

В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Россия, 190000, г. Санкт-Петербург,
Сенатская площадь, д. 1.

ЗАЯВИТЕЛИ:

Одна пятая депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва (сто тридцать один депутат).

ПРЕДСТАВИТЕЛИ ЗАЯВИТЕЛЕЙ:

1) Адвокат Муранов Александр Игоревич
(рег. номер 77/4281 в реестре адвокатов
г. Москвы),

Россия, 105005, г. Москва,

Денисовский переулок, дом 23, стр. 6;

Тел.: 8 495 783-74-50; факс: 8 495 795-03-90.

2) Кандидат юридических наук Чуев
Александр Викторович,

Россия, 119192, г. Москва, Мичуринский
проспект, дом 5, квартира 188.

3) Кандидат юридических наук Орлов
Денис Петрович,

Россия, 347910, Ростовская область, город
Таганрог, улица Каркасный, дом 2/1,
квартира 19.

**ДОПОЛНЕНИЕ К ЗАПРОСУ
О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕ ВСТУПИВШЕГО В СИЛУ
МЕЖДУНАРОДНОГО ДОГОВОРА**

20 июня 2012 г. депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ (131 депутат; далее — Заявители) был подан запрос в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора, в частности, Протокола от 16 декабря 2011 г. о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г. (далее — Протокол) вместе с соответствующими приложениями (далее — Запрос).

В дополнение к доводам, приведенным в Запросе, Заявители просят Конституционный Суд РФ также учитывать по настоящему делу нижеизложенное (если из текста настоящего Дополнения прямо не следует иное, соответствующие понятия и термины используются в настоящем Дополнении в значении, которое придается этим понятиям и терминам в Запросе).

1. Государственная Дума РФ сама подтвердила принятие на себя Россией обязательств по Марракешскому соглашению с приложениями, которые фактически будут ратифицированы через ратификацию Протокола, однако сами в Государственную Думу РФ на ратификацию представлены не будут.

Как следует из п. 5.1.2 Запроса, посредством ратификации Протокола с приложениями Россия принимает на себя не только обязательства по указанным

документам, представленным на ратификацию в Государственную Думу РФ Правительством РФ, но и по самому Марракешскому соглашению с многочисленными приложениями к нему (многосторонними торговыми соглашениями), которые в Государственную Думу РФ Правительством РФ представлены не были.

Это подтверждается и самой Государственной Думой РФ в Заключении Комитета Государственной Думы РФ по международным делам на проект ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.»: *«Протоколом предусматривается, что Российская Федерация в качестве государства-члена ВТО принимает на себя обязательства по Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г. со всеми изменениями, которые приняты членами Организации на дату вступления в силу Протокола о российском присоединении ...» (Приложение № 1).*

2. В Государственную Думу РФ не представлены протоколы о присоединении к Марракешскому соглашению других (действующих) членов ВТО ни на русском, ни на одном из официальных языков ВТО.

В дополнение к иным нарушениям, связанным с непредставлением необходимых текстов международных договоров на ратификацию, в Государственную Думу РФ **вообще не были представлены протоколы о присоединении к Марракешскому соглашению других (действующих) членов ВТО** (ни на русском, ни на одном из официальных языков ВТО), в которых установлены уступки и обязательства соответствующих членов ВТО по различным секторам товаров и услуг.

Между тем, указанные протоколы являются **неотъемлемой частью Марракешского соглашения**, которое выносится на ратификацию Российской Федерацией.

Указание на то, что названные протоколы составляют часть международного договора, подлежащего ратификации, имеется в самих протоколах.

Так, например, в параграфе 1.2 части 1 Протокола от 10 ноября 2001 г. о присоединении Китайской Народной Республики к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО от 15 апреля 1994 г. указано, что данный протокол является неотъемлемой частью соглашения о ВТО¹. Такие же положения содержатся в параграфе 2 части 1 Протокола от 11 ноября 2005 г. о присоединении Королевства Саудовской Аравии к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО от 15 апреля 1994 г.², в параграфе 2 части 1 Протокола от 17 ноября 2006 г. о присоединении Социалистической Республики Вьетнама к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО от 15 апреля 1994 г.³, в параграфе 2 части 1 Протокола от 17 июля 2000 г. о присоединении Албании к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО от 15 апреля 1994 г.⁴, в параграфе 2 части 1 Протокола от 10 декабря 2002 г. о присоединении Армении к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО от 15 апреля 1994 г.⁵, и соглашениях о присоединении к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО всех остальных стран-участниц ВТО.

Таким образом, для ратификации в Государственную Думу РФ **представлен неполный текст международного договора**, что подтверждает ранее изложенный довод о том, что ратифицироваться он будет номинально, **без возможности даже элементарно ознакомиться с текстом ратифицируемого международного договора**,

¹ <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/L/432.doc>.

² <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/L/627.doc>.

³ <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/L/662.doc>.

⁴ <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/ACC/ALB53.doc>.

⁵ <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/I/506.doc>.

без чего невозможно действительное и осознанное волеизъявление депутатов / членов / должностных лиц в отношении содержания ратифицируемых документов.

Между тем, из положений Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (см., например, п. «а» ст. 2), а также из положений Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. и Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями от 21 марта 1986 г. следует, что **под международным договором понимается** регулируемое международным правом соглашение, заключенное государствами и другими субъектами международного права в письменной форме, **независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном, двух или более связанных между собой документах, а также независимо от конкретного наименования.** Международный договор может дополняться протоколами, приложениями или иными документами, **которые составляют его неотъемлемую часть.**

3. Государственная Дума РФ сама подтвердила нарушение процедурных вопросов ратификации оспариваемых международных договоров.

Как уже было указано в Запросе (см. раздел V), тексты Марракешского соглашения с приложениями вообще не были представлены на ратификацию в Государственную Думу РФ ни на русском, ни на одном из официальных языков ВТО — и это несмотря на то, что они содержат обязательства, которые принимает на себя Россия при вступлении в ВТО.

Что же касается тех документов, которые на ратификацию представлены все-таки были, а именно, Протокол с приложениями, копии их официальных текстов не были надлежащим образом заверены. Кроме того, не был соблюден предусмотренный законом порядок заверения их переводов на русский язык.

Указанные нарушения признала и подтвердила сама Государственная Дума РФ в Заключении Комитета Государственной Думы РФ по международным делам на проект ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.»: *«Вместе с тем обращаем внимание на следующее. В пакете документов, представленных на ратификацию в Государственную Думу, содержится «DRAFT PROTOCOL ON THE ACCESSION OF THE RUSSIAN FEDERATION» (Проект Протокола о присоединении Российской Федерации). В связи с этим обращаем внимание на то, что согласно части 4 статьи 16 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» предложение о ратификации международного договора должно содержать заверенную копию официального текста международного договора.*

Также отмечаем, что заверение текста перевода на русский язык, содержащее подписи директоров Департамента торговых переговоров и Правового Департамента Министерства экономического развития Российской Федерации, а также директора ООО «Эклипс», не в полной мере соотносится с требованиями, установленными в распоряжении Президента Российской Федерации от 8 сентября 1994 года № 458-рп «О порядке в соответствии с которым федеральными органами исполнительной власти заверяются копии официальных текстов международных договоров», а также в соответствующем Порядке, разработанном Министерством иностранных дел Российской Федерации во исполнение вышеуказанного распоряжения Президента Российской Федерации.

При этом необходимо отметить, что **25 июня 2012 г.**, т.е. спустя 18 дней после внесения самого Законопроекта в Государственную Думу РФ, спустя 5 дней после подачи Запроса в Конституционный Суд РФ и **менее чем за 10 дней до планируемой даты рассмотрения Законопроекта в Государственной Думе РФ,** заверенная копия

официального текста Протокола с приложениями и заверенным переводом на русский язык были размещены на сайте Государственной Думы РФ⁶.

27 июня 2012 г., т.е. спустя 20 дней после внесения самого Законопроекта в Государственную Думу РФ, спустя 7 дней после подачи Запроса в Конституционный Суд РФ и **менее чем за неделю до планируемой даты рассмотрения Законопроекта в Государственной Думе РФ**, на сайте Государственной Думы РФ⁷ также была размещена копия официальных текстов Марракешского соглашения с приложениями и **незаверенным** переводом на русский язык⁸.

Таким образом, помимо иных процедурных нарушений (в части ненадлежащего заверения копий официальных документов и их переводов), Правительством РФ **был грубо нарушен срок предоставления** указанных документов на ратификацию в Государственную Думу РФ, предусмотренный законом.

Так, согласно п. 1 ст. 105 Регламента Государственной Думы РФ соответствующие документы на ратификацию должны быть представлены **«при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы»** (Приложение № 2).

Данное требование предусмотрено, в том числе, для того, чтобы обеспечить субъектам законодательного процесса, в частности, депутатам Государственной Думы РФ **возможность адекватного восприятия и оценки законопроекта с их стороны и выявления их реального волеизъявления.**

Несоблюдение этого требования — в первую очередь, вследствие **недобросовестности Правительства РФ** (см. п. 5 настоящего Дополнения ниже) — такой возможности их лишает.

В связи с этим процедуру ратификации рассматриваемых международных договоров — даже несмотря на вышеописанные попытки «представления» оспариваемых международных договоров на ратификацию в Государственную Думу РФ — необходимо считать не соблюденной, что означает, что такие международные договоры в силу существенности указанных нарушений Конституции РФ не соответствуют.

Аналогичную позицию ранее выразил в своем постановлении от 23 апреля 2004 г. № 8-П и сам Конституционный Суд РФ: *«...установление, исходя из требований Конституции Российской Федерации, процедуры принятия Государственной Думой решений, в том числе ее закрепление в Регламенте Государственной Думы, и соблюдение такой процедуры является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на Конституции Российской Федерации порядка принятия актов и гарантирует соответствие их содержания реальному волеизъявлению представительного органа; несоблюдение вытекающих из Конституции Российской Федерации процедурных правил, имеющих существенное значение и влияющих на принятие решения, позволяет констатировать противоречие этого решения Конституции Российской Федерации»* (Приложение № 3).

4. Конституционный Суд РФ подтверждает значимость использования (употребления) русского языка в различных сферах государственной деятельности.

В п. 5.1. Запроса содержится довод о том, что Марракешское соглашение об учреждении ВТО (с приложениями), ратифицируемое через ратификацию Протокола, не было представлено Правительством РФ в Государственную Думу РФ **на русском языке** (равно как и на официальных языках ВТО).

⁶ <http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=89689-6&02>.

⁷ <http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=89689-6&02>.

⁸ <http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=89689-6&02>.

Значимость русского языка как языка, используемого во всех официальных отношениях, КС РФ особо подчеркнул в своем постановлении от 16 ноября 2004 г. № 16-П: «4.1. Использование (употребление) языка в качестве государственного в различных сферах государственной деятельности и в официальных отношениях предполагает его существование не только в словесной (устной), но и в письменной форме» (Приложение № 4).

5. Правительством РФ нарушено требование добросовестности и рациональности законодательного процесса.

Процесс ратификации Протокола с приложениями — со всеми многочисленными нарушениями процедуры их ратификации, на которые в том числе было указано в Запросе (см. раздел V), а также в тексте настоящего Дополнения — свидетельствует о том, что Правительством РФ было нарушено требование добросовестности и рациональности законодательного процесса при внесении соответствующих документов в Государственную Думу РФ. С учетом взаимосвязанности прав и обязанностей субъектов законотворческого процесса, реализация и исполнение которых предусмотрены Конституцией РФ и проистекают из логики конституционного регулирования, это влечет за собой **неадекватность восприятия и оценки Законопроекта с их стороны** — в рассматриваемом деле речь, в первую очередь, идет о депутатах Государственной Думы РФ — что может **искажить их волю при ратификации соответствующих международных договоров**.

Важность данных аспектов Конституционный Суд РФ подчеркнул в своем постановлении от 29 ноября 2006 г. № 9-П: «Содержание понятия «внесение законопроекта» — по смыслу Конституции Российской Федерации и с учетом презюмируемых ею добросовестности субъектов права законодательной инициативы и рациональности самого законодательного процесса — не может сводиться к представлению в Государственную Думу текста законопроекта: реализуя право законодательной инициативы, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации вступает в процесс принятия федерального закона, в котором также участвуют другие субъекты этого процесса, права и обязанности которых взаимосвязаны, а их осуществление влечет определенные последствия, при том что само принятие федерального закона обусловлено выполнением всеми участниками данного процесса своих обязанностей, прямо предусмотренных Конституцией Российской Федерации либо проистекающих из логики конституционного регулирования. Из этого следует допустимость предъявления к инициатору законопроекта требования о должном обосновании предлагаемого к принятию проекта федерального закона, необходимом для его адекватного восприятия и оценки в процессе формирования воли федерального законодателя» (Приложение № 5).

6. Установления Конституционным Судом РФ наличия нарушений порядка принятия, опубликования и/или введения в действие оспариваемых международных договоров достаточно для признания их не соответствующими Конституции РФ.

В рассматриваемой ситуации с проверкой Конституционным Судом РФ нератифицированных международных договоров на предмет их соответствия Конституции РФ, в том числе по порядку их принятия, опубликования и введения в действие посредством предусмотренной законом процедуры ратификации допустима аналогия с производством по делам о признании недействующими нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции.

Согласно подходу Верховного Суда РФ, отраженному им в п. 17 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» *«При*

рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснять порядок принятия нормативного правового акта, в частности:

полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы;

форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты;

предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования.

Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта» (Приложение № 6).

Иными словами, в случае установления судом нарушения формы принятия нормативно-правового акта, суд вправе признать его недействующим без исследования иных обстоятельств по делу, в том числе с точки зрения его содержания.

По аналогии данная позиция применима и к рассматриваемой ситуации: если в ходе проверки Конституционным Судом РФ Протокола с приложениями на предмет соответствия их Конституции РФ, выяснится, что процедура их ратификации была нарушенной, это уже будет достаточным основанием для признания их неконституционными.

7. Нарушения процедуры ратификации рассматриваемого международного договора (если Конституционный Суд РФ не посчитает их настолько существенными, чтобы признать на этом основании международный договор не соответствующим Конституции РФ) создадут угрозу признания его впоследствии недействительным.

Международный договор является результатом согласования воли субъектов международного права. При этом конституции (основные законы) и другие внутренние нормативные акты государств, устанавливая порядок взаимодействия государственных органов и их компетенцию при заключении международных договоров, тем самым оказывают непосредственное воздействие на процесс и волеобразование и волеизъявления государств как субъектов международного права, на формирование их договорной воли.

Нарушение установленного в конституции / основном законе процесса волеобразования государства может привести к существенным порокам его договорного волеобразования и волеизъявления, которые рассматриваются в международном праве как приводящие к тому, что волеизъявление не будет совпадать с подлинной волей такого государства и его согласием на обязательность международного договора.

В соответствии с положениями ст. 46 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. **международный договор может считаться недействительным**, если согласие государства на обязательность для него договора было выражено в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, если данное нарушение было явным и касалось нормы его внутреннего права особо важного значения.

По мнению Заявителей, **нарушение процедуры волеобразования и волеизъявления при ратификации рассматриваемого международного договора, а также то обстоятельство, что соответствующие документы, являющиеся его неотъемлемой частью, попросту не были представлены на ратификацию (либо были представлены, но таким образом, что это фактически не позволило ознакомиться с их текстами), может считаться серьезным нарушением**

внутреннего права, которое оказывает существенное влияние на вопросы реализации компетенции органов, осуществляющих ратификацию международного договора, в частности Государственной Думы РФ.

Такие нарушения, если Конституционный Суд РФ не посчитает их настолько существенными, чтобы признать на этом основании международный договор не соответствующим Конституции РФ, позволят в дальнейшем поставить вопрос о недействительности рассматриваемого международного договора, что, среди прочего создаст угрозу национальной, в том числе экономической, безопасности Российской Федерации, составляющей основу конституционного строя России.

Приложения:

1. Заключение Комитета Государственной Думы РФ по международным делам на проект ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.»;

2. Регламент Государственной Думы РФ (ст. 105) (утв. постановлением ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД);

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 года № 8-П;

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П;

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П;

6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48;

7. Копия настоящего дополнения с копиями приложений в 30 экз.

Представитель Заявителей

_____ Муранов А.И., адвокат