

МЕХАНИЗМ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ В РАМКАХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

И. В. Кугейко

*Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, irina.kugeiko469i@gmail.com*

Исследованы механизмы контроля за исполнением решений в рамках региональных интеграционных организаций: Европейского союза, Евразийского экономического союза, Общего рынка стран Южной Америки (МЕРКОСУР). Выявлены достоинства и недостатки исследованных механизмов контроля за исполнением решений судебных механизмов региональных интеграционных организаций, а также предложено представить классификацию моделей контроля за исполнением решений судебных механизмов региональных интеграционных организаций следующим образом: 1) приостановление льгот и преимуществ в отношении государства, не выполняющего решение судебного механизма региональной интеграционной организации (Орган по разрешению споров в рамках Всемирной торговой организации, система разрешения споров в рамках Общего рынка стран Южной Америки (МЕРКОСУР)); 2) наложение штрафа и пени в случае неисполнения решения судебного механизма региональной интеграционной организации (Суд Европейского союза); 3) политическое воздействие на исполнение решений судебного механизма региональной интеграционной организации (Суд Евразийского экономического союза).

Ключевые слова: региональные интеграционные организации; механизм исполнения решений в рамках региональных интеграционных организаций; суд Европейского союза; суд Евразийского экономического союза; система разрешения споров в рамках Общего рынка стран Южной Америки; Орган по разрешению споров Всемирной торговой организации.

LAW ENFORCEMENT MECHANISM WITHIN THE FRAMEWORK OF REGIONAL INTEGRATION ORGANIZATIONS

I. W. Kuheika

Belarusian State University, 4, Nezavisimosti avenue, 220030, Minsk, Belarus

The mechanisms of monitoring the law enforcement mechanisms within the framework of regional integration organizations: the European Union, the Eurasian Economic Union, the Southern Common Market (MERCOSUR) have been analyzed. The advantages and disadvantages of the analyzed mechanisms of monitoring the law enforcement mechanisms of regional integration organizations are identified, and the following classification of models of monitoring the law enforcement mechanisms within the framework of regional integration organizations is proposed: 1) the suspension of benefits and advantages in relation to the state that does not comply with the decision of the judicial mechanism of the regional integration organization (the Dispute Settlement Body of the World Trade Organization, the dispute settlement mechanism within the framework of the Southern Common Market (MERCOSUR)); 2) the imposition of fines and penalties in case of failure to comply with the decision of the judicial mechanism of the regional integration organization (the European Court of Justice); 3) the political impact on the enforcement of the decisions of the judicial mechanism of a regional integration organization (the Court of the Eurasian Economic Union).

Keywords: regional integration organizations; mechanisms of monitoring the law enforcement mechanisms within the framework of regional integration organizations; the European Court of Justice; the Court of the Eurasian Economic Union; the dispute settlement mechanism within the framework of the Southern Common Market; the Dispute Settlement Body of the World Trade Organization.

На сегодняшний день сложно переоценить роль судов региональных интеграционных объединений в разрешении межгосударственных споров, затрагивающих правовой порядок интеграционного объединения [1, с. 17]. Тем не менее, наблюдается недоста-

точность исследований, посвященных одному из ключевых показателей успешного функционирования любого механизма разрешения споров – механизму контроля за исполнением решений судов региональной интеграционной организации.

Специфика вопроса, заключается в следующем. Суды региональных интеграционных организаций разрешают споры между государствами – субъектами международного права, обладающими полноправным суверенитетом. В связи с этим большинство механизмов разрешения межгосударственных споров предусматривает исполнение судебных решений на основании *доброй воли* государств. Крайне редко предусматривается создание специального надзорного органа или наделения органа интеграционной организации надзорными полномочиями (Европейская комиссия). Следует отметить, что сами суды региональных интеграционных организаций также не выступают надзорным органом и не обладают компетенцией принуждать к исполнению судебных актов и соответственно не вовлекаются непосредственно в процесс исполнения судебных актов [2, С. 138].

В рамках Европейского союза возможность наложения санкций за неисполнение государством решения Суда Европейского союза была впервые закреплена в Маастрихтском договоре в 1992 году. Позже, 5 июня 1996 года, Европейская комиссия принимает меморандум, в котором определяет ряд критериев для применения санкции в виде штрафа в отношении государства, не исполняющего решение. Так, размер штрафа должен варьироваться в зависимости от серьезности и продолжительности нарушения, а также размер штрафа должен выполнять функцию сдерживающего фактора. 8 января 1997 года Комиссия дополнила систему расчета размера штрафа новым показателем – фиксированная ставка платежа (по сути, пеня) в размере 500 ЭКЮ за каждый день просрочки исполнения решения, умноженная на два коэффициента: серьезность нарушения (1-20) и продолжительность нарушения (1-3). Также во внимание принимается финансовое положение государства-нарушителя, рассчитываемое на основании его ВВП, и количество голосов, которыми государство обладает в Совете Европейского союза.

Наличие системы расчета штрафа и пени, которая учитывает серьезность и продолжительность нарушения в совокупности с финансовым положением государства-нарушителя приводит к прозрачности механизма контроля за исполнением решений. Безусловно, государство-член, выплатив единовременный штраф, может какое-то время воздерживаться от исполнения решения Суда ЕС. Комиссии вновь придется подавать в Суд ЕС новый иск на основании неисполнения решения Суда ЕС. Учитывая то обстоятельство, что сроки судопроизводства в ЕС весьма значительны, государство-член может безнаказанно нарушать право ЕС в течение всего времени, необходимого для вынесения решения по иску, что недопустимо, поскольку противоречит принципу законности [3, с 99-100].

Механизм контроля за исполнением решений Суда Европейского союза закреплён в п. 2 ст. 260 Договора о функционировании Европейского союза. Так, если, по мнению Европейской комиссии, заинтересованное государство-член не приняло мер, которые требуются для исполнения решения Суда Европейского союза, то, предварительно дав возможность этому государству представить свои замечания, она может обратиться в Суд Европейского союза. Европейская комиссия указывает размер фиксированной суммы или пени, подлежащих уплате заинтересованным государством-членом, который, по ее мнению, соответствуют обстоятельствам.

Если Суд Европейского Союза признает, что заинтересованное государство-член не привело себя в соответствие с его решением, то он может возложить на это государство-член обязанность по уплате фиксированной суммы или пени.

Таким образом, Суд Европейского Союза, по заявлению надзорного органа – Европейской комиссии, вправе наложить санкцию в форме единовременной штрафной выплаты в отношении государства, не исполняющего принятый судеб-

ный акт. Платежное обязательство вступает в силу с даты, установленной судом при принятии решения [2, с. 140]. Многие исследователи отмечают, что решения Суда Европейского Союза пользуются, как правило, высоким авторитетом и никем из государств-членов не оспариваются [4, с. 67], государства стремятся обеспечить полное выполнение на своей территории решений Суда, даже вынесенных «против них» [5, с. 61].

Наличие постоянно действующего суда позволяет также совершенно по-другому подходить к контролю за исполнением вынесенных судом решений.

Суд Евразийского экономического союза рассматривает споры по заявлению государства-члена или хозяйствующего субъекта (п. 39 Статута Суда Евразийского экономического союза). По результатам рассмотрения споров Суд ЕАЭС выносит решение, которое является обязательным для исполнения сторонами спора (П. 99 Статута Суда). По общему правилу, стороны спора самостоятельно определяют форму и способ исполнения решения Суда (П. 103 Статута Суда).

Механизм исполнения решений Суда ЕАЭС отличается в зависимости от заявителя. Так, в случае неисполнения решения Суда государство-член вправе обратиться в Высший Евразийский экономический совет, состоящий из глав государств-членов ЕАЭС, с целью принятия необходимых мер, связанных с его исполнением (п. 114 Статута Суда). Хозяйствующий субъект же вправе обратиться в Суд с ходатайством о принятии мер по его исполнению. После чего Суд ЕАЭС в течение 15 календарных дней с момента его поступления обращается в Высший Евразийский экономический совет для принятия им решения по данному вопросу (п. 115 Статута Суда).

Исполинов А.С. утверждает, что «это приходится понимать как резервирование государствами возможности избежать нежелательных для них решений Суда через их неисполнение. Высший Совет, состоящий из президентов стран-членов ЕАЭС и принимающий решения консенсусом, и будет в конечном итоге решать вопрос о судьбе решения Суда ЕАЭС» [6, с. 162].

Так или иначе, исполнение решения Суда ЕАЭС, в конечном счете, зависит от политической воли глав государств-членов ЕАЭС. В отсутствии четко определенного механизма принуждения, закрепленного в праве ЕАЭС, исполнение судебного решения ставится под вопрос. Представляется, что судебный механизм региональной интеграционной организации не должен опираться на чью-то волю. Однако следует отметить, что подобная ситуация не нова для международного права, поскольку «международные суды действуют в совершенно других условиях, нежели национальные суды, что делает их роль фундаментально иной» [7, с. 206].

Прежде чем рассмотреть механизм исполнения решений в рамках системы разрешения споров МЕРКОСУР, следует обратиться к механизму разрешения споров в рамках Органа по разрешению споров Всемирной торговой организации. Так, механизм контроля за исполнением решений Органа по разрешению споров Всемирной торговой организации закреплен в ст. 22 ДРС, согласно которой государства-члены ВТО вправе прибегнуть к компенсации и приостановлению уступок или других обязательств. Тем не менее, такие меры являются временными и не более предпочтительными, чем выполнение в полном объеме рекомендаций о приведении меры в соответствии с охваченными соглашениями.

Государство, выигравшее спор, вправе попросить государство-нарушителя начать переговоры с целью определения взаимоприемлемой *компенсации*, если государство-нарушитель не исполняет рекомендации в течение срока, отведенного ему для такого исполнения. Следует подчеркнуть добровольный характер компенсации, невозможно обязать государство выплатить компенсацию, равно как и навязать размер такой компенсации.

Приостановление уступок и других обязательств носит временный характер и применяется до выполнения проигравшей стороной решения ОРС (или достижения взаимовыгодного урегулирования). Приостановление уступок и других обязательств может выразиться в увеличении ставки импортного тарифа на товар, разрешении запрета на ввоз товаров из страны, нарушившей обязательства. Меры должны изыскиваться сначала из того же сектора того же соглашения, затем из других его секторов и лишь при невозможности и неэффективности таких мер – из другого охваченного соглашением [8, с. 505]. Если решение выполнено, а ответные меры продолжают применяться, то член ВТО вправе потребовать создания третьей группы для прекращения такой ситуации [9, с. 149].

К достоинствам такой модели можно отнести наличие возможности на время «откупиться» и продолжить нарушать охваченные соглашения, а также наличие четного механизма принуждения в виде приостановления уступок и других обязательств и возможности обратиться к ОРС ВТО с «запросом» подтверждения продолжающегося нарушения после вынесения рекомендаций.

Среди недостатков применения такого механизма ученые выделяют следующие. Во-первых, компенсационные меры сдерживают двустороннюю торговлю, в то время как идея любого преференциального соглашения состоит в постепенном снятии торговых барьеров. Таким образом, сама идея противоречит охваченным соглашениям. Во-вторых, выиграть от введения компенсационных мер можно, только если государство активно участвует в международной торговле. Так, развивающиеся страны, как правило, сталкиваются с трудностями получения выгоды от приостановления уступок и других обязательств. Применение контрмер может негативно сказаться на экономике развивающегося государства и на его развитии в будущем [10, с. 118]. В-третьих, применение контрмер может негативно отражаться на экономике других государств, не вовлеченных в спор [10, с. 119].

В МЕРКОСУР вопрос приведения судебных решений в действие регулируется Решением Совета общего рынка № 20/02 о правилах для инкорпорации, согласно которому для государств-членов устанавливается временный предел на то, чтобы принять правовой акт, отвечающий за исполнение решения суда (Decisions of the Commission of common market CCM Decision No 20/02 № 22/04). Далее, если государство не исполняет решение арбитража *ad hoc* или Постоянного ревизионного суда, существует возможность прибегнуть к применению компенсационных мер.

В судебном механизме МЕРКОСУР предусмотрена возможность применения компенсационных мер. Если проигравшая сторона полностью или частично не исполняет решение арбитража в срок, вторая сторона вправе в течение года обратиться в арбитраж с заявлением о рассмотрении этого вопроса (ст. 30 Протокола Оливос). После чего вторая сторона вправе приостанавливать уступки или выполнение других идентичных обязательств до тех пор, пока решение не будет исполнено (п. 1 ст. 31 Протокола Оливос). При этом обязательно уведомить проигравшую сторону о введении компенсационных дней за 15 дней до их начала (п. 3 ст. 31 Протокола Оливос). Важно, что принятие компенсационных мер не освобождает страну-участницу от обязанности исполнить решение (ст. 27 Протокола Оливос).

Следует отметить, что такие меры должны применяться с целью исполнения решения. Во-вторых, приостановление уступок или других идентичных обязательств по возможности должно производиться в отношении сектора или секторов, затронутых спором. В-третьих, государство, применяющее компенсационные меры должно соблюдать принцип пропорциональности. В практике Постоянного ревизионного суда МЕРКОСУР по делу о запрете Аргентины на импорт шин из Уругвая было признано, что данные ответные меры, принятые Аргентиной, соответствуют принципу пропорциональности, закрепленному в ст. 32 Протокола Оливос.

Если проигравшая сторона считает предпринятые компенсационные меры чрезмерными, она вправе оспорить применение таких мер в течение 15 дней в арбитраж *ad hoc* и Постоянный ревизионный суд, который в срок не более 30 дней после его формирования должен вынести заключение (п. 2 ст. 32 Протокола Оливос). В последующие 10 дней страна, применившая чрезмерные компенсационные меры, должна привести их в соответствии с решением судебного механизма (п. 3 ст. 32 Протокола Оливос).

Механизм контроля за исполнением решений в рамках МЕРКОСУР, в целом, идентичен механизму ОРС ВТО.

По мнению Хузихановой А.С., судебные механизмы можно условно разделить на те, которые в большей степени соответствуют модели ОРС ВТО либо Суда ЕС [2, с. 140]. Представляется целесообразным дополнить и представить эту классификацию следующим образом.

Модели контроля за исполнением решений судебных механизмов региональных интеграционных организаций:

1. Приостановление льгот и преимуществ в отношении государства, не выполняющего решение судебного механизма региональной интеграционной организации (ОРС ВТО, система разрешения споров в рамках Общего рынка стран Южной Америки (МЕРКОСУР)).

2. Наложение штрафа и пени в случае неисполнения решения судебного механизма региональной интеграционной организации (Суд ЕС).

3. Политическое воздействие на исполнение решений судебного механизма региональной интеграционной организации (Суд ЕАЭС).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Орлова, И.А. Разрешение споров в международном публичном и частном праве: сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / И.А. Орлова. – Санкт-Петербург, 2007. – 40 л.

2. Хузиханова, А.Р. Судебный механизм международных организаций региональной экономической интеграции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А.С. Хузиханова. – Казань, 2018. – 240 л.

3. Кривова, М.В. Организация и юрисдикция суда ЕС : теория и практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / М.В. Кривова. – М., 2004. – 195 л.

4. Андриенко, Я.П. Роль суда ЕС в формировании Европейского правового пространства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Я.П. Андриенко. – Москва, 2004. – 182 л.

5. Ильин Н. Ю. Основы права Европейского Союза / Н. Ю. Ильин. — М. : Норма. — 224 с.

6. Исполинов А.С. Статут Суда ЕАЭС как отражение опасений и сомнений государств-членов Евразийского экономического Союза // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2016. – №4. – С. 152-165.

7. Исполинов, А.С. Суды региональных интеграционных объединений в международном правосудии (на примере Суда ЕС и Суда ЕАЭС) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.10 / А.С. Исполинов. – Москва, 2018. – 349 л.

8. Право ВТО: теория и практика применения : монография под ред. Л. П. Ануфриевой. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. —. 528 с.

9. Зенкин, И.В. Право Всемирной торговой организации / И.В. Зенкин. – Москва : Международные отношения, 2014. – 789 с.

10. Трунк-Федорова, М. П. Разрешение споров в рамках Всемирной торговой организации / М. П. Трунк-Федорова. – СПб. : Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. – 311