

ГОЛОСА МОЛОДЫХ

Меркосур: на пути создания постоянной системы разрешения споров

*Тарасова И.С.**

Общий рынок Южного конуса (Меркосур) – одно из крупнейших и динамично развивающихся интеграционных объединений Латинской Америки, занимающее третье место в мире после НАФТА и Европейского Союза исходя из величины ВВП (более 1 трлн. долларов) и совокупного населения (более 200 млн. чел.).¹

Созданию этого объединения предшествовал ряд соглашений, начало которым было положено в 1986 г. аргентино-бразильским договором о формировании общего экономического пространства. В марте 1991 г. между четырьмя государствами Латинской Америки (Аргентиной, Бразилией, Парагваем и Уругваем) был заключен Асунсьонский договор, который лег в основу Общего рынка Южного конуса. В соответствии с Протоколом Оуро Прето с 1 января 1995 г. Меркосур действует как таможенный союз, отменив таможенные пошлины на 90% товаров. Его участники установили единый внешний таможенный тариф на импорт товаров из третьих стран, который охватывает 85% товарных позиций единой таможенной номенклатуры Меркосур. Такая политика дала новый толчок для интеграции: в 1996 г. Чили и Боливия подписали с Меркосур соглашения о вхождении в зону свободной торговли на правах ассоциированных членов, в 2003 г. к ним присоединилась Перу, а в декабре 2004 г. их примеру последовали Венесуэла, Колумбия и Эквадор.

* Тарасова Ирина Сергеевна – студентка 5 курса факультета международных отношений СПбГУ.

¹ Меркосур / Энциклопедия Кругосвет – электронная версия //

www.krugosvet.ru/articles/115/1011524/1011524a1.htm – Дата обращения 15.02.2005.

Привлекательность объединения объясняется тем, что Меркосур последовательно идет к поставленной в двух основополагающих документах блока (Асунсьонском договоре 1991 г. и Протоколе Оуро Прето 1994 г.) цели – интеграции четырех государств-членов путем:

- свободного обращения товаров, услуг и рабочей силы;
- установления единого таможенного тарифа в торговле с третьими странами;
- принятия единой торговой политики;
- координации в области макроэкономической политики;
- гармонизации законодательства в соответствующих сферах.²

Однако без проработанных механизмов разрешения споров любая система, основанная посредством правил, неэффективна, поскольку отсутствуют условия, позволяющие обеспечить обязательное выполнение этих правил. Создатели Общего рынка с самого начала позаботились о формировании процедуры по разрешению споров между членами организации, но, как мы увидим, данная система переживает за четырнадцать лет существования блока уже третий этап реформ, который к тому же не является окончательным. В каком направлении движется Меркосур при интеграции в данной сфере и какие перспективы открываются перед объединением на пути реформирования системы разрешения споров, мы и попытаемся рассмотреть в данной статье.

В международной практике существует два способа мирного разрешения споров: 1) дипломатическими средствами (в том числе путем переговоров, консультаций, обследования, посредничества, примирения, добрых услуг) и 2) посредством арбитражного или судебного разбирательства.

Многие государства в системе мирных средств отдают предпочтение дипломатическим переговорам, с помощью которых разрешается большинство споров. Непосредственные переговоры наилучшим образом отвечают задаче быстрого разрешения международного спора, гарантируют равенство сторон, наилучшим образом способствуют достижению компромисса. Вместе с тем в последние годы наблюдается стремление государств выйти за пределы переговоров и создать иные приемлемые

² Antecedentes del MERCOSUR// www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm – Дата обращения 15.08.2004.

средства разрешения споров, более эффективные, которые основываются на обращении к третьим сторонам и международным органам.

При формировании системы разрешения споров Общего рынка государства-участники исходили из того, что она должна гарантировать охрану прав членов организации и выполнение ими своих обязательств по соглашениям, действующим в Меркосур. От того, насколько быстро будут разрешаться споры между членами Общего рынка, особенно если они касаются сокращения выгод, которые члены блока могут прямо или косвенно получать по соглашениям Меркосур, во многом зависит эффективность функционирования организации и, что особенно важно, сохранение баланса прав и обязанностей участников Меркосур.

Предшественником действующей в рамках Общего рынка системы разрешения споров был предусмотренный практически при создании Меркосур общий порядок урегулирования разногласий и споров между странами-участницами объединения. Такой порядок был определен:

- в Протоколе Бразилиа по разрешению споров в Меркосур, подписанном в декабре 1991 г. спустя 9 месяцев после заключения Асунсьонского договора;

- в принятых в декабре 1994 г. Протоколе Оуро Прето об институциональной структуре Меркосур и Приложении к нему «Об общей процедуре подачи жалоб в Комиссию по торговле Меркосур», в соответствии с которыми была сформирована действующая до сих пор система органов и механизмов Меркосур и внесены некоторые дополнения к Протоколу Бразилиа.

Следует отметить, что система разрешения споров Меркосур предполагает участие государства – члена Общего рынка на уровне правил. Только они имеют право на возбуждение процедур разрешения споров; все представления, просьбы, заявления, документы подаются от имени члена Меркосур; представители страны – участницы Меркосур участвуют в заседаниях, встречах, устных слушаниях.

Непосредственное участие представителей заинтересованных юридических и физических лиц стран – членов Меркосур в рассмотрении споров не предусмотрено, за исключением случаев, когда государство – член объединения признает, что жалоба, поданная физическим или юридическим лицом, исходит от его имени и спор будет носить межгосударственный характер. В любом случае следует исходить из того, что член Общего рынка, участвуя в процедурах разрешения споров, представляет интересы и защищает права отечественных организаций и предприятий.

Основные стадии разрешения споров в Меркосур (в период с 1991 по 2004 г.)

Формальные процедуры механизма разрешения споров, установленного Протоколом Бразилиа, включали три этапа:

- прямые переговоры,
- вмешательство со стороны Группы Общего рынка,³
- судебное разбирательство.⁴

Прямые переговоры должны были начаться в случае, если одна страна направила другой стране – участнице Общего рынка, в результате действий которой возник спор, предложение об его урегулировании, которое могло бы удовлетворить обе стороны. Если заинтересованным странам Меркосур в течение 15 дней не удалось урегулировать спор, то спорный вопрос передавался на рассмотрение Группы Общего рынка (ГОР).

После подачи жалобы в ГОР Группе Общего рынка отводилось 30 дней для выработки рекомендации. При согласии сторон создавалась группа экспертов, которая рассматривала обстоятельства дела и готовила доклад, содержащий выводы и рекомендации. Затем доклад группы экспертов должен был рассматриваться и приниматься на заседании Группы Общего рынка. Если решение не устраивало одну из сторон, то в этом случае вопрос передавался на рассмотрение арбитражного суда.

Однако стороны должны были исчерпать все ресурсы первых двух инстанций, прежде чем дело перейдет на рассмотрение в арбитраж, за исключением случаев, когда данный вопрос уже был причиной иска. Фактически это означало, что решение спора в третейском суде могло откладываться и заменяться дипломатическими переговорами, поскольку при согласии сторон по спору они могли без каких-либо ограничений увеличивать срок проведения двусторонних переговоров в течение 15 дней.

³ Группа Общего рынка (ГОР) выполняет функции исполнительного органа Меркосур. Координацию ее деятельности осуществляют министерства иностранных дел стран – участниц организации. Высшим руководящим органом Меркосур является Совет Общего рынка. В его состав входят министры иностранных дел и экономики государств-членов. Решения Совета подлежат рассмотрению на саммитах, проводимых по завершении заседаний Совета, вступают в силу после утверждения главами государств и являются обязательными для выполнения всеми участниками объединения.

⁴ Protocolo de Brasilia para la solución del controcercias en el Mercosur / www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm – Дата обращения – 15.08.2004.

В принятом в 1994 г. Приложении к Протоколу Оуро Прето «Об общей процедуре подачи жалоб в Комиссию по торговле Меркосур» государства – участники Общего рынка попытались регламентировать переговорную стадию разрешения споров. Согласно новым правилам, в необходимом случае член Меркосур мог обратиться к другому участнику блока, который не выполнил свои обязательства по конкретному соглашению Меркосур, с просьбой о проведении консультаций в рамках Комиссии по торговле⁵ с целью урегулирования возникшего вопроса. Если решение не было достигнуто, то спорный вопрос передавался на рассмотрение одного из технических комитетов Комиссии, который должен был в течение 30 дней выработать решение, удовлетворившее стороны по спору. Если вопрос не решался на уровне Комиссии по торговле Меркосур, жалоба переходила к Группе Общего рынка, а если спорный вопрос снова оставался без разрешения, то отдавался на рассмотрение судебной инстанции. С 1995 по 2000 г. таким образом было предъявлено тринадцать исков, причем Аргентина была самым частым истцом (в общей сложности девять жалоб с ее стороны).⁶ Однако характер подобного разбирательства в случае разрешения споров по искам членов Меркосур оставался неопределенным, поскольку технические комитеты, обеспечивающие осуществление процедур, не играют роли третейского судьи, так как состоят из чиновников государств-членов.

Последний этап разрешения споров – судебное разбирательство – Протокол Оуро Прето оставил без изменений. В соответствии с Протоколом Бразилиа оно представляло собой рассмотрение дела только в Суде Ad hoc. Решения в нем принимались (в отличие от предыдущих этапов разрешения спорных вопросов) большинством голосов с опорой как на правовые источники Меркосур, так и на принцип *ex aequo et bono* (по справедливости, а не по формальному закону) и считались окончательными и обязательными для выполнения. Вердикт Суда Ad hoc не мог быть обжалован в другом суде, в связи с чем вопрос

⁵ Комиссия по торговле Меркосур призвана содействовать ГОР и обеспечивать проведение общей торговой политики в рамках таможенного союза. Заседает не менее одного раза в месяц, принимает директивы и предложения, первые – обязательны для исполнения. Ее работу обеспечивают технические комитеты, занимающиеся вопросами защиты коммерции, антидемпинга и др.

⁶ El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas Mercosur en su primera década // Coordinadores Daniel Chudnovsky, José María Fanelli. Argentina: Siglo XXI de Argentina editores, 2001. P. 190.

об исполнении судебного решения всегда оставался предметом дискуссий. Зачастую обязательный характер решений суда оправдывался только тем, что до сих пор не принимались какие-либо оперативные меры по разрешению споров.

Процедура, закрепленная в Протоколе Бразилиа, изначально задумывалась как явление временное, ориентированное только на переходный период, однако Протокол Оуро Прето продлил действие сложившейся на тот момент системы разрешения споров до 2006 г., когда должна быть окончательно сформирована Постоянная система разрешения споров в Меркосур.

Тем не менее, несмотря на выявленные недостатки действующего порядка по урегулированию разногласий и споров: недостаточно четко сформулированы обязанности сторон по спору, не установлены конкретные сроки проведения отдельных процедур, что давало возможность затягивать сроки разрешения споров и др. – государства Общего рынка не торопились с реформой системы разрешения споров. Не желая передавать ни пяди своего суверенитета структурам объединения и провозгласив для этого принцип «открытого регионализма», участники Меркосур и не предполагали, что интеграция в экономической сфере приведет в конечном итоге к вынужденной необходимости, чтобы не тормозить развитие внутрирегионального сотрудничества, принимать политические решения по передаче определенных полномочий наднациональным органом. И первым шагом в данном направлении стало создание в соответствии с Протоколом Оливос Постоянного кассационного суда со штаб-квартирой в Асунсьоне, который и будет рассматривать вопросы об обжаловании решений Судов Ad hoc.

Протокол Оливос и перспективы развития системы разрешения споров в Меркосур

В январе 2002 г. был подписан, а с 1 января 2004 г. вступил в силу Протокол Оливос по разрешению споров в Меркосур, в третий раз реформирующий механизм по урегулированию разногласий в Общем рынке Южного конуса. Он отменил действие Протокола Бразилиа, в то время как действие Протокола Оуро Прето не было прекращено, хотя в ст. 55 Протокола Оливос было оговорено, что Протокол Оуро Прето и Приложение к нему будут применяться к системе разрешения споров только в той мере, в какой их положения совместимы с положениями нового договора.

Протокол Оливос отказался от столь длительной и неудобной досудебной процедуры, упростив начальный этап консультаций. В соответствии с новыми правилами после проведения прямых переговоров, не найдя приемлемого решения, государства могут сразу же начинать судебное разбирательство, хотя за участниками Меркосур сохраняется право по совместной договоренности передать свое дело на рассмотрение Группы Общего рынка.

Процедура рассмотрения спорных вопросов в Судах Ad hoc осталась неизменной, т.е. на слушание дела в арбитражном суде отводится, как правило, не более 60 дней, однако в случае необходимости срок может быть увеличен до 90 дней. Затем Суд Ad hoc выносит решение, согласно которому ответчик в установленный арбитражем срок или, если таковой не был определен, то через 30 дней после вынесения решения суда, должен соответственно выполнить свои обязательства или отменить меру, в результате которой стороне, подавшей жалобу, нанесен ущерб.

Если же ответчик не выполнил судебного решения в указанный период, то сторона, подавшая жалобу, может потребовать от ответчика соответствующую компенсацию за причиненный ей ущерб; в свою очередь ответчик может сам предложить стороне, подавшей жалобу, определенную компенсацию. Если стороны по спору не смогли договориться о размере компенсации, то сторона, подавшая жалобу, может приостановить по отношению к ответчику предоставление уступок или выполнение других обязательств сроком на один год, но при условии, что уровень приостановления будет эквивалентен уровню ущерба стороны, подавшей жалобу.

Однако новелла Протокола Оливос заключается в том, что в случае, если одна из сторон по спору не была удовлетворена решением Суда Ad hoc, то в течение 15 дней после вынесения судом вердикта она может подать апелляцию в Постоянный кассационный суд Общего рынка Южного конуса. Постоянный кассационный суд компетентен решать межгосударственные споры между членами Меркосур, рассматривая апелляции и вынося по ним решения, которые признаются государствами блока определяющими и окончательными, а также предоставлять консультации по толкованию, применению или нарушению правил, установленных Асунсьонским договором или любым другим нормативно-правовым документом Меркосур.

В отличие от Судов Ad hoc, которые формируются в каждом конкретном случае из новых судей, Постоянный кассационный суд состо-

ит из пяти членов, сохраняющих за собой пост на постоянной основе. Однако судебные заседания в Постоянном кассационном суде будут проводиться только в случае его созыва для разбирательства между двумя и более членами Меркосур или чтобы предоставить рекомендации и консультации касательно применения права Меркосур. В соответствии со ст. 51 Протокола Оливос Постоянный кассационный суд «выработает свои правила процедуры через 30 дней с момента его создания, которые должны быть впоследствии одобрены Советом Общего рынка»⁷. Так, при создании Постоянного кассационного суда в Меркосур сложится судебная система, состоящая из двух звеньев, где Суды Ad hoc представляют собой суды первой инстанции, а Постоянный кассационный суд выполняет функции органа по рассмотрению апелляций.

Таким образом, в соответствии с Протоколом Оливос в Общем рынке Южного конуса формируется система разрешения споров на качественно ином уровне. Если первоначально механизм разрешения споров Меркосур имел много общего с аналогом, используемым в рамках Всемирной торговой организации, хотя бы по духу (спор преимущественно рассматривался в том или ином органе организации, а не в арбитражном суде; существовало много этапов рассмотрения спорных вопросов, а также возможность на любом из них прийти к взаимоприемлемому для сторон решению и тем самым урегулировать спор), то в настоящее время он больше схож с судебной системой Европейского Союза. По мнению государств – членов Меркосур, Общий рынок Южного конуса уже вступил в тот этап интеграционного процесса, когда споры между его участниками в случае отсутствия дипломатического решения проблемы не должны перегружать работой органы Меркосур и тем самым создавать помехи в функционировании организации в целом, а должны вместо межгосударственной системы разрешения разногласий и споров задействовать формирующийся наднациональный судебный механизм Меркосур.

Однако судебный механизм, образованный в соответствии с Протоколом Оливос, также не создает постоянной процедуры разрешения споров, что предусматривается ст. 53 Протокола Оливос о пересмотре системы, дословно повторяющей ст. 44 Протокола Оуро Прето: «прежде чем завершить процесс по установлению единого внешнего тамо-

⁷ El Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el Mercosur // www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm – Дата обращения 15.08.2004.

женного тарифа, государства – участники объединения пересмотрят действующий механизм разрешения споров с целью принятия Постоянной системы по разрешению споров в Общем рынке Южного конуса»⁸. Постоянная система, о которой идет речь в положениях Протокола Оуро Прето и Протоколе Оливос, воплотится в «настоящий» суд, т. е. откажется от практики рассмотрения дел в арбитраже и превратится в своеобразную судебную систему Меркосур.

Замена существующей системы разрешения споров (Протокол Оливос) имеет определенный срок для своего осуществления – завершение процесса установления общего внешнего таможенного тарифа. В рамках саммита, на котором был подписан Протокол Оуро Прето, Совет Общего рынка постановил, что этот процесс будет завершен к 1 января 2006 г. В связи с этим Меркосур должен начать проводить постоянные исследования по разработке договора, на основе которого должна появиться Постоянная система разрешения споров. Однако на саммите Меркосур в декабре 2003 г. Совет Общего рынка решил допустить некоторые исключения в едином внешнем таможенном тарифе для Парагвая и Уругвая на срок до 31 декабря 2010 г., что, как могло показаться, должно было повлиять и на сроки формирования Постоянной системы разрешения споров. Тем не менее в первом докладе Секретариата Меркосур приводится ряд объяснений, почему это не так.

Во-первых, Протокол Оуро Прето и Протокол Оливос, определившие 2006 год как дату завершения создания Постоянной системы разрешения споров, были приняты раньше и стоят выше в соответствии с юридической иерархией, чем решение Совета Общего рынка, установившее исключение в едином внешнем таможенном тарифе,⁹ и чиновники Меркосур ссылаются на этот факт неслучайно. Несмотря на то, что в основу блока был положен принцип консенсуса при принятии решений, Протокол Оуро Прето четко определил иерархию источников права Меркосур, согласно которой основополагающими нормативно-правовыми актами в объединении являются Асунсьонский договор, его протоколы и связанные с ним нормы; на ступени ниже – договоры и другие документы Меркосур, заключаемые государства-

⁸ El Protocolo de Olivos para la soluciyn de controversias en el Mercosur, El Proctocolo de Ouro Preto sobre la Estructura Institucional del Mercosur // www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm – Дата обращения 15.08.2004.

⁹ Un foco para el proceso de intregración regional // Primer Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur. Montevideo: Secretaría del Mercosur, 2004. P. 43.

ми-членами в целях реализации предписаний, содержащихся в Асунсьонском договоре; и лишь на последнем месте стоят решения, резолюции, директивы, выработанные компетентными органами Меркосур.

Кроме того, существует разница между исключениями, установленными на саммите в Оуро Прето в рамках режима адаптации к Таможенному союзу и теми, что были установлены в декабрьских решениях 2003 года. В первом случае из исключений извлекали пользу все четыре государства блока, в то время как принятые в 2003 г. относятся только к Парагваю и Уругваю – членам, которым Асунсьонский договор (ст. 6) и его I Приложение (ст. 1, 6 и 7) предоставили особый режим в сфере межрегионального свободного обращения товаров, услуг и рабочей силы.

Во-вторых, существование единого внешнего таможенного тарифа не является неперенным условием для создания суда, и, как можно наблюдать на примерах других интеграционных объединений, прямой взаимосвязи здесь нет. Так, в соответствии с Парижским и Римским договорами в ЕС был создан Суд европейских сообществ по разрешению споров в самом начале интеграционного процесса, т.е. еще до того, как начали усовершенствовать зону свободной торговли. С другой стороны, в Андском сообществе Андский суд появился только в 1979 г. спустя 10 лет после образования объединения (функционирует с 1984 г.).¹⁰

Таким образом, многое говорит о том, что дата, к которой должны завершить создание Постоянной системы разрешения споров, остается неизменной. Однако удастся ли выдержать государствам – членам Общего рынка заявленные сроки по реформированию системы разрешения споров Меркосур, покажет время. Сейчас даже трудно сказать, начнет ли функционировать механизм, предложенный Протоколом Оливос, поскольку в соответствии с ним еще не было проведено ни одного судебного процесса, или же он станет лишь формальным шагом на пути создания Постоянной системы разрешения споров. Одно можно утверждать с уверенностью, что создаваемый в рамках Меркосур механизм разрешения споров должен стать центральным звеном по обеспечению безопасности и предсказуемости многосторонней торговой системы объединения, иначе дальнейшее взаимодействие в рамках Общего рынка будет затруднено, если не сказать больше, практически невозможно.

¹⁰ Un foco para el proceso de integración regional // Primer Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur. Montevideo: Secretaría del Mercosur, 2004. P. 43.