товаров и услуг на 39,3 млрд евро ([данные Евростата](#)).

**Потенциальные отрасли ввода санкций (красные — высокая вероятность, желтый — средняя вероятность, зеленый — низкая вероятность)**

Продукт/ сумма в млрд евро	Экспорт РФ в ЕС	Импорт ЕС (мир)	Экспорт РФ (мир)	Доля РФ в импорте в ЕС	Доля ЕС в экспорте РФ
Минеральное топливо	76,4	439,8	134,7	17%	<b>57%</b>
Жемчуг, драгоценност и	4,5	130,3	8,9	<b>3%</b>	<b>50%</b>
Железо и сталь	4	114,2	14,1	<b>3%</b>	28%
Медь и изделия из нее	2,2	35	3,3	<b>6%</b>	<b>66%</b>
Дерево и древесный уголь	1,8	45,8	6,5	<b>3%</b>	26%
Органические химические соединения	1,5	142,7	2,4	<b>1%</b>	<b>63%</b>
Ядерные реакторы, котлы и их части	1,4	610,5	6,8	<b>0,2%</b>	21%
Удобрения	1,4	12,6	6,6	11%	21%
Свинец и изделия из него	1,4	62,8	6	<b>2%</b>	23%
Никель и изделия из него	1,2	6,4	2	18%	<b>58%</b>
Каучук, резина и изделия из них	1	61	2,5	<b>2%</b>	<b>41%</b>

Евросоюзу стоит выбрать сектор для санкции так, чтобы не навредить себе так же, как Россия свинным баном, но при этом лишить страну серьезной доли рынка. Значит, Евросоюз должен занимать значительную долю в российском экспорте данного товара, но при этом импортировать его, в основном, в других странах или производить самостоятельно. Крупнейший сектор торговли — минеральное топливо — Евросоюз не тронет. Поставки в Евросоюз — 26% всего нашего экспорта и 17% их импорта топлива. Ни одна страна не повысит себе цену на энергию, в особенности, от ключевого поставщика. Другое дело такие товары как жемчуг, медь, продукты органической химии или резина. В Евросоюз идет от 41 до 66% этих товаров, тогда как российская доля импорта от 1 до 6%. Все — больше миллиарда евро. Мы лишимся половины рынка, а европейцы не почувствуют и комариного укуса.

Даже если Евросоюзу разрешат торговые санкции, это не значит, что он эти санкции введет. Как [отмечают](#) в самой ВТО, страны зачастую используют разрешения как рычаг давления в переговорах.