

*Вид отчета*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Ex. №  
*26 - 04* 2013 г.

**В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
Россия, 190000, г. Санкт-Петербург,  
Сенатская площадь, д. 1.

**ЗАЯВИТЕЛИ:**  
Свыше одной пятой депутатов  
Государственной Думы Федерального  
Собрания Российской Федерации шестого  
созыва (101 депутат).

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ЗАЯВИТЕЛЕЙ:**  
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.

23 апреля 2013 г.

**СОПРОВОДИТЕЛЬНОЕ ПИСЬМО**

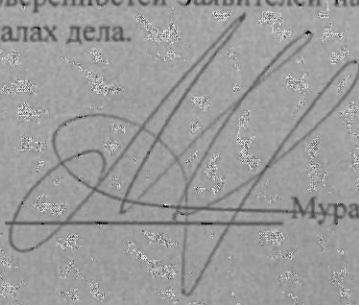
4 апреля 2012 г. 101 депутат Государственной Думы РФ (далее — Заявители) обратился с Запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности федерального закона «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» от 21 июня 2012 г. № 126-ФЗ по порядку его принятия (далее — Запрос).

Заявители настоящим также направляют в Конституционный Суд РФ прилагаемое к данному сопроводительному письму Дополнение к Запросу (далее — Дополнение).

Указанное Дополнение в соответствии с ч. 1 ст. 38 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» направляются в Конституционный Суд Российской Федерации в количестве тридцати экземпляров.

Нотариально заверенная копия доверенностей Заявителей на представителя вместе с подлинником ордера имеются в материалах дела.

С уважением,  
Представитель Заявителей

  
Муранов А.И., адвокат

*Две тысячи*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Вх. №  
*26* - *64* 20/131

*ММ*

**В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
Россия, 190000, г. Санкт-Петербург,  
Сенатская площадь, д. 1.

**ЗАЯВИТЕЛИ:**  
Свыше одной пятой депутатов  
Государственной Думы Федерального  
Собрания Российской Федерации шестого  
созыва (101 депутат).

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ЗАЯВИТЕЛЕЙ:**  
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.

**ДОПОЛНЕНИЕ К ЗАПРОСУ  
О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА  
«О РАТИФИКАЦИИ ПРОТОКОЛА О ПРИСОЕДИНЕНИИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ К МАРРАКЕШКОМУ СОГЛАШЕНИЮ ОБ УЧРЕЖДЕНИИ  
ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОТ 15 АПРЕЛЯ 1994 Г.» ПО  
ПОРЯДКУ ЕГО ПРИНЯТИЯ**

4 апреля 2012 г. 101 депутат Государственной Думы РФ (далее — Заявители) обратился с Запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности федерального закона «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» от 21 июня 2012 г. № 126-ФЗ (далее — ФЗ «О ратификации Протокола») по порядку его принятия.

В дополнение к доводам, приведенным в Запросе, Заявители просят Конституционный Суд РФ также учитывать по настоящему делу нижеизложенное.

1. Направленный депутатами Запрос касается порядка принятия ФЗ «О ратификации Протокола» (далее по тексту проект ФЗ «О ратификации Протокола» также именуется — Законопроект). При этом, как известно, Конституционный Суд РФ (далее также — КС РФ) ранее уже сталкивался с вопросом о проверке конституционности федеральных законов по порядку их принятия.

Одним из последних решений КС РФ в этом отношении стало Постановление от 14 февраля 2013 г. № 4-П, в котором КС РФ, среди прочего, выразил свою позицию по вопросу о значении соблюдения процедур законодательной деятельности:

*«Любое нарушение парламентских процедур, чем бы оно ни мотивировалось и ни объяснялось, не может восприниматься как совместимое с правилами осуществления законодательной деятельности, прямо установленными Регламентом Государственной Думы, и как таковое не может быть признано допустимым, даже если воля парламентского большинства, выраженная в соответствующем федеральном законе (в данном случае — в Федеральном законе от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ), скорее всего,*



получила бы подтверждение и при неукоснительном следовании требованиям Регламента Государственной Думы».

Вместе с тем, «...по смыслу правовых позиций, выраженных в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 1999 года № 12-П, от 5 июля 2001 года № 11-П и от 23 апреля 2004 года № 8-П, — для оценки федерального закона на предмет соответствия Конституции Российской Федерации по порядку принятия принципиальное значение имеет нарушение тех процедурных правил, которые оказывают определяющее влияние на принятие решения, т.е. основаны непосредственно на предписаниях ее статей 104—108 [Конституции РФ] либо закрепляют такие существенные условия порядка принятия федеральных законов, без соблюдения которых невозможно с достоверностью установить, отражает ли принятое решение действительную волю законодателя, а следовательно — и представляемого им многонационального народа России» (п. 4 указанного Постановления КС РФ)

Таким образом, по смыслу приведенной правовой позиции КС РФ, **любые** нарушения парламентских процедур в ходе принятия законопроектов **не являются допустимыми и не могут восприниматься как совместимые с законодательной деятельностью**, однако **не все из них** имеют принципиальное значение (являются существенными) для целей оценки федерального закона на предмет соответствия Конституции РФ по порядку его принятия. К последним относятся нарушения только тех процедурных правил, которые

а) будучи основанными на требованиях статей 104—108 Конституции РФ, **имеют определяющее значение** для целей принятия итогового решения по вопросу о принятии того или иного федерального или федерального конституционного закона,

и/или

б) настолько существенны, что **без их соблюдения действительную волю законодателя, а следовательно и представляемого им народа России, достоверно установить невозможно.**

Следовательно, все остальные нарушения, которые ни под одну из двух указанных категорий не подпадают, не могут считаться имеющими «определяющее» / «существенное» значение для целей оценки федерального закона на предмет соответствия Конституции РФ по порядку его принятия (далее по тексту нарушения, подпадающие хотя бы под одну из двух указанных выше категорий будут именоваться «существенными»).

2. Запрос Заявителей касается нарушения нескольких процедурных правил принятия ФЗ «О ратификации Протокола», а именно:

- 1) правил о порядке заверения копий официальных текстов и их переводов<sup>1</sup>;
- 2) правил о представлении международного договора на ратификацию в полном виде;
- 3) правил о сроках представления соответствующих документов на ратификацию на русском языке;
- 4) правил о согласовании Российской Федерацией соответствующих вопросов совместного ведения с субъектами РФ.

---

<sup>1</sup> Имеются в виду тексты Протокола о присоединении РФ к Марракешскому соглашению, Перечня уступок и обязательств Российской Федерации по товарам, Перечня специфических обязательств Российской Федерации по услугам, Доклада Рабочей группы по присоединению Российской Федерации к Всемирной торговой организации, Марракешского соглашения об учреждении ВТО и всех прилагаемых к нему Соглашений ВТО. Карточка Законопроекта № 89689-6 «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.»: <http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=89689-6&02>.

Протокол осмотра нотариусом данной интернет-страницы, Приложение № 4 к Запросу.

Далее все такие нарушения будут кратко рассмотрены ниже через призму изложенной выше позиции КС РФ.

3. Что касается вопроса о нарушении процедурных правил о порядке заверения копий официальных текстов и их переводов (п. 5.2.4 и п. 5.2.5 Запроса), то **КС РФ, скорее всего, не признает такое нарушение в качестве существенного.**

Вместе с тем, ввиду высокой общественной, экономической и политической значимости вопроса вступления России в ВТО, а следовательно, и любого непосредственного связанного с этим вопроса, **Заявители настаивают на том, чтобы Конституционный Суд РФ всесторонне оценил значимость данного нарушения с точки зрения Конституции РФ и выразил свое мотивированное мнение по данному вопросу**, включая изложение причин, по которым данное нарушение будет признано КС РФ существенным либо несущественным для целей признания оспариваемого ФЗ «О ратификации Протокола» не соответствующим Конституции РФ.

4. Аналогично и в отношении нарушения правил о представлении международного договора на ратификацию в полном виде, включая являющиеся неотъемлемой частью Марракешского соглашения протоколы о присоединении к нему всех других (действующих) членов ВТО (п. 5.4 Запроса) — несмотря на то, что Конституционным Судом РФ такое нарушение может рассматриваться в качестве непринципиального и несущественного, Заявители, тем не менее, настаивают на том, чтобы **Конституционный Суд РФ всесторонне оценил значимость данного нарушения с точки зрения Конституции РФ и выразил свое мотивированное мнение по данному вопросу**, включая изложение причин, по которым данное нарушение будет признано КС РФ существенным либо несущественным для целей признания оспариваемого ФЗ «О ратификации Протокола» не соответствующим Конституции РФ.

**Как можно принять закон о ратификации международного договора, представленного на ратификацию не в полном виде?**

5. В отношении вопроса о нарушении правил о сроках представления документов на ратификацию и об использовании государственного (русского) языка (п. 5.1 и п. 5.2 Запроса), Заявители считают, что такие нарушения являются **существенными**, а отступления от соответствующих предписаний Конституции РФ и Регламента Государственной Думы должны рассматриваться как повлекшие такое несоблюдение установленного порядка реализации Государственной Думой законодательных полномочий, которое **ставит под сомнение конституционность ФЗ «О ратификации Протокола»** по порядку его принятия (соответственно, они подпадают под вторую из двух указанных выше категорий существенных нарушений).

5.1. Указанное в Запросе **нарушение правил о сроках** представления Законопроекта на ратификацию (п. 5.1 Запроса), **очевиднейшим образом не могло не повлиять** на способность депутатов Государственной Думы РФ надлежащим образом изучить соответствующие документы и сформировать свою позицию, презюмируемую как воля народа России, по поводу целесообразности ратификации Законопроекта.

При этом необходимо напомнить, что речь идет об уникальном случае, когда на изучение **более двух тысяч страниц документов**, относящихся к сложнейшей с юридической и экономической точек зрения сфере права ВТО, депутатам было отведено **менее двух недель**.

Более того, с данными документами депутатам было предложено ознакомиться в электронной версии (в распечатанном виде ни предварительно, ни до, ни непосредственно в ходе процедуры голосования по Законопроекту документы не предоставлялись), что на

практике для абсолютного большинства депутатов превратилось в то, что ознакомиться они смогли только с текстом самого Законопроекта на одной странице и с трехстраничным Протоколом (Заявители это готовы подтвердить лично в ходе слушаний в КС РФ).

То есть, сама работа аппарата Государственной Думы РФ по обеспечению деятельности депутатов в ходе принятия Законопроекта была построена таким образом, что **даже если бы никаких других нарушений законодательной процедуры не было, одно это само по себе уже лишило ее содержательного наполнения и смысла.**

**5.2.** Данная ситуация была многократно усугублена нарушением правил об использовании государственного (русского) языка (п. 5.2 Запроса) — перевод на русский язык Марракешского соглашения об учреждении ВТО с приложениями к нему был представлен в Государственную Думу РФ **менее чем за неделю** до планируемой даты рассмотрения Законопроекта в Государственной Думе РФ.

Принимая во внимание объем и сложность документов, которые необходимо было проанализировать и оценить депутатам Государственной Думы РФ для целей решения ими вопроса о целесообразности ратификации Законопроекта, что в действительности означало решение **важнейшего вопроса о целесообразности вступления России в ВТО, во многом определившего направления дальнейшего развития страны в будущем,** становится тем более очевидным, что **сделать это адекватным образом в созданных условиях было просто невозможно.**

**5.3.** Указанные выше нарушения в совокупности создали ситуацию, в которой невозможно оценить и с достоверностью определить не только то, адекватен ли ФЗ «О ратификации Протокола» реальному волеизъявлению такого представительного органа как Государственная Дума РФ, но и то, **каким было такое реальное** (то есть отражающее действительную волю депутатов) **волеизъявление в принципе.**

По мнению Заявителей, **если бы указанные нарушения допущены не были, реальное и действительное волеизъявление** депутатов Государственной Думы РФ, соответствующее их **реальной и действительной воле,** под которой презюмируется воля народа России, **могло бы быть иным (прямо противоположным).** По крайней мере, результат волеизъявления в таком случае **достоверно определен быть не может,** что уже само по себе говорит о **существенности** нарушений правил о сроках представления документов на ратификацию и об использовании государственного (русского) для целей признания оспариваемого ФЗ «О ратификации Протокола» не соответствующим Конституции РФ.

Если КС РФ сочтет иначе, Заявители настаивают на том, чтобы Конституционный выразил свое мотивированное мнение по данному вопросу.

**6.** Что же касается вопроса о нарушении правил о согласовании Российской Федерацией соответствующих вопросов совместного ведения с субъектами РФ (п. 5.3. Запроса), представляется важным отметить, что подобный вопрос уже был рассмотрен КС РФ, в частности, в Постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П.

В нем КС РФ не признал *«ненаправление законопроекта субъектам Российской Федерации перед рассмотрением Государственной Думой в первом и во втором чтениях <...> достаточным основанием для признания его не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия».*

Однако важно при этом обратить внимание на то, что КС РФ обосновал это тем, что речь шла о федеральном законе, который *«не предусматривает ни самостоятельного регулирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих общественных отношений, ни их обременения дополнительными к*

*ранее установленным исполнительно-распорядительными полномочиями, влекущими расходы бюджета».*

В рассматриваемом же случае ситуация иная.

**6.1.** Марракешское соглашение об учреждении ВТО предусматривает обязанность каждого члена ВТО обеспечивать *«соответствие своих законов, иных нормативных актов и административных процедур своим обязательствам, вытекающим из прилагаемых Соглашений»*<sup>2</sup> (ч. 4 ст. XVI).

Членами ВТО преимущественно являются государства. По Конституции РФ Россия как государство с федеративным устройством, основанным на принципах государственной целостности и единства системы государственной власти, состоит из отдельных равноправных субъектов (ст. 5, ст. 65 Конституции РФ; см. также Определение КС РФ от 1 декабря 2005 г. № 365-О). На обоих уровнях — и федерации и субъектов — функционируют **органы государственной власти**.

Для целей членства России в ВТО это означает, что те обязанности, обязательства и обременения, которые приняла на себя Россия со вступлением в ВТО, возлагаются **не только на Федерацию в целом, но и на все и каждый ее субъект**, что, помимо прочего, подразумевает под собой возложение соответствующих функций и полномочий как на федеральные органы **государственной власти** так и на органы **государственной власти субъектов**, и влечет за собой расходы как **федерального бюджета, так и бюджетов субъектов России**.

Иное означало бы невозможность практической реализации / исполнения обязательств, принятых на себя Россией при вступлении в ВТО, и, как следствие, иллюзорность ее членства в этой международной организации.

**6.2.** Аналогичный вывод следует и из норм ВТО. Они не **устанавливают** для государств с федеративным устройством **исключительную компетенцию** их федеральных органов государственной власти в сфере исполнения / соблюдения такими государствами-членами ВТО требований Соглашений ВТО, а наоборот, распространяют такие требования на **как можно более широкий круг субъектов** (в терминологии ВТО — *«правительств и властей»*), **осуществляющих властные, регулирующие, исполнительно-распорядительные полномочия на территории государства-члена ВТО**.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. I Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) оно применяется *«к мерам членов, затрагивающим торговлю услугами»*. При этом под мерами членов ВТО понимаются меры, принятые *«центральными, региональными или местными правительствами и властями»*.

Также ч. 12 ст. XXIV Генерального соглашения по торговле и тарифам (ГАТТ) предусматривает, что *«[к]аждая договаривающаяся сторона принимает такие разумные меры, которые имеются в ее распоряжении в целях обеспечения соблюдения положений настоящего Соглашения региональными и местными правительствами и властями на ее территории»*.

Согласно ч. 2 ст. 6 Соглашения по связанным с торговлей инвестиционным мерам (ТРИМС) *«[к]аждый член уведомляет Секретариат о публикациях, в которых могут излагаться ТРИМС, включая, применяемые региональными и местными властями и органами управления на своей территории»*.

Применительно к России как государству с федеративным устройством это означает, что Соглашения ВТО, которые стали обязательными для России по итогам принятия Законопроекта, **имеют непосредственное значение для всех и каждого из ее**

<sup>2</sup> Здесь и далее по тексту Дополнения к Запросу в отношении Соглашений ВТО используется их перевод, размещенный на официальном интернет-портале правовой информации 23 июля 2012 г. URL: <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?17237> (дата обращения: 18.04.2013).



субъектов, распространяют на них свое действие, подразумевают возложение на них соответствующих обязанностей, обязательств, функций и полномочий.

С точки зрения права ВТО для всех других государств – членов ВТО субъекты Федерации и сама Федерация имеют равное положение, что в данном случае является определяющим — хотя и без ущерба для внутреннего распределения компетенции между Федерацией и ее субъектами: допустимое с точки зрения национального права неравное распределение компетенции между Федерацией и ее субъектами не означает их неравенства вовне, с точки зрения права ВТО для всех других государств – членов ВТО.

Следовательно, Законопроект должен был быть направлен на согласование в каждый из субъектов Российской Федерации, что имело принципиальное, определяющее значение для целей ратификации. Однако этого сделано не было.

Заявители считают такое нарушение порядка принятия ФЗ «О ратификации Протокола» **существенным** для целей признания его не соответствующим Конституции РФ.

Если КС РФ сочтет иначе, Заявители настаивают на том, чтобы Конституционный выразил свое мотивированное мнение по данному вопросу.

Представитель Заявителей

\_\_\_\_\_ Муранов А.И., адвокат