

Н.Н.Нуньес-Саранцева

Меркосур: проблемы управления региональным экономическим объединением

В статье рассмотрены система органов Меркосур, положительные и отрицательные стороны их работы и возможные пути совершенствования. Созданная межправительственная институциональная архитектура в течение первых лет существования позволила группировке добиться значительных успехов, однако в последнее время стали проявляться серьезные негативные тенденции, что указывает на необходимость ее реформирования.

Ключевые слова: органы Меркосур, наднациональное и внутреннее право, гражданское представительство.

Общий рынок Южного конуса — Меркосур (Mercado Común del Cono Sur, Mercosur) был создан в 1991 г., когда Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай подписали учредительный документ — так называемый «Асунсьонский договор». С июля 2006 г. в этот таможенный союз входит и Венесуэла.

В парагвайской столице стороны договорились к 31 декабря 1994 г. создать общий рынок, в рамках которого предусмотрены:

- свободное передвижение между странами товаров, услуг и производственных факторов посредством, в частности, отмены таможенных пошлин и нетарифных ограничений во взаимной торговле;

- введение единого таможенного тарифа и осуществление общей торговой политики в отношении третьих стран или государственных объединений и координация позиций на региональных и международных торгово-экономических форумах;

- координация макроэкономической и отраслевой политики между странами-членами в области внешней торговли, сельского хозяйства, промышленности, в фискальной, денежной, обменной сферах, в части обращения капитала, в области услуг, таможенных сборов, транспортной инфраструктуры, связи и в других сферах;

Наталья Нарсевна Нуньес-Саранцева — аспирантка кафедры мировой экономики Российской экономической академии им. Г.В.Плеханова (natalianns@yandex.ru).

— обязательство стран-членов гармонизировать свое законодательство в соответствующих сферах¹.

В соответствии с принятым в декабре 1994 г. в Оуро-Прето (Бразилия) протоколом об организационной структуре, Меркосур имеет следующие шесть органов: Совет общего рынка (СОР), Группа общего рынка (ГОР), Комиссия по торговле (КТ), Совместная парламентская комиссия (СПК), Социально-экономический консультативный форум (СЭКФ) и Административный секретариат (АС).

Три первых органа имеют право принимать решения. Это делается на межправительственном уровне. Решения принимаются методом консенсуса. Нормы, вырабатываемые этими органами, обязательны для стран-членов, но они не применяются до тех пор, пока не будут включены в их соответствующие внутренние законодательства.

Совет общего рынка является высшим органом, в компетенции которого — политическое руководство интеграционным процессом, а также принятие решений. В СОР входят министры иностранных дел и министры экономики стран-участниц.

Основными функциями СОР являются следующие: наблюдение за выполнением «Асунсьонского договора», его протоколов и подписанных в его рамках договоров; формулирование политики и реализация мер, необходимых для формирования общего рынка; выражение мнения по поводу предложений, вносимых ГОР; организация встреч министров и выражение мнения по поводу соглашений, предоставленных СОР на этих встречах; принятие решений в финансовой и бюджетной сферах; утверждение внутреннего регламента Группы общего рынка.

Группа общего рынка — это исполнительный орган, а также орган по выдвижению инициатив. В ГОР каждая из стран делегирует по четыре представителя и по четыре их заместителя, назначенных соответствующими правительствами, среди которых должны быть представители министерств иностранных дел, министерств экономики, а также Центральных банков.

Основными функциями ГОР являются: наблюдение в рамках своей компетенции за выполнением «Асунсьонского договора», его протоколов и подписанных в его рамках договоров; предложение проектов решений Совету общего рынка; принятие необходимых мер для выполнения решений; определение рабочих программ, содействующих формированию общего рынка; выражение мнения по поводу предложений или рекомендаций, предоставленных ГОР остальными органами Меркосур в рамках их компетенции.

Комиссия по торговле — это орган по наблюдению за общей торговой политикой во внутримеркосуровской торговле и в торговле с третьими странами. В ее состав входят четыре представителя и четыре их заместителя от каждой страны-члена.

КТ принимает решения на основе нормативов, устанавливаемых Советом общего рынка и Группой общего рынка. Ее директивы связаны с управлением и применением Общего внешнеторгового тарифа и других общих инструментов торговой политики. Помимо права принятия решений комиссия может выдвигать предложения, направляемые в ГОР.

«Протокол Оуро-Прето» наделил руководящие органы Меркосур правом создавать вспомогательные органы, необходимые для достижения целей интеграционного процесса. К органам, не имеющим права принимать решения, относятся Совместная парламентская комиссия, Социально-экономический консультативный форум и Административный секретариат².

Совместная парламентская комиссия — это орган, представляющий парламенты стран — членов Меркосур.

Согласно Внутреннему регламенту СПК, в каждой из стран — членов Меркосур создаются национальные отделения. Что касается членов комиссии, то их должно быть 16 от каждой страны (8 депутатов и 8 сенаторов), назначенных соответствующими национальными парламентами согласно их внутренним процедурам. Решения СПК принимаются методом консенсуса.

Первоначально основной задачей комиссии являлось ускорение внутренних процедур в каждой из стран-членов, необходимых для быстрого вступления в силу норм, установленных руководящими органами Меркосур. Также, согласно «Протоколу Оуро-Прето», комиссия должна была содействовать гармонизации законодательств, но на практике эти функции полностью не выполнялись.

Полномочия СПК первоначально ограничивались предоставлением рекомендаций в Совет общего рынка через Группу общего рынка, что включало всякую возможность выполнять законодательные функции. Впоследствии функции и полномочия СПК были расширены. Согласно Внутреннему регламенту, в список ее новых полномочий входят следующие:

- сопровождать ход процесса региональной интеграции, выраженного в создании общего рынка, и информировать национальные парламенты по этим вопросам;
- запрашивать у институциональных органов Меркосур информацию, касающуюся эволюции процесса интеграции;
- учреждать подкомиссии для анализа тем, связанных с процессом интеграции;
- давать рекомендации и отзывы, касающиеся управления процессом интеграции и создания общего рынка и решений, резолюций, директив и предложений, которые должны быть вынесены соответствующими институциональными органами Меркосур;
- разрабатывать интеграционную законодательную политику и проводить необходимые исследования, направленные на гармонизацию законодательств стран-членов;
- принимать соответствующие проекты и другие нормы коммунитарного права, которые будут представлены на рассмотрение национальных парламентов³.

Однако, несмотря на расширение полномочий, данный орган так и не был наделен законодательными функциями.

В состав **Социально-экономического консультативного форума** входит одинаковое число представителей от каждой страны-члена. Функциями СЭКФ являются следующие: регулирование интересов и запросов различных социальных групп, которые могут быть затронуты процессом интеграции; содействие экономическому и социальному прогрессу региона; отслеживание, анализ и оценка социального и экономического воздействия

механизмов, разрабатываемых в рамках интеграционного процесса; предложение норм, а также экономической и социальной политики в сфере интеграции и др. СЭКФ дает рекомендации Группе общего рынка по ее просьбе или по собственной инициативе⁴.

В последние годы к сформированной в 90-х годах системе органов Меркосур добавились следующие структуры:

- Комиссия постоянных представителей (КПП);
- Постоянный апелляционный суд (ПАС);
- Парламент Меркосур (ПМ).

Наиболее значительный вклад в процесс качественного реформирования институциональной структуры Меркосур внесли ПАС и ПМ.

Постоянный апелляционный суд, ставший первым наднациональным органом объединения, был создан 18 февраля 2002 г. на основе так называемого «Протокола Оливос», в котором сформулирован современный механизм разрешения торговых конфликтов в Меркосур. Суд начал свою деятельность в 2004 г.

«Протокол Оливос» реформирует систему процедур по урегулированию споров, установленных так называемым «Протоколом Бразилиа» (1991 г.). Согласно этому документу, процесс разрешения споров между странами-членами проходит в три этапа, каждый из которых обуславливает следующий:

— сторонам предоставляется возможность достичь соглашения путем прямых переговоров;

— в случае невозможности достижения соглашения в процесс вмешивается ГОР, которая в течение 30 дней дает рекомендации по разрешению спора;

— в случае сохранения разногласий, в качестве последнего и окончательного этапа устанавливается арбитражная процедура на основе судов *ad hoc*, решения которых обязательны для сторон после их соответствующей нотификации. Решение суда *ad hoc* является окончательным и не подлежит обжалованию (главное нововведение «Протокола Бразилиа»).

С принятием «Протокола Оливос» в Меркосур впервые создается система арбитражного суда второй инстанции, основанная на пересмотре решений, принятых арбитражными судами *ad hoc*.

Созданный «Протоколом Оливос» Постоянный апелляционный суд обладает следующими правами:

1. Право пересмотра дел. Решение, принятое ПАС на основе заявления о пересмотре дела, может подтвердить, изменить или отменить решение суда *ad hoc*. Это решение является окончательным, не подлежит обжалованию, обязательно для сторон и имеет законную силу. При споре между двумя государствами суд формируется из трех арбитров: по одному гражданину от каждого государства — участника тяжбы и одного «беспристрастного». При возникновении спора между более чем двумя государствами суд состоит из пяти арбитров.

2. Право действовать в качестве арбитражного органа первой и единственной инстанции. После завершения фазы прямых переговоров стороны имеют право обратиться прямо в ПАС как к первой и единственной инстанции, минуя этап обращения в суд *ad hoc*.

Данное право ПАС имеет как сторонников, так и противников. Согласно позиции первых, оно позволяет спорящим сторонам избежать финансо-

вых и временных затрат; согласно мнению вторых, — представляет опасность для укрепления второй инстанции и самого понятия арбитражного пересмотра.

3. Право принимать меры исключительной срочности. Любая страна — участница Меркосур может обратиться в ПАС с просьбой о рассмотрении срочных исключительных случаев, установленных в Решении СОР N 23/2004. При этом выполняются следующие требования:

- должны рассматриваться коллизии, относящиеся к скоропортящимся или сезонным товарам, или товарам, которые по своей природе и собственным характеристикам могут потерять некоторые свойства, полезность и/или коммерческую стоимость в течение короткого периода времени, если они были необоснованно задержаны на территории государства, против которого подается иск; или к товарам, предназначенным для удовлетворения потребностей, возникающих в период кризиса в стране-участнице, импортирующей их;

- ситуация возникает в результате действий или мер, принятых страной-членом, и нарушающих или не выполняющих действующие нормы Меркосур;

- продолжение данных действий или мер может причинить серьезный и непоправимый ущерб;

- действия или меры, о которых идет речь, не должны быть предметом текущего спора между вовлеченными сторонами.

4. Право давать консультативные заключения.

В ст. 2 Инструкции к «Протоколу Оливос» говорится о том, что «запросить консультативные заключения у ПАС могут все государства — участники Меркосур, действуя совместно, руководящие органы Меркосур и верховные суды государств-участников с национальной юрисдикцией, в соответствии с условиями, установленными для каждого случая».

По мнению специалистов, система консультативных заключений должна быть нацелена на то, чтобы превратиться в досудебную систему — подлинный механизм сотрудничества между национальным и коммунитарным судьей, в котором последний должен объективно интерпретировать коммунитарную норму, а национальный судья — применять судебное толкование к делу, анализируемому во внутреннем праве.

Давая общую оценку меркосуровской системе разрешения споров, специалисты отмечают, что в ней еще не созданы механизмы ни интерпретации, ни беспристрастного применения общего права Меркосур, потому что члены судов считают себя представителями государств, которые их назначают, а не самой интеграционной группировки⁵.

Однако, как ожидается, учреждение наднационального судебного органа повысит степень доверия стран к единой системе разрешения торговых споров, будет способствовать сохранению и укреплению правопорядка в группировке⁶.

Парламент Меркосур был учрежден 6 декабря 2006 г. и приступил к работе 7 мая 2007 г., заменив СПК, которой не удалось сыграть значительную роль в процессе интеграции в связи с тем, что она выполняла лишь консультативно-совещательную функцию. Как уже упоминалось, СПК могла лишь формулировать предложения и не имела законодательных полномочий.

Другая проблема, которая возникла в конце 90-х годов, была связана с недостатком гражданского представительства в Меркосур. Каждый предпринятый шаг на пути к интеграции становился результатом новых договоренностей между правительствами, но при этом не учитывались мнения и интересы других политических или социальных кругов.

Хотя Социально-экономический консультативный форум представлял предпринимательский и профсоюзный секторы, Меркосур требовался орган, способный представлять на региональном уровне также граждан, не входящих в данные секторы. Кроме того, СЭКФ также не имеет законодательных полномочий, его функции ограничиваются консультативной деятельностью⁷.

Учреждение Парламента Меркосур призвано решить данную проблему. Он станет первым органом Меркосур, представители которого будут выбираться напрямую гражданами стран — членов блока на основе всеобщего избирательного права. Однако предусматривается переходный период, который делится на два этапа:

- первый этап (31 декабря 2006 г. — 31 декабря 2010 г.);
- второй этап (1 января 2011 г. — 31 декабря 2014 г.).

На первом этапе переходного периода в состав ПМ будут входить по 18 законодателей от каждой страны-члена. На данном этапе национальные парламенты определяют способы назначения своих представителей из числа членов национальных парламентов каждой страны.

Начиная со второго этапа, все парламентарии должны быть избраны непосредственно гражданами соответствующих стран-членов на основе прямого, всеобщего и тайного голосования⁸.

Решения в ПМ принимаются большинством голосов, в отличие от метода консенсуса, практикуемого в руководящих органах блока.

Согласно Учредительному протоколу, основными функциями ПМ являются:

- 1) в конце каждого полугодия заслушивать отчет временного председателя Меркосур о мероприятиях, проведенных в течение данного периода;
- 2) в начале каждого полугодия утверждать согласованную рабочую программу с указанием предусмотренных целей и приоритетов;
- 3) принимать, рассматривать и направлять в руководящие органы исковые заявления любых частных (физических или юридических) лиц стран-членов, связанных с действиями или бездействием органов Меркосур;
- 4) с целью ускорения соответствующих внутренних процедур вступления в силу норм в странах-членах ПМ должен разрабатывать заключения обо всех проектах норм Меркосур, которые требуют законодательной ратификации в одной или нескольких странах-членах, в течение 90 дней после консультации. Данные проекты должны быть направлены ПМ руководящим органом Меркосур до их ратификации.

Если проект нормы Меркосур одобрен руководящим органом в соответствии с положениями заключения ПМ, то эта норма должна быть направлена каждым национальным правительством парламенту соответствующей страны-члена в течение 45 дней, отсчитываемых с даты ее одобрения.

Национальные парламенты, согласно внутренним соответствующим процедурам, должны будут принять необходимые меры для оформления

или создания преференциальной процедуры для учета норм Меркосур, принятых в соответствии с положениями ПМ;

5) предлагать проекты норм Меркосур для рассмотрения их Советом общего рынка;

6) проводить исследования и разрабатывать законопроекты национальных норм, ориентированных на гармонизацию законодательств стран-членов, о которых будет сообщено национальным парламентам с целью их возможного рассмотрения⁹.

Необходимо отметить, что протокол не предоставляет законодательных полномочий ПМ, следовательно, он не будет создавать наднациональное право, непосредственно действующее в странах-членах. В этом смысле, что касается возможности принятия решения, также нет нововведений: эти полномочия сохраняются за теми же тремя органами (СОР, ГОР, КТ)¹⁰.

Интересно провести параллель между Парламентом Меркосур и Парламентом Европейского союза (ЕС). Европарламент, который был создан в 1957 г., в отличие от ПМ носит наднациональный характер, который ясно отражается в его функциях:

— контроль над Европейской комиссией — высшим органом исполнительной власти ЕС. Комиссия должна отвечать на вопросы Европарламента, представлять отчет о деятельности ЕС и т.д.;

— принятие окончательного решения по утверждению «необязательных расходов» в бюджете ЕС. Кроме того, Европарламент принимает бюджет ЕС совместно с Советом министров — одним из важнейших органов ЕС, наделенных рядом функций как исполнительной, так и законодательной власти.

Полномочия Европарламента постоянно расширялись. Так, Маастрихтский договор (1991 г.) устанавливает процедуру совместного принятия решений, посредством которой Европарламент не только может формулировать поправки к юридическим актам сообщества, но также в ходе принятия решения вмешиваться в законодательный процесс наравне с Советом министров. Маастрихтский договор также предоставляет Европарламенту право инициативы и право одобрения назначения президента Европейской комиссии и ее членов.

Хотя не стоит обязательно ожидать, что ПМ повторит успех Европарламента, роль первого в процессе интеграции во многом будет зависеть от качественного расширения его полномочий по сравнению с установленными в Учредительном протоколе¹¹.



По мнению ряда специалистов, причина всех институциональных недостатков Меркосур состоит в том, что эта интеграционная организация не наднациональная, а межправительственная. Регулируемые и защищаемые интересы не являются интересами Меркосур как целого, но при этом регулируется и защищается столько интересов, сколько стран входит в состав этого объединения¹².

Согласно позиции других исследователей, деятельность органов Меркосур была успешной только на первоначальном этапе. Однако в условиях углубления и расширения мирового интеграционного процесса эффектив-

ность работы этих органов снизилась, поэтому возникает необходимость создания более адекватной организационной структуры Меркосур.

Так, исследователи — члены Фонда «Общество Монтевидео» полагают, что в такой ситуации, как у Меркосур, характеризующейся не только высоким уровнем асимметрии, но также на начальном этапе и низким уровнем зависимости стран-членов друг от друга, основным вызовом было, кроме необходимости управлять экономической взаимозависимостью, создание стимулов для ее усиления. С другой стороны, лица, ответственные за институциональную модель Меркосур, были особенно чувствительны к риску того, что «наднациональный прыжок» на начальном этапе создания таможенного союза окажет негативное влияние на национальные процессы макроэкономической стабилизации.

Кроме того, чтобы избежать застоя из-за бюрократизации, наблюдаемой в прошлом опыте интеграции, был сделан выбор в пользу создания межправительственных органов для включения национальных администраций в переговоры и управление процессом, чтобы сблизить участников переговоров с теми, кому впоследствии придется проводить решения в жизнь.

Межправительственный характер институциональной структуры Меркосур в течение первых лет существования блока позволил добиться действительно значительных успехов, таких, как отмена таможенных пошлин на 90% товаров взаимной торговли и принятие Единого внешнеторгового тарифа в отношении 85% импорта из третьих стран.

Но с другой стороны следует отметить, что к трудностям ввода в действие общей торговой политики, а также к последствиям возрастающих расходов в макроэкономической политике впоследствии добавилось увеличение взаимной экономической зависимости, повысившей как уязвимость наиболее мелких партнеров, так и расходы, связанные со значительной неопределенностью из-за реализации отдельными странами — членами группировки на национальном уровне не согласованных с партнерами программ содействия инвестициям, что создавало дополнительную нагрузку, которую существующие органы с каждым разом выдерживали все с большим трудом.

В этих условиях органы Меркосур, находящиеся на низшей ступени иерархической лестницы, но обладающие правом принятия решений, начали испытывать серьезные трудности в разрешении разногласий, что приводило к перегрузке повесток дня заседаний на более высоких уровнях, в особенности такого часто используемого ресурса, как «президентская дипломатия». Система принятия решений путем консенсуса стала обременительной, в частности потому, что не учитывала различный экономический вес стран — членов Меркосур.

В конце 1990-х годов процесс интеграции выявил слабость институциональных структур, связанную прежде всего с проблемой недостаточно скоординированного управления в условиях неблагоприятной внешней экономической ситуации.

Согласно мнению исследователей Фонда «Общество Монтевидео», в ходе реформирования организационной структуры Меркосур было бы гораздо разумнее сохранить в качестве главной характеристики гибкость, позволившую на протяжении 1990-х годов использовать навыки, которые вырабатывались благодаря постепенному характеру формирования Меркосур.

Также необходимо подчеркнуть, что при совершенствовании организационной структуры необязательно учитывать характер органов блока (межправительственный или наднациональный), что зачастую скрывает суть проблемы: создание механизмов выработки и применения норм, которые повысят авторитет Меркосур. В свете этого можно утверждать, что организационная структура блока, определенная в «Протоколе Оуро-Прето», должна быть адаптирована к новым требованиям без потери ее способности стимулировать кооперативную деятельность¹³.

Важный шаг в этом направлении был сделан в ходе создания Парламента Меркосур, прямые выборы депутатов которого гражданами государств — участников блока означают формирование более равновесной и действенной институциональной модели, способствующей разработке эффективных норм, отражающих интересы граждан и обеспечивающих атмосферу юридической надежности и предсказуемости¹⁴. Создание Постоянного апелляционного суда призвано усилить юридическую безопасность процесса экономической интеграции, что в свою очередь повысит его оперативность.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. — www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm

² Estructura institucional y convenios. Fundación Círculo de Montevideo. — www.circulodemontevideo.com

³ M.A.R a c o v s c h i k. El Parlamento MERCOSUR y su contribución al proceso de integración. — www.caei.com.ar/es/programas/latam/16.pdf

⁴ www.mercosur.int

⁵ R.P u c e i r o R i p o l l. El Tribunal Permanente de Revisión y el nuevo mecanismo de resolución de controversias del Mercosur. — www.porticolegal.com/pa_articulo.php?ref=320

⁶ Е.Ю.К у д р я в ц е в а. Меркосур: трудности и ожидания современного этапа. — Латинская Америка, 2008, № 3.

⁷ M.A.R a c o v s c h i k. Op. cit.

⁸ Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. — www.parlamentodelmercosur.org

⁹ www.parlamentodelmercosur.org/index1.asp#

¹⁰ M.A.R a c o v s c h i k. Op. cit.

¹¹ Ibidem.

¹² R.P u c e i r o R i p o l l. Op. cit.

¹³ Estructura institucional y convenios. Fundación Círculo de Montevideo. — www.circulodemontevideo.com

¹⁴ www.parlamentodelmercosur.org