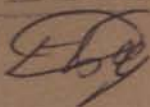


КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вх. №

14 МАЯ 2013



**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.

14 мая 2013 г.

СОПРОВОДИТЕЛЬНОЕ ПИСЬМО

4 апреля 2013 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).

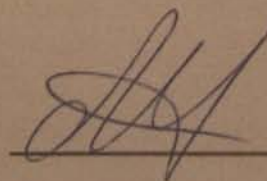
26 апреля 2013 г. Заявители направили в Конституционный Суд РФ Дополнение к Запросу.

Заявители настоящим также направляют в Конституционный Суд РФ прилагаемое к данному сопроводительному письму второе Дополнение к Запросу (далее — Дополнение № 2).

Указанное Дополнение № 2 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

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вх. №

15 МАЯ 2012 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.

**ВТОРОЕ 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.
ДОВОДЫ В ПОЛЬЗУ СУЩЕСТВЕННОСТИ ДОПУЩЕННЫХ НАРУШЕНИЙ И
ИСКАЖЕНИЯ ВОЛИ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РФ.**

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 (далее по тексту проект ФЗ «О ратификации Протокола» также именуется — Законопроект).

В дополнение к доводам, приведенным в Запросе и в первом дополнении к нему, Заявители просят Конституционный Суд РФ (далее — КС РФ) также учитывать по настоящему делу нижеизложенное.

Заявители указали на нарушение нескольких конституционно-значимых правил при принятии ФЗ «О ратификации Протокола», а именно:

1) правил о согласовании Законопроекта с субъектами РФ. Как известно, такое согласование места не имело;

2) правил о представлении международного договора на ратификацию в полном объеме. Как известно, Правительством РФ 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, в том числе перед Россией. Между тем, указанные

протоколы являются неотъемлемой частью Марракешского соглашения. Это, кстати, признал в своем Постановлении № 17-П и сам КС РФ («При этом он [Протокол] становится неотъемлемой частью Марракешского соглашения...»);

3) правил о **сроках представления** соответствующих документов на ратификацию, причем **на русском языке**. Как известно, тысячи страниц со сложнейшими текстами появились в Государственной Думе РФ всего за несколько дней до рассмотрения вопроса о том, станут ли они частью международных обязательств России. При этом следует учесть то, что с данными документами депутатам Государственной Думы РФ было предложено ознакомиться только 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;

4) правил о **порядке заверения** копий официальных текстов и их переводов. Как известно, ни те, ни другие надлежащим образом заверены не были.

Далее Заявители дополнительно продемонстрируют, что такие нарушения являлись с точки зрения Конституции РФ существенными и, несомненно, имели итогом то, что в ходе принятия Законопроекта воля депутатов Государственной Думы РФ была выражена ненадлежащим образом и была искажена.

Также Заявители продемонстрируют то, что одним из обстоятельств, вызвавшим такое искажение воли, являлось предоставление депутатам недостоверного финансово-экономического обоснования к Законопроекту (см. раздел 4 ниже).

При этом Заявители понимают, что другие органы государственной власти в ходе рассмотрения настоящего дела будут указывать на то, что даже в условиях имевших место нарушений ни стенограмма заседания Государственной Думы РФ, ни информация на сайте Государственной Думы РФ не подтверждают того, что нарушения являлись существенными и что ввиду этого имело место искажение или отсутствие надлежащей воли депутатов. Они также будут требовать от Заявителей представления все новых и новых доказательств того, что из-за существенного характера нарушений воля депутатов в процессе принятия Законопроекта была искажена либо действительной воли на принятие Законопроекта не имелось.

Однако это было бы несправедливым возложением на Заявителей бремени доказывания. Они уже привели достаточно доказательств того, что в ходе принятия Законопроекта были допущены грубые и существенные нарушения правил о сроках представления соответствующих документов на ратификацию, причем на русском языке.

В таких условиях доказывать то, что воля депутатов в процессе принятия Законопроекта не была искажена либо действительная воля на принятие Законопроекта имела, должны уже не Заявители.

Иной подход означал бы введение не соответствующей Конституции РФ презумпции того, что любые нарушения законодательного процесса предполагают отсутствие искажения воли депутатов и наличие у них действительной воли на принятие любых законопроектов, невзирая на подобные нарушения.

Но как бы то ни было, искажение или отсутствие подлинной воли депутатов на принятие Законопроекта следует, в частности, из «скомканности» всей процедуры ратификации, нарушенных сроков и правил о русском языке, неполного информирования депутатов о содержании соглашений ВТО.

Ввиду этого Заявители просят КС РФ воспринимать сказанное ниже не как согласие с возложением на них бремени доказывания, которое на самом деле лежит не на них, а как стремление надлежащим образом осветить поставленные перед КС РФ сложные вопросы.

Кроме того, нарушение правил о представлении международного договора на ратификацию в полном виде и неинформирование депутатов об этом (см. ниже раздел 2) являются по своей сути таким грубейшим нарушением, которое может оцениваться только с точки зрения формы, а не с точки зрения «сущностного характера» нарушения (см. ниже раздел 2).

1. НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ О СОГЛАСОВАНИИ ЗАКОНОПРОЕКТА С СУБЪЕКТАМИ РФ.

1.1. Вопрос о согласовании с субъектами РФ именно самого Законопроекта, а не Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению и не Марракешского соглашения с приложениями к нему.

В запросе от 4 апреля 2013 г. и в первом дополнении к нему речь идет о согласовании с субъектами РФ **именно самого Законопроекта** о ратификации Протокола о присоединении РФ к Марракешскому соглашению со всеми приложениями к нему.

Между тем, в Постановлении от 9 июля 2012 г. № 17-П КС РФ рассматривал вопрос о необходимости согласования с субъектами РФ не Законопроекта, а **Протокола о присоединении РФ к Марракешскому соглашению**: см. п. 3.4 этого Постановления.

То, что КС РФ в таком Постановлении анализировал вопрос о согласовании с субъектами РФ **именно самого указанного международного договора**, вытекает также как из п. 2.4 Постановления с описанием предмета рассмотрения КС РФ: «Таким образом, исходя из требований подпункта „г“ пункта 1 части первой статьи 3, пунктов 1 и 3 части первой статьи 86, статей 89 и 90 Федерального конституционного закона „О Конституционном Суде Российской Федерации“ во взаимосвязи с пунктом 8 части второй его статьи 37 и частью третьей статьи 74, в настоящем деле Конституционный Суд Российской Федерации устанавливает соответствие Конституции Российской Федерации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации как не вступившего в силу международного договора Российской Федерации по порядку его принятия — на стадии его подписания и одобрения Правительством Российской Федерации, а также по содержанию норм — в отношении отдельных его положений, которые прямо указаны в запросе и в отношении которых заявителями выражена позиция, обосновывающая их несоответствие Конституции Российской Федерации».

Это же вытекает и из п. 1 резолютивной части данного Постановления: «Признать не вступивший в силу международный договор Российской Федерации — Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия — на стадии его подписания и одобрения Правительством Российской Федерации». Как известно, в этом Постановлении КС РФ признал отсутствие необходимости согласования с субъектами РФ содержания международных договоров РФ в ходе их обсуждения и подписания.

Однако встает вопрос, ранее никогда в практике КС РФ не возникавший: означает ли отсутствие необходимости согласования с субъектами РФ содержания

международных договоров РФ также и отсутствие необходимости согласования с ними законопроектов о ратификации таких договоров?

Заявители полагают, что нет.

Конституционность Протокола не означает, что в ходе принятия Законопроекта могли допускаться существенные нарушения конституционных требований.

Следует подчеркнуть следующий момент: хоть КС РФ в Постановлении от 9 июля 2012 г. № 17-П уже рассматривал вопрос о необходимости согласования с субъектами РФ самого Протокола о присоединении РФ к Марракешскому соглашению, КС РФ в п. 2.3 этого Постановления допустил неточность: *«Вместе с тем не исключается проверка в настоящем деле соответствия требованиям Конституции Российской Федерации такого аспекта прохождения законопроекта в Государственной Думе, как его согласование с субъектами Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере их совместного с Российской Федерацией ведения...»*. Как видно, тут КС РФ некорректно сказал о Законопроекте, а не о содержании самого Протокола. И больше нигде в тексте Постановления от 9 июля 2012 г. № 17-П такая некорректность при изложении позиции КС РФ допущена не была: везде говорится именно о содержании самого Протокола в контексте вопроса о необходимости согласования его содержания с субъектами РФ.

Кроме того, такой отмеченной некорректностью КС РФ допустил определенное противоречие с самим собой, ведь непосредственно перед этим он прямо указал на то, что он не может рассматривать вопрос **о порядке принятия** международного договора в процедуре его ратификации в связи с внесением соответствующего законопроекта в Государственную Думу РФ, т.к., по существу, в этом случае Заявители настаивают на проверке конституционности непринятого федерального закона о ратификации международного договора по порядку принятия, чего КС РФ делать не вправе, но зато не исключается возможность проверки конституционности федерального закона о ратификации этого международного договора в случае его принятия (очевидно, что по вопросам порядка такого принятия).

1.2. Невозможность предрешения вопроса о необходимости согласования с субъектами РФ именно самого Законопроекта посредством ссылки на Постановление КС РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П: две причины этого.

Из сказанного следует, что в Постановлении от 9 июля 2012 г. № 17-П КС РФ не рассматривал по существу вопрос о необходимости согласования с субъектами РФ Законопроекта, а его выводы по поводу отсутствия необходимости согласования с субъектами РФ Протокола не могут предрешать вопрос о необходимости согласования с субъектами РФ Законопроекта.

Кроме того, в ходе дела в КС РФ, по итогам которого было принято Постановление от 9 июля 2012 г. № 17-П, а также в ходе принятия такого Постановления не ставились и не анализировались вопросы, которые приводятся Заявителями ниже.

Иными словами, Заявители приводят новые основания в обоснование своего требования и уже по одной этой причине вопрос о необходимости согласования с субъектами РФ именно самого Законопроекта должен быть рассмотрен КС РФ без ссылок на то, что он уже был разрешен в Постановлении КС РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П.

1.3. Отсутствие необходимости согласования с субъектами РФ содержания международных договоров РФ не означает принципиальное отсутствие необходимости согласования с ними законопроектов о ратификации таких договоров. Такое согласование как инструмент тонкой настройки сложнейших федеративных отношений.

Заявители полагают, что отсутствие необходимости согласования с субъектами РФ содержания международных договоров РФ не означает принципиальное отсутствие необходимости согласования с ними законопроектов о ратификации таких договоров.

Действительно, можно согласиться с мнением КС РФ в Постановлении от 9 июля 2012 г. № 17-П о том, что все вопросы на стадии переговоров и процедуры подписания международного договора должны решаться федеральными органами исполнительной власти и/или уполномоченными организациями без согласования с органами государственной власти заинтересованного субъекта РФ и что коль скоро любой международный договор, затрагивающий ключевые вопросы экономической политики РФ, не может не затрагивать и интересы субъектов РФ, причем всех, то предположение о том, что всякий раз в таком случае необходимо проведение согласительных процедур со всеми субъектами РФ, *«противоречило бы правовой природе России как единственно обладающей государственным суверенитетом (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П), который предполагает возможность определять как внутреннюю экономическую политику, так и позиционирование страны в мировом экономическом пространстве, даже если сопутствующим продуктом такого позиционирования являются какие-либо правовые или фактические последствия для субъектов Российской Федерации».*

Но одно дело — стадия переговоров и процедура подписания международного договора **вовне России** (как составная часть внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности), и другое — его ратификации через принятие федерального закона **внутри России** (вопрос уже исключительно внутренней политики государства). Если применительно к ситуации «вовне России» процедура согласования с субъектами РФ действительно нерациональна, т.е. положение ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» о рассмотрении предложений субъектов РФ в отношении международного договора, затрагивающего полномочия субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, оказывается «неработающим» или «обременительным», то что в таком случае мешает осуществить согласование с субъектами «внутри России»? Ведь очевидно, что **подписание Россией международного договора не означает обязанности его ратифицировать.**

Имеется немало случаев, когда Россия подписывала международные договоры, но затем долгое время их не ратифицировала.

В таких условиях согласование с субъектами РФ законопроектов о ратификации международных договоров не просто может, но и должно осуществляться.

Более того, дифференциация двух отмеченных моментов («вовне России» и «внутри России») и признание необходимости проведения процедуры согласования Законопроекта с субъектами РФ «внутри России» законопроекта о ратификации международного договора только способствовали бы укреплению федерализма в России и являлись бы инструментом тонкой настройки сложнейших федеративных отношений.

1.4. Членство РФ в ВТО и вытекающие из этого обязанности для субъектов РФ. Членство РФ в ВТО как фактор, создающий для субъектов РФ функциональные обременения, затрагивающий вопросы, которые субъекты РФ регулируют самостоятельно, а также затрагивающий их бюджетные интересы.

Заявители уже обращали в 1-ом дополнении к Запросу внимание КС РФ на то, что с точки зрения права ВТО для всех других государств-членов ВТО и для самой ВТО субъекты РФ и сама РФ имеют **равное положение.**

Далее, согласно п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся *«координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации».*

Эти моменты являются определяющими для признания **необходимости проведения процедуры согласования Законопроекта с субъектами РФ,** хотя и без ущерба для внутреннего распределения компетенции между РФ и ее субъектами. Допустимое с точки зрения национального права неравное распределение компетенции между РФ и ее субъектами не означает их неравенства вовне с точки зрения права ВТО для всех других государств-членов ВТО и самой ВТО, а также не отменяет совместного ведения РФ и ее субъектов по вопросам внешнеэкономических связей субъектов РФ и выполнения международных договоров РФ, т.е. по вопросам, указанным в Законопроекте.

Соответственно, не только сама РФ, но и субъекты РФ как с точки зрения права ВТО, так и с точки зрения Конституции РФ действительно обязаны самостоятельно выполнять определенные обязательства в рамках ВТО и совершать самостоятельные действия по регулированию тех или иных отношений в контексте членства РФ в ВТО.

При этом члены ВТО четко осознают, что субъекты РФ могут осуществлять самостоятельное регулирование тех или иных вопросов в контексте членства РФ в ВТО.

Именно в связи с тем, что субъекты РФ вправе самостоятельно урегулировать ряд тех или иных отношений, в рамках переговоров по присоединению России к ВТО отдельные представители государств-членов ВТО выражали беспокойство.

Из параграфов 211—213 Доклада Рабочей группы, который прямо упоминается в Протоколе, следует, что представители ряда членов ВТО, участвовавших в переговорах по присоединению России к ВТО, *«выразили озабоченность в связи с действиями некоторых органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не совместимыми с правилами ВТО...».* На тот момент. Когда РФ еще не являлась членом ВТО, действия субъектов РФ, не совместимые с правилами ВТО, не обязательно являлись нарушающими федеральные законы.

Указанное беспокойство членов ВТО свидетельствует о том, что самостоятельная деятельность субъектов РФ представляет интерес для членов ВТО и может так и или иначе оказывать влияние и на взаимодействие других членов ВТО с данными субъектами.

Далее, в ответ на требование членов ВТО к России подтвердить *«приняти[e] обязательства о том, что международные договоры будут строго соблюдаться на всей ее территории»* (параграф 211 Доклада Рабочей группы), представитель РФ заявил, что *«Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» содержит положения, обеспечивающие исполнение международных договоров Российской Федерации Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной*

власти и соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (параграф 213 Доклада Рабочей группы).

В итоге Россия приняла на себя такое обязательство и подтвердила, что «положения Соглашения ВТО будут применяться единообразно на всей территории Российской Федерации, включая регионы, вовлеченные в приграничную торговлю, особые экономические зоны и иные зоны, в которых могут быть установлены особые режимы в отношении тарифов, налогов и регулирования» (параграф 214 Доклада Рабочей группы). Единообразное применение Соглашений ВТО на всей территории РФ с учетом положений Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» подразумевает, что и органы государственной власти субъектов РФ также будут обязаны единообразно применять Соглашения ВТО, обеспечивая тем самым выполнение международного договора РФ.

В соответствии с п. 2 ч. I Протокола о присоединении РФ к Марракешскому соглашению «[н]астоящий Протокол, содержащий обязательства, указанные в параграфе 1450 Доклада Рабочей группы, является неотъемлемой частью Соглашения ВТО». Следовательно, если то или иное положение Доклада Рабочей группы указано в его параграфе 1450, то такое положение является частью Протокола и международным обязательством РФ. При этом упомянутый выше параграф 214 Доклада Рабочей группы включен в перечень обязательств РФ, указанный в параграфе 1450 Доклада Рабочей группы, как международное обязательство РФ и, следовательно, является неотъемлемой частью Протокола. Таким образом, параграф 214 Доклада Рабочей группы как обязательство из международного договора возлагает на субъекты РФ обязанность исполнять Соглашения ВТО.

Сказанного уже достаточно для того, чтобы признать необходимым направление Законопроекта на согласование с субъектами РФ, а затем констатировать грубое нарушение этого конституционного требования.

Однако Заявители уверены, что эта позиция будет неправомерно опровергаться другими государственными органами, в том числе со ссылкой на следующий пассаж в Постановлении КС РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П: «При этом сам Федеральный закон „О международных договорах Российской Федерации“ увязывает согласование международного договора с субъектами Российской Федерации с возложением на них определенной функции, подтверждая тем самым, что им подразумевается согласование — с органами государственной власти конкретных субъектов Российской Федерации — тех международных договоров, которые затрагивают функциональными обременениями именно эти субъекты Российской Федерации».

Будут они ссылаться и на указания КС РФ 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». 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».

Ввиду этого Заявители ниже приводят доказательства того, что Законопроект влек для субъектов РФ функциональные обременения, затрагивал вопросы, которые

субъекты РФ регулируют самостоятельно, а также затрагивал их бюджетные интересы.

При этом важно помнить о том, что в контексте членства в РФ в ВТО на субъекты РФ может так или иначе быть возложено то или иное обязательство, которое субъекты РФ обязаны исполнять как положение международного договора РФ в соответствии со ст.ст. 72 или 73 Конституции РФ.

Кроме того, органы государственной власти субъектов РФ имеют широкие возможности по самостоятельному регулированию тех или иных общественных в двух аспектах. Во-первых, это право субъектов самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ) в случае отсутствия федерального закона либо в случае неурегулирования федеральным законом тех или иных общественных отношений, что подтверждалось и КС РФ (постановление от 15 декабря 2003 г. № 19-П, постановление от 3 ноября 1997 г. № 15-П, постановление от 16 октября 1997 г. № 14-П, постановление от 1 февраля 1996 г. № 3-П). Во-вторых, согласно ст. 73 Конституции РФ ряд отношений, не отнесенных к исключительному ведению РФ и к совместному ведению РФ и субъектов РФ, находится в исключительном ведении субъектов РФ, и субъекты самостоятельно регулируют такие общественные отношения.

а) СУБЪЕКТЫ РФ НЕПОСРЕДСТВЕННО ВОВЛЕЧЕНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАРИФОВ И НАДБАВОК НА РЯД ТОВАРОВ И УСЛУГ.

Согласно параграфу 133 Доклада Рабочей группы Россия приняла следующее обязательство: *«с даты присоединения Российская Федерация будет осуществлять регулирование цен на товары и услуги, содержащимися в Таблице 7, Таблице 8 и Таблице 9, и применять любые подобные меры, которые будут введены либо повторно применены в будущем таким образом, который будет соответствовать Соглашению ВТО. Он также подтвердил, что меры по контролю цен на товары будут учитывать интересы экспортирующих членов, как предусмотрено статьей III:9 ГАТТ-94. Меры по контролю цен не будут использоваться в целях предоставления защиты отечественному производству товаров или в ущерб обязательствам Российской Федерации по услугам. Представитель Российской Федерации также подтвердил, что перечни товаров и услуг, подлежащих государственному ценовому регулированию, содержащиеся в Таблице 7, Таблице 8 и Таблице 9, являются исчерпывающими, и что с даты присоединения Российская Федерация будет опубликовывать в „Российской Газете“ уведомления о любых изменениях перечня товаров и услуг, подлежащих ценовому регулированию. Рабочая группа приняла к сведению данные обязательства».*

Таблица 7 называется «Перечень товаров и услуг для внутреннего потребления, стоимость которых регулируется Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти», Таблица 8 — «Перечень услуг для внутреннего потребления, цены на которые регулируются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации», а Таблица 9 — «Перечень услуг для внутреннего потребления, в отношении которых органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать региональные предписания относительно цен (тарифов) и наценок».

В соответствии с положениями параграфа 133 Доклада Рабочей группы и Таблицы 8 органы исполнительной власти субъектов РФ услуг будут осуществлять самостоятельное регулирование цен на некоторые виды услуг, например:

— услуги по поставке электроэнергии посредством сетей, принадлежащих территориальным организациям в части «установк[и] фиксированных тарифов в рамках предельно допустимых значений тарифов на услуги по поставкам электроэнергии по электрическим сетям, определенных Федеральной службой по тарифам»;

— услуг, связанных с медицинскими товарами, включенными в перечень необходимых и жизненно важных медицинских товаров в части «установк[и] предельно допустимых значений оптовой и розничной наценок на фактическую цену продажи производителем»;

— перевозка пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта, включая городской, подземный и пригородный транспорт (кроме железнодорожного транспорта и перевозки, осуществляемой компаниями и организациями на местах) в части «установк[и] фиксированных тарифов».

Согласно параграфу 133 Доклада Рабочей группы и Таблице 9 органы исполнительной власти субъектов РФ вправе устанавливать региональные предписания относительно цен (тарифов) и наценок на ряд услуг для внутреннего потребления, например:

— детское питание (включая пищевые концентраты) в части «установк[и] торговых наценок»;

— жилищное обеспечение и коммунальные услуги (например, водоснабжение и канализация, пользование дренажной системой, услуги по очистке сточных вод) в части «установк[и] предельно допустимых значений торговых наценок».

Таким образом, на основании положений параграфа 133 Доклада Рабочей группы принято обязательство, которое непосредственно касается именно органов субъектов РФ.

При этом, как четко указывается в параграфе 133, полномочия субъектов РФ по регулированию цен серьезным образом регламентируются и ограничиваются.

Поскольку параграф 133 Доклада Рабочей группы упомянут в параграфе 1450 Доклада Рабочей группы, **то данный параграф 133 Доклада Рабочей группы является обязательством, указанным в Протоколе о присоединении России к ВТО.**

Таким образом, Законопроектом в контексте регулирования цен: на субъекты РФ возлагаются функциональные обременения; затрагиваются вопросы, которые субъекты РФ регулируют самостоятельно; затрагиваются их бюджетные интересы, поскольку такое их затрагивание неизбежно следует из полномочия регулировать цены.

б) СУБЪЕКТЫ РФ ВПРАВЕ САМОСТОЯТЕЛЬНО РАЗРЕШАТЬ ВОПРОС О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ СУБСИДИЙ ЧАСТНЫМ ЛИЦАМ.

Еще один пример возложения на субъектов РФ обязанностей в рамках ВТО связан с вопросом субсидирования. Как известно, субсидирование частных лиц, включая промышленное, предоставлялось как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ (параграфы 678—687 Доклада Рабочей группы).

При этом вопрос субсидирования не отнесен прямо к вопросам исключительного ведения РФ (ст. 71 Конституции РФ) или совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ).

П. 2 ч. 2 ст. 78 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что субъекты РФ вправе предоставлять юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг субсидии «из бюджета субъекта Российской

Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов – в случаях и порядке, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации». Ч. 2 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ также предусмотрено право субъекта РФ предоставлять субсидии из бюджета РФ некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями.

Так, в п. 14 ст. 25 Закона г. Москвы от 10 сентября 2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» (ред. от 23 мая 2012 г.) установлено право Правительства Москвы определять *«порядок предоставления из бюджета города субсидий юридическим лицам (за исключением государственных учреждений города Москвы), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ и услуг, негосударственным некоммерческим организациям»*. Положения о порядке предоставления субсидий частным лицам также предусмотрены и нормативными актами других субъектов РФ, например, в ч. 2 ст. 8 Областного закона Ленинградской области от 26 сентября 2002 г. № 36-оз «О бюджетном процессе в Ленинградской области» (ред. от 13 февраля 2013 г.), п. 44 ст. 21 Закона Кировской области от 28 сентября 2007 г. № 162-ЗО «О бюджетном процессе в Кировской области» (ред. от 29 марта 2013 г.), п.п. 11 и 16 ч. 1 ст. 4 Закона Архангельской области от 23 сентября 2008 г. № 562-29-ОЗ «О бюджетном процессе Архангельской области» (ред. от 29 октября 2012 г.), ч.ч. 1 и 2 ст. 25 Закона Белгородской области от 16 ноября 2007 г. № 162 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области» (ред. от 3 апреля 2013 г.).

Следовательно, субъекты РФ самостоятельно регулируют вопросы предоставления субсидий частным лицам.

При присоединении России к ВТО Россия приняла на себя обязательство в связи с ликвидацией субсидирования и подтвердила, что за рядом исключений, указанных в Докладе Рабочей группы, *«после присоединения Российская Федерация ликвидирует все программы по субсидированию, осуществляемые на ее территории, подпадающие под действие статьи 3 Соглашения ВТО по субсидиям и компенсационным мерам, либо изменит данные программы таким образом, чтобы любая предоставляемая субсидия не зависела от экспорта или использования отечественных товаров вместо импортных»* (параграф 698 Доклада Рабочей группы).

Поскольку параграф 698 указан в перечне обязательств параграфа 1450 Доклада Рабочей группы, то в данном параграфе также содержится обязательство РФ, включенное в Протокол о присоединении РФ к ВТО и являющееся частью данного международного договора.

Так как субъекты РФ также предоставляют субсидии тем или иным отраслям, предприятиям, то их деятельность по субсидированию подпадает под регулирование Соглашения ВТО по субсидиям и компенсационным мерам и должна соответствовать общим и специфическим обязательствам РФ. Следовательно, обязательство, содержащееся в параграфе 698 Доклада Рабочей группы, распространяется и на субъекты РФ, возлагая на них обязанность по сокращению объемов субсидирования.

При этом вопрос предоставления субсидий даже не входит в предмет совместного ведения РФ и находится в исключительном ведении субъектов РФ!

Сказанное еще раз подтверждает то, что Законопроектом в контексте предоставления субсидий:

на субъекты РФ возлагаются функциональные обременения;
затрагиваются вопросы, которые субъекты РФ регулируют самостоятельно;
затрагиваются их бюджетные интересы, поскольку такое их затрагивание неизбежно следует из полномочия регулировать цены.

Сказанного тем более достаточно для того, чтобы признать необходимым направление Законопроекта на согласование с субъектами РФ, а затем констатировать грубое нарушение этого конституционного требования.

1.5. Невозможность подмены процедуры согласования Законопроекта с субъектами РФ процедурой рассмотрения Законопроекта в Совете Федерации.

КС РФ в своем Постановлении № 17-П также при рассмотрении вопроса о необходимости согласования с субъектами РФ **содержания международных договоров** отметил, что «... членами Совета Федерации как представителями субъектов Российской Федерации (статья 95, часть 2 Конституции Российской Федерации) — с учетом того, что Конституция Российской Федерации прямо закрепляет самостоятельность органов государственной власти в осуществлении своих функций и полномочий (статья 10), — может обеспечиваться учет позиции субъектов Российской Федерации в отношении международных договоров Российской Федерации по вопросам, затрагивающим их интересы».

Заявители считают, что в отношении вопроса о необходимости согласования с субъектами РФ **содержания законопроектов о ратификации международных договоров** — с учетом отнесения данной процедуры исключительно к внутриполитической деятельности в России (в отличие от вопроса о необходимости согласования с субъектами РФ **содержания международных договоров**) — подобная позиция не будет соответствовать Конституции РФ.

С конституционной точки зрения, рассмотрение Законопроекта в Совете Федерации в ходе законодательной деятельности, очевидно, не может подменять собою указанную процедуру согласования с субъектами Федерации. Эти процедуры различны как по своим содержанию и форме, так и с точки зрения их смысла и предназначения, что прямо вытекает из соответствующего законодательного регулирования.

Так, согласно п. 1 ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») «*[п]роекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящей статьей*».

При этом в законе четко прописана процедура такого согласования: после внесения такого проекта федерального закона в Государственную Думу РФ он направляется «*в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для представления ими в Государственную Думу в тридцатидневный срок отзывов*»; «*если законодательные*

(представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации более чем одной трети субъектов Российской Федерации выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия» (п. 3. ст. 26.4 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Отзыв органов государственной власти субъектов Российской Федерации считается положительным *«в случае, если законодательный (представительный) и высший исполнительный органы государственной власти субъекта Российской Федерации выскажутся за принятие данного проекта федерального закона».* Однако, *«[е]сли мнения законодательного (представительного) и высшего исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации разделились, следует считать, что мнение органов государственной власти субъекта Российской Федерации не выражено».*

Как видно, ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» **предусматривает не просто формальный / номинальный учет мнения субъектов РФ по соответствующим вопросам, а указывает на особую процедуру согласования проектов федеральных законов с государственными органами субъектов Российской Федерации**, в ходе которой выясняется мнение каждого из субъектов по законопроекту, **рассматриваются и разрешаются возможные разногласия, с учетом которых дорабатывается соответствующий законопроект** (если более одной трети субъектов Российской Федерации выскажутся против принятия федерального закона, Государственная Дума РФ должна создать согласительную комиссию).

Таким образом, в ходе процесса согласования законопроекта с субъектами РФ осуществляется поиск того необходимого компромисса, который максимально обеспечивает достижение баланса интересов Федерации, с одной стороны и каждого из субъектов, с другой стороны, и служит, таким образом, **необходимым элементом системы сдержек и противовесов** в демократическом государстве, основанном на принципе федерализма.

На стадии прохождения законопроекта через Совет Федерации **такая задача решена быть не может.**

Необходимо признать, что двухпалатная структура российского парламента принадлежит к тому типу, который определяется **относительной слабостью верхней палаты**, что в том числе выражается в возможности для Государственной Думы РФ преодолеть возражения Совета Федерации в случае разногласий между палатами в ходе законодательного процесса.

Его члены действительно являются представителями от субъектов Российской Федерации и рассматривают проекты федеральных законов, переданные в Совет Федерации Государственной Думой РФ, однако данная процедура проходит в **максимально короткие сроки, практически никогда не сопровождается серьезным обсуждением законопроекта по существу и в большинстве случаев заканчивается принятием законопроекта без каких-либо возражений со стороны членов Совета Федерации**, то есть формально может считаться предназначенной в т.ч. для учета мнения субъектов РФ, однако на практике такой функции не выполняет и является скорее «ритуалом», предопределенным исторической традицией, нежели реальной силой, способной влиять на ход рассмотрения и содержание законопроекта.

Это в полной мере проявилось и в случае с оспариваемым ФЗ «О ратификации Протокола»: после стремительно быстрого прохождения Законопроекта через Государственную Думу РФ (о нарушениях сроков ратификации дополнительно см. Запрос и первое дополнение к нему) он был направлен в Совет Федерации, где процедура его рассмотрения (вместе с предварительным рассмотрением) заняла, как известно, всего два дня, причем в отношении комплекта документов на тысячах страниц!¹

Можно ли в таких условиях говорить о каком-либо серьезном процессе рассмотрения Законопроекта в Совете Федерации и об учете мнения субъектов РФ? Само собой, нет.

Заявители полагают, что решение о том, чтобы не направлять Законопроект на согласование субъектам РФ было принято намеренно ввиду опасений того, что более чем одна треть субъектов РФ выскажется против принятия Законопроекта и что Государственной Думе РФ придется создавать согласительную комиссию, либо из-за опасений того, что процедура согласования займет длительное время.

Однако такие опасения не оправдывают имевшего место нарушения.

Таким образом, деятельность Совета Федерации и государственных органов субъектов Российской Федерации при осуществлении полномочий по предметам совместного ведения разграничиваются и Конституцией РФ, и федеральными законами. В противном случае не имело бы смысла установление специальной процедуры согласования проекта федерального закона с субъектами Российской Федерации в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Игнорирование этого равнозначно ослаблению принципа федерализма в России, который служит одной из основ ее конституционного строя.

1.6. Необходимость документального доказывания того, что процедура рассмотрения Законопроекта в Совете Федерации могла подменить собой процедуру согласования Законопроекта с субъектами РФ.

В том случае, если в ходе рассмотрения настоящего дела в КС РФ представители соответствующих государственных органов будут опровергать такой подход Заявителей, они должны будут не голословно утверждать, а документально доказать, что при рассмотрении Законопроекта в Совете Федерации мнения субъектов Федерации были действительно учтены, что члены Совета Федерации специально выясняли мнение субъектов Федерации, получили их в письменном виде, огласили и иным образом использовали при рассмотрении Законопроекта в Совете Федерации. Однако очевидно, что такие доказательства представить невозможно по причине их отсутствия.

¹ 17 июля 2012 г. Законопроект поступил в Совет Федерации на т.н. предварительное рассмотрение, по итогам которого Советом Федерации было предложено «одобрить закон», а уже на следующий день, 18 июля 2012 г. он был одобрен и направлен на подписание Президенту РФ. См. [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=89689-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=89689-6).

1.7. Риск создания КС РФ опаснейшего прецедента, ставящего под угрозу развитие федерализма в РФ в контексте членства РФ в ВТО и усиливающейся экономической глобализации.

Ратификация Протокола как только первый шаг на пути дальнейшего принятия РФ на себя новых обязательств в рамках ВТО.

Следует отдавать себе отчет в том, что отказ признавать необходимой процедуру согласования Законопроекта с субъектами РФ может повлечь за собой очень серьезные последствия.

В итоге РФ не только не будет согласовывать с субъектами РФ содержание международных договоров на стадии их обсуждения и подписания, но не будет согласовывать и их ратификацию, что будет равнозначно игнорированию прав и интересов субъектов РФ.

Нет сомнений в том, что успешное будущее нашего государства невозможно без сбалансированного развития федеративных отношений.

Более того, нет сомнений и в том, что экономическая глобализация в современном мире будет усиливаться и в этот процесс субъекты РФ будут вовлекаться во все большей степени. Членство РФ в ВТО такую вовлеченность только усилит.

Более того, согласно праву ВТО каждый его член обязан участвовать в дальнейших переговорах по либерализации торговли. В частности, ст. XIX «Переговоры по специфическим обязательствам» Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) предусматривает: *«1. Для достижения целей настоящего Соглашения, члены вступают в последующие раунды переговоров, которые должны начаться не позже, чем через пять лет с даты вступления в силу Соглашения о ВТО, и периодически проводиться впоследствии, для достижения постепенно более высокого уровня либерализации. Такие переговоры должны быть направлены на сокращение или устранение мер, отрицательно влияющих на торговлю услугами, с целью обеспечения эффективного доступа на рынок. Этот процесс осуществляется в целях продвижения интересов всех участников на основе взаимной выгоды и обеспечения общего баланса прав и обязательств.»*

2. Процесс либерализации осуществляется с должным вниманием к целям национальной политики и уровню развития отдельных членов, в целом и применительно к отдельным секторам. К отдельным развивающимся странам-членам будет проявлена соответствующая гибкость в отношении открытия меньшего числа секторов, либерализации меньшего вида операций, постепенного расширения доступа на рынок, согласующихся с их состоянием развития, и, в случае предоставления доступа на их рынки иностранным поставщикам услуг, увязывание такого доступа с выполнением условий, направленных на достижение целей, упомянутых в статье IV.

3. Для каждого раунда устанавливаются руководящие принципы и процедуры переговоров. Для разработки таких руководящих принципов Совет по торговле услугами проводит оценку торговли услугами в целом и в разрезе секторов с учетом целей настоящего Соглашения, включая те из них, которые установлены в пункте 1 статьи IV. Руководящие принципы переговоров устанавливают методологию для оценки либерализации, осуществленной членами в одностороннем порядке со времени предыдущих переговоров, а также для специального режима применительно к наименее развитым странам-членам согласно положениям пункта 3 статьи IV.

4. Процесс постепенной либерализации продвигается на каждом таком раунде посредством двусторонних, групповых или многосторонних переговоров, направленных на повышение общего уровня специфических обязательств, взятых членами в соответствии с настоящим Соглашением».

Из этого следует, что ратификация Протокола — только первый шаг на пути дальнейшего принятия РФ на себя новых обязательств в рамках ВТО. Эти новые обязательства также могут затрагивать и субъекты РФ.

Неужели в свете этого возможен отказ признавать необходимой процедуру согласования Законопроекта с субъектами РФ?

Такой отказ будет означать не что иное, как закладывание «мины» под успешное развитие федеративных отношений в РФ в контексте усиливающего вовлечения субъектов РФ в международные экономические отношения.

Как следует из вышеизложенного, 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.

2. НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ О ПРЕДСТАВЛЕНИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ДОГОВОРА НА РАТИФИКАЦИЮ В ПОЛНОМ ВИДЕ. ОБУСЛОВЛЕННОЕ ТАКИМ НАРУШЕНИЕМ ИСКАЖЕНИЕ ВОЛЕЗЪЯВЛЕНИЯ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РФ.

2.1. Совершенно новый вопрос в практике КС РФ.

Два подхода к проблеме неполного представления на ратификацию текста международного договора: с точки зрения формы, и с точки зрения сути. Недопустимость второго подхода.

Как уже неоднократно указывалось Заявителями, протоколы о присоединении к ВТО других членов ВТО не были представлены в Государственную Думу РФ, причем ни на аутентичных иностранных языках, ни на русском языке. Однако такие Протоколы являются частью Марракешского соглашения, содержат обязательства других государств и должны были быть представлены для ознакомления депутатам.

Принимая во внимание п. 2 ч. I Протокола о присоединении России к ВТО, согласно которой *«[н]астоящий Протокол, содержащий обязательства, указанные в параграфе 1450 Доклада Рабочей группы, является неотъемлемой частью Соглашения ВТО»*, Протокол о присоединении России к ВТО становится неотъемлемой частью Соглашения ВТО.

Аналогичные положения о том, что Протоколы государств-членов ВТО об их присоединении к ВТО являются частью Соглашения ВТО, содержатся также, например, в п. 2 ч. I Протокола о присоединении Киргизии к ВТО от 14 декабря 1998 г., Протокола о присоединении Китайской Народной Республики к ВТО от 10 ноября 2001 г., Протокола о присоединении Украины к ВТО от 5 февраля 2008 г.².

² См.: www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#chn.

Как известно, принятие международного договора с многочисленными приложениями к нему в качестве его неотъемлемых частей — широко распространенная международная практика.

Кроме того, принимая во внимание положения ГАТТ (ст. XXIX) и ГАТС (ст. XXIX) о том, что все приложения к ним (включая перечни уступок и специфических обязательств) являются их неотъемлемыми положениями, то такие перечни уступок и обязательств, принятых другими государствами-членами ВТО, также должны были быть предоставлены депутатам для анализа как часть международных договоров ГАТТ и ГАТС.

Заявители не сомневаются в том, что иные государственные органы в ходе рассмотрения настоящего дела будут утверждать, что необходимости представления таких протоколов о присоединении к ВТО других членов ВТО в Государственную Думу РФ не имелось. Ссылаясь при этом они будут на то, что такие протоколы являются однотипными, что они не устанавливают права и обязанности для РФ, затрагивают не ее интересы, а интересы таких членов ВТО и т.д.

Таким образом, перед КС РФ встает вопрос, с которым ранее он не сталкивался: можно ли ратифицировать международный договор, представленного на ратификацию не в полном виде?

При ответе на этот вопросу возможны два подхода: с точки зрения формы, и с точки зрения сути. С точки зрения формы ответ будет резко отрицательным: невозможно ни при каких условиях, а с точки зрения сути — положительным: можно, если непредставленная на ратификацию часть международного договора не так уж и «важна по существу».

Основу для второго подхода заложил сам КС РФ, который различает формальные и сущностные нарушения в ходе законодательного процесса.

Однако следует указать на то, что в данном случае проведение такого различия просто неприменимо.

Использовать его в отношении текстов международных договоров — крайне опасный вариант с практической точки зрения, не говоря уже о том, что с точки зрения теории права международных договоров это «новое слово» выглядит абсурдом.

Это не тот случай, когда нужно отделять зерна от плевел, а овец от козлиц. Речь идет о международных договорах, т.е. документах, которые согласно Конституции РФ обладают приматом над внутринациональным регулированием.

Решать в такой ситуации, что является «важным по существу» в международном договоре, а что не является, недопустимо.

Противоположный подход приведет к тому, что в Государственной Думе РФ начнут приниматься законы, тексты которых предоставляются депутатам не полностью.

2.2. Затрагивание протоколами иных членов ВТО прав и обязанностей РФ.

Но как бы то ни было, ошибочно полагать, что указанные протоколы не устанавливают права и обязанности для РФ, затрагивают не ее интересы, а интересы таких членов ВТО и т.д.

Во-первых, в связи с присоединением к ВТО у РФ появляется **прямая обязанность** соблюдать протоколы о присоединении к ВТО всех других членов ВТО (в том числе в отношении таможенных пошлин или же ограничений по допуску российских лиц на иностранные рынки согласно перечням обязательств таких других членов ВТО). Россия не вправе требовать от таких членов сверх того, что определено в таких протоколах. Если же

она и будет вправе такое требовать, то только при условии выполнения обязанности предоставить какое-то встречное удовлетворение.

Во-вторых, протоколы иных членов ВТО — неотъемлемая и необходимая часть их обязательств перед остальными членами ВТО, в том числе и перед Россией. Поэтому они создают для РФ **права** требовать соблюдения таких обязательств, в том числе через систему разрешения споров в ВТО.

В-третьих, эти протоколы дают другим членам ВТО права требовать от РФ соблюдения этих протоколов, а данным правам корреспондирует обязанность РФ их соблюдать.

В-четвертых, протоколы иных членов ВТО затрагивают и вопросы ответственности РФ как члена ВТО: при предъявлении претензий к РФ их урегулирование происходит во взаимосвязке с введенными протоколами обязательств других членов ВТО.

В-пятых, ошибочно полагать, что указанные права и обязанности РФ носят некий абстрактный характер. На самом деле, если РФ участвует в торговых отношениях с любым другим членом ВТО, то протоколы таких других членов немедленно наполняют указанные права и обязанности РФ предельной конкретикой.

В любом случае протоколы иных членов ВТО формируют единую «ткань» права ВТО, единое поле права ВТО. РФ как член ВТО призвана находиться в этом поле и ввиду этого совершенно неправильно утверждать, что формирующие часть этого поля протоколы не затрагивают права и обязанности РФ.

2.3. Имевшая место возможность представления в Государственную Думу РФ протоколов иных членов ВТО.

Безусловно, протоколы иных членов ВТО в их совокупности являются объемными документами, особенно с приложениями к ним. Нет сомнений и в том, что они сложны по своему содержанию и представляет собой право ВТО как комплексный и крайне непростой правовой феномен, а их представление и перевод требовали от Правительства РФ большой работы.

Однако их представление депутатам Государственной Думы РФ вовсе не являлось такой уже непосильной задачей для такой великой страны как Россия. Перевод этих документов на русский язык также можно было осуществить заранее в ходе многолетнего процесса вступления РФ в ВТО. **Эти переводы, кстати, могли бы оказаться крайне полезными для работы всех органов исполнительной власти РФ и их выполнение — прямая обязанность государства.**

Кроме того, если в ходе ратификации Протокола представить такие протоколы возможности все же не было, то возникает вопрос: почему эта проблема не была доведена до сведения депутатов Государственной Думы РФ? Протоколы не только не были им представлены, но даже и информация о таком непредставлении до сведения депутатов доведена не была!

Один из двух вариантов: или Правительство РФ не знало о необходимости предоставления протоколов или же оно намеренно о такой необходимости депутатам не сообщило. Любой из таких вариантов свидетельствует о том, что в ходе ратификации Протокола Правительство РФ не способствовало адекватному и надлежащему выражению воли депутатов Государственной Думой РФ.

2.4. Непредставление протоколов иных членов ВТО как фактор, повлиявший на волеизъявление депутатов Государственной Думы РФ.

Несообщение о факте непредставления протоколов как еще один фактор, повлиявший на волеизъявление депутатов Государственной Думы РФ.

При этом Заявители полагают, что непредставление протоколов повлияло на волеизъявление депутатов Государственной Думой РФ в ходе принятия Законопроекта. Если бы депутатам такие протоколы были представлены, и было бы сообщено об особенностях торговых обязательств некоторых членов ВТО в отношении России и иных государств, о допускаемых в отношении России дисбалансах, то волеизъявление депутатов в ходе принятия Законопроекта могло бы оказаться иным.

Важно отметить, что минимум 18 Докладов рабочих групп, прилагаемых к протоколам о вступлении в ВТО других государств, содержат различные упоминания о РФ, касающиеся описания сути отношений этой страны с РФ и соглашениях с участием РФ. Речь идет о таких членах ВТО как Албания, Армения, Болгария, Хорватия, Киргизия, Камбоджа, Литва, Латвия, Монголия, Молдавия, Черногория, Таджикистан, Украина, Вьетнам. Кроме того, в параграфе 104 Доклада Рабочей группы по Черногории говорится о введенном запрете импорта из России древесины дуба. Все эта информация могла иметь значение при принятии Законопроекта.

Более того, также и то обстоятельство, что депутатам Государственной Думы РФ даже и не сообщили о факте непредставления им протоколов, также не могло не повлиять на их волеизъявление в ходе принятия Законопроекта. Если бы депутатам о таком факте сообщили, то их волеизъявление в ходе принятия Законопроекта могло бы оказаться иным.

И данный вывод не следует считать недопустимым предположением.

Рассматривать его как недопустимое предположение не следует еще и потому, что этот вывод вытекает из нарушения, совершенного самим Правительством РФ в ходе принятия Законопроекта. В свете этого Правительство РФ не может опровергать данный вывод, т.к. это означало бы возможность для него основываться на допущенном им самим нарушении.

Заявители считают такое только что рассмотренное нарушение порядка принятия ФЗ «О ратификации Протокола» **(не только непредставление текстов протоколов иных членов ВТО, но прежде всего факт несообщения о таком непредставлении)** существенным для целей признания его не соответствующим Конституции РФ.

3. ИСКАЖЕНИЕ ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РФ ВВИДУ НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ О СРОКАХ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ДОКУМЕНТОВ НА РАТИФИКАЦИЮ, ПРИЧЕМ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ.

3.1. Необходимость предоставления в надлежащие сроки не только Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению, но и самого Марракешского соглашения с приложениями к нему.

Было бы грубейшей ошибкой полагать, что в ходе принятия Законопроекта и ратификации Протокола о присоединении РФ к Марракешскому соглашению в

Государственную Думу РФ следовало представить только текст самого Законопроекта и текст Протокола.

В самом Протоколе ясно говорится о присоединении РФ к Соглашению ВТО.

В нем также неоднократно упоминаются и само это Соглашение и приложения к нему. В п. 3 ч. I Протокола говорится об обязательствах по многосторонним торговым соглашениям, являющимся приложениями к Соглашению ВТО, которые должны быть выполнены РФ.

В Протоколе также упоминается Доклад Рабочей группы, отдельные положения которого образуют международные обязательства России. В этих положениях упоминаются многосторонние торговые соглашения, являющиеся приложениями к Соглашению ВТО.

Соответственно, на ратификацию должны были быть представлены одновременно с Протоколом о присоединении России к ВТО как Марракешское соглашение, так и иные соглашения, являющиеся приложениями к Марракешскому соглашению.

Марракешское соглашение и все приложения к нему предусматривают общие права и обязательства членов ВТО. Данные Соглашения ВТО выражают саму суть всей системы права ВТО.

В соответствии со ст. XI Марракешского соглашения при создании ВТО члены-учредители принимали «Соглашение [Марракешское соглашение] и Многосторонние торговые соглашения».

Кроме того, согласно ст. XII Марракешского соглашения другие государства или отдельные таможенные территории, которые принимают решение о вступлении в ВТО, также присоединяются к Марракешскому соглашению и его приложениям, но на условиях, подлежащих дополнительному согласованию между соответствующим государством и ВТО. На практике так сложилось, что данные условия выражаются в форме Протокола о присоединении к ВТО, который включает также Доклад Рабочей группы, Перечни уступок и обязательств к ГАТТ 1994 и Перечни специфических обязательств к ГАТС.

Соответственно, Марракешское соглашение и приложения к нему являются основными документами ВТО, которые содержат общие обязательства для членов ВТО. В свете этого Протокол о вступлении в ВТО содержит специфические обязательства, которые носят дополнительный характер по отношению к Марракешскому соглашению и его приложениям.

Далее, в Докладе Рабочей группы, на положения которого содержится ссылка в Протоколе, содержится ряд обязательств РФ, перечисленных в параграфе 1450. Примечательно, что большинство таких обязательств в Докладе Рабочей группы имеют ссылки на положения общих обязательств, предусмотренных в различных соглашениях ВТО: «116. Представитель Российской Федерации подтвердил, что сборы за транзитные железнодорожные перевозки будут соответствовать положениям статьи V ГАТТ-94 и другим соответствующими положениями Соглашения ВТО. Рабочая группа приняла к сведению данное обязательство».

«133. Представитель Российской Федерации подтвердил, что с даты присоединения Российская Федерация будет осуществлять регулирование цен на товары и услуги, содержащимися в Таблице 7, Таблице 8 и Таблице 9, и применять любые подобные меры, которые будут введены либо повторно применены в будущем таким образом, который будет соответствовать Соглашению ВТО. Он также подтвердил, что меры по контролю цен на товары будут учитывать интересы экспортирующих членов, как предусмотрено статьей III:9 ГАТТ-94. Меры по контролю цен не будут использоваться в целях предоставления защиты отечественному производству товаров

или в ущерб обязательствам Российской Федерации по услугам. Представитель Российской Федерации также подтвердил, что перечни товаров и услуг, подлежащих государственному ценовому регулированию, содержащиеся в Таблице 7, Таблице 8 и Таблице 9, являются исчерпывающими, и что с даты присоединения Российская Федерация будет опубликовывать в „Российской Газете“ уведомления о любых изменениях перечня товаров и услуг, подлежащих ценовому регулированию. Рабочая группа приняла к сведению данные обязательства».

«209. Представитель Российской Федерации принял к сведению озабоченности данного члена. Он заявил, что, по его мнению, меры в торговле с данным членом применяются в соответствии с двусторонним соглашением о свободной торговле и соответствуют национальному законодательству и Соглашению ВТО. Представитель далее адресовал данного члена к обязательствам, которые Российская Федерация будет соблюдать с даты присоединения Российской Федерации к ВТО, включая обязательства по транспарентности, упомянутые в пунктах 1426, 1427 и 1428, и обязательства, относящиеся к единообразному применению торгового режима Российской Федерации, упомянутые в пункте 214. Представитель Российской Федерации подтвердил, что в будущем Соглашение ВТО будет являться правовой основой торговли Российской Федерации с данным членом таким образом, чтобы обеспечивалось полное соответствие правилам ВТО, включая статьи I, X и XXIV ГАТТ-94 года, а также уважались ее специфические обязательства в рамках ВТО. Рабочая группа приняла к сведению данное обязательство».

«366. Представитель Российской Федерации подтвердил, что с даты присоединения Российской Федерации к ВТО режим импортных тарифных квот в Российской Федерации будет применяться в соответствии с ГАТТ-94 и другими соответствующими соглашениями ВТО, в том числе Соглашением по импортному лицензированию и Соглашением по сельскому хозяйству, вне зависимости от того, будут ли они применяться уполномоченными органами Таможенного союза или органами государственной власти Российской Федерации. Рабочая группа приняла к сведению данное обязательство».

Таким образом, полноценное и надлежащее принятие Законопроекта было необходимо производить не только посредством рассмотрения Протокола самого по себе, но Протокола неотъемлемо в совокупности с текстом Марракешского соглашения и приложениями к нему. Следовательно, Марракешское соглашение и иные Соглашения ВТО должны были быть представлены в Государственную Думу РФ изначально, а не за несколько дней до ратификации.

3.2. Состав приложений к Марракешскому соглашению.

Марракешское соглашение имеет многочисленные приложения, которые регулируют **все основные сферы деятельности ВТО:**

— Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994 г.

Базовый документ ВТО, на основе которого осуществляется правовое регулирование внешней торговли товарами между членами ВТО и основным принципом которого является максимально возможная либерализация внешней торговли товарами.

— Генеральное соглашение по торговле услугами.

Базовый документ, на основе которого осуществляется правовое регулирование режима торговли услугами между членами ВТО.

— Соглашение по сельскому хозяйству.

Устанавливает механизмы определения и установления обязательств и уступок в

сфере торговли сельскохозяйственной продукцией.

— *Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер.*

Определяет условия и порядок применения членами ВТО санитарных и фитосанитарных мер (меры, необходимые для охраны жизни и здоровья человека, животных, растений).

— *Соглашение по текстилю и одежде.*

Определяет особенности регулирования торговли текстилем и одеждой.

— *Соглашение по техническим барьерам в торговле.*

Регулирует создание и применение технических регламентов и стандартов, процедур сертификации членами ВТО.

— *Соглашение по связанным с торговлей инвестиционным мерам.*

Определяет связанные с торговлей товарами меры по привлечению и регулированию прямых иностранных инвестиций.

— *Соглашение по применению Статьи VI Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г.*

Регламентирует процедуру проведения расследований по факту демпинга и процедуру применения антидемпинговых мер в рамках ВТО.

— *Соглашение по применению Статьи VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г.*

Определяет правила таможенной оценки стоимости импортируемых товаров, являющейся основой для обложения таможенными пошлинами.

— *Соглашение о предотгрузочной инспекции.*

Устанавливает условия и порядок использования процедур предотгрузочной инспекции (инспекция с целью проверки качества, количества и цены товаров, предназначенных на экспорт).

— *Соглашение по правилам происхождения.*

Устанавливает единые для членов ВТО правила определения страны происхождения товаров.

— *Соглашение по процедурам импортного лицензирования.*

Устанавливает процедуры и формы лицензирования импорта товаров.

— *Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам.*

Регулирует возможность применения членами ВТО субсидий / компенсационных мер (в случаях, когда это допустимо) и определяет порядок применения мер, направленных на борьбу с субсидированием, ограничивающим торговлю.

— *Соглашение по специальным защитным мерам.*

Устанавливает порядок и правила применения членами ВТО специальных защитных мер.

— *Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности.*

Определяет условия распространения режима ГАТТ на результаты интеллектуальной деятельности, определяет права и обязательства членов ВТО в области защиты прав интеллектуальной собственности при торговле товарами.

— *Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров.*

Устанавливает правила и процедуры, относящиеся к разрешению споров между членами ВТО в связи с выполнением ими обязательств по всем соглашениям ВТО.

— *Механизм обзора торговой политики.*

Определяет условия и общие параметры обзоров торговой политики членов ВТО (информирование членов ВТО об изменениях торговой политики других членов ВТО, их торгового законодательства).

Вышеприведенные соглашения ВТО, являющиеся приложениями к Марракешскому соглашению, **содержат все общие обязательства** для каждого члена ВТО. Эти соглашения формируют единую «ткань» права ВТО, единое поле права ВТО. РФ как член ВТО призвана находиться в этом поле и ввиду этого совершенно неправильно утверждать, что формирующие часть этого поля соглашения не должны были представляться в надлежащие сроки на русском языке в Государственную Думу РФ при внесении в нее Законопроекта.

Соответственно, Протокол о вступлении в ВТО не может оцениваться отдельно от Марракешского соглашения и его приложений. При вступлении Российской Федерации в ВТО необходимо было изначально и в надлежащие сроки представить в Государственную Думу РФ Марракешское соглашение и приложения к нему.

3.3. Опыт иностранных государств в отношении необходимости предоставления для ратификации Марракешского соглашения с приложениями к нему. Опыт самой ВТО.

Опыт иностранных членов ВТО также подтверждает, что соглашения, являющиеся Приложениями к Марракешскому Соглашению, также анализировались при одобрении и в отношении данных соглашений вступающим в ВТО членом выражалось согласие на их обязательность.

Например, в Акте США в отношении Соглашений, принятых в рамках Уругвайского раунда (*Uruguay Round Agreements Act 19 U.S.C. 22, Sec. 3511*) (т.е. ГАТТ 1994 и иных Соглашений ВТО), прямо указано, что Конгресс США одобряет наряду с основным Марракешским Соглашением и остальные Соглашения ВТО, являющиеся приложениями к Марракешскому Соглашению (всего 18 таких Соглашений по списку в Акте), которые затем вступают в силу для США³.

В ст. 1 Решения Совета ЕС от 22 декабря 1994 г. № 94/800 в отношении заключения от лица Европейского союза по вопросам, находящимся в компетенции Европейского Союза, соглашений, достигнутых в рамках многосторонних переговоров Уругвайского раунда (1986—1994), прямо указывается, что от лица Европейского Сообщества одобряются Соглашение об учреждении ВТО (т.е. Марракешское Соглашение) и соглашения, указанные в Приложениях 1⁴, 2⁵ и 3⁶ к Соглашению об

³ См.: <http://uscode.house.gov/download/pls/19C22.txt>.

⁴ То есть следующие Соглашения:

1. Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994;
2. Соглашение по сельскому хозяйству;
3. Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер;
4. Соглашение по текстилю и предметам одежды;
5. Соглашение по техническим барьерам в торговле;
6. Соглашение по инвестиционным мерам, связанным с торговлей;
7. Соглашение о применении статьи VI Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994;
8. Соглашение о применении статьи VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994;
9. Соглашение о досмотре грузов перед отправкой (Agreement on Preshipment Inspection);
10. Соглашение о правилах происхождения товаров;
11. Соглашение о процедурах лицензирования импорта;
12. Соглашение о субсидиях и компенсационных мерах;
13. Соглашение о чрезвычайных мерах;
14. Генеральное соглашение по торговле услугами;
15. Соглашение об аспектах интеллектуальной собственности, связанных с торговлей.

учреждении ВТО, а уполномоченное лицо должно совершить необходимые действия для вступления обязательств указанных Соглашений и иных актов в силу для ЕС⁷. Аналогичное указано ЕС и в отношении Соглашений, перечисленных в Приложении 4 к Соглашению об учреждении ВТО⁸.

Таким образом, иностранные государства-члены ВТО признавали важность положений как Марракешского соглашения, так и приложений к нему. Тот факт, что США и ЕС присоединились к ВТО на этапе его зарождения и не присоединялись к Марракешскому соглашению на основании Протокола о присоединении не может умалять вывод о важности и необходимости понимания законодателем положений Марракешского соглашения и иных Соглашений ВТО при присоединении к ВТО.

Также следует принять во внимание практику ВТО касательно ст. XII Марракешского соглашения и в связи с этим отметить решение Третьей группы в деле против Китая касательно мер, связанных с экспортом различных видов сырья⁹, принятое 5 июля 2011 г.: «*Протоколы о вступлении членом ВТО считаются неотъемлемой составной частью Соглашения ВТО [Марракешского соглашения]*».¹⁰

3.4. Вопрос о переводе Марракешского соглашения и приложений к нему на русский язык в ходе принятия Законопроекта.

Заявители понимают, что им будут возражать со ссылкой на то, что коль скоро официальным языком Марракешского соглашения и приложений к нему русский язык не является, то и представлять их в переводе на русский язык не было нужно, что достаточно депутатам РФ якобы было ознакомиться с оригиналами, которые и так доступны на сайте ВТО уже много лет.

Однако это совершенно не так.

Согласно п. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации», государственный язык Российской Федерации подлежит обязательному использованию в деятельности федеральных органов государственной власти.

Согласно ст. 94 Конституции РФ Федеральное собрание РФ является законодательным органом власти, соответственно основным видом его деятельности является деятельность по принятию нормативно-правовых актов.

Согласно ст. 17 Федерального закона «О международных договорах» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ Государственная Дума РФ принимает федеральные законы о ратификации международных договоров.

Согласно ст. 54 Регламента Государственной Думы РФ работа в ней осуществляется на русском языке.

⁵ То есть Понимание о правилах и процедурах относительно урегулирования споров.

⁶ То есть Механизм пересмотра торговой политики.

⁷ 94/800/EC: Council Decision (of 22 December 1994) concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multilateral negotiations (1986-1994). См.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994D0800:EN:HTML>.

⁸ То есть следующие Соглашения:

1. Соглашение по торговле воздушными судами гражданского назначения;
2. Соглашение о правительственных закупках;
3. Соглашение по молоку;
4. Соглашение по мясу.

⁹ China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, DS394.

¹⁰ Доклад Третьей группы, пар. 7.113. «*WTO Members' accession protocols are considered to form integral parts of the WTO Agreement*». Неофициальный перевод.

Деятельность по принятию нормативно-правовых актов (в том числе федеральных законов о ратификации международных договоров) включает в себя ряд этапов: внесение законопроекта (внесение со всеми необходимыми сопроводительными документами, регистрация, получение разрешения на допуск к непосредственному рассмотрению профильным комитетом), подготовка к рассмотрению (внесение предложений и отзывов), непосредственное рассмотрение в нескольких чтениях.

На всех этапах законодательной деятельности Государственная Дума РФ осуществляет свои полномочия по принятию федерального закона путем внимательного изучения представленных законопроектов.

Изучение принимаемого акта является неотъемлемой частью деятельности Государственной Думы РФ по его принятию, данное действие по изучение законопроекта должно соответствовать общим правилам, применяемым к деятельности Государственной Думы РФ, в частности правилам о языке.

Таким образом, законодательная деятельность Государственной Думы РФ и изучение представленного законопроекта или ратифицируемого договора соотносятся как общее и частное.

В свете сказанного Марракешское соглашение и приложения к нему должны были представляться в Государственную Думу РФ **на русском языке в надлежащие сроки.**

3.5. Влияние допущенных нарушений на надлежащее волеизъявление депутатов Государственной Думы РФ при принятии Законопроекта.

Конституционность Протокола не означает, что в ходе принятия Законопроекта могли допускаться существенные нарушения конституционных требований.

То обстоятельство, что депутатам Государственной Думой РФ все эти тексты представили **на русском языке несвоевременно**, с грубейшим нарушением всех сроков, не могло не повлиять на их волеизъявление в ходе принятия Законопроекта. Если бы сроки были соблюдены, то их волеизъявление в ходе принятия Законопроекта могло бы оказаться иным.

При этом очень важно учитывать и то, что в ходе голосования в Государственной Думе РФ около половины депутатов выступало против принятия Законопроекта, разница между проголосовавшими «за» и «против» принятия составила **всего 30 человек: «Председательствующий.**

<...>

2-й пункт повестки, о проекте федерального закона „О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.“. Проводится поимённое голосование.

Результаты голосования (17 час. 03 мин. 41 сек.)

Проголосовало за 238 чел. 52,9 %

Проголосовало против 208 чел. 46,2 %

Воздержалось 1 чел. 0,2 %

Голосовало 447 чел.

Не голосовало 3 чел. 0,7 %» (Стенограмма заседания Государственной Думы РФ от 10 июля 2012 г.)¹¹.

¹¹ См.: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3677/#sel=1029:1,1029:1>.

Заявители полагают, что минимальный перевес голосов «за» является не только подтверждением многочисленных нарушений, допущенных при внесении Законопроекта Правительством РФ в Государственную Думу РФ и принятии Законопроекта, но и указанием на то, что если бы таких нарушений не было, то количество голосов «против» могло бы быть больше голосов «за».

Так, поскольку перевод на русский язык Марракешского соглашения и приложений нему об учреждении ВТО с приложениями к нему был представлен в Государственную Думу РФ менее чем за неделю до даты рассмотрения Законопроекта в Государственной Думе РФ, у депутатов фактически отсутствовала возможность анализа и оценки их содержания. Именно поэтому следует сделать вывод о том, что воля депутатов в процессе принятия Законопроекта не просто была искажена, но и не могла оказаться в тех условиях неискаженной.

В ходе заседания Государственной Думы РФ, на котором рассматривался Законопроект, депутаты неоднократно указывали на отсутствие возможности ознакомиться с текстом Марракешского соглашения с приложениями к нему на русском языке, в связи с чем предлагали снять Законопроект с рассмотрения: *«Коломейцев Н.В. ...правила ВТО обязательны для всех субъектов экономической деятельности, причём в Марракешском соглашении, в приложении, которое нам так и не дали на русском языке...»*

<...>

«Коломейцев Н.В. Уважаемый Сергей Евгеньевич, уважаемые коллеги! Я предлагаю пункт 2 снять с рассмотрения, так как нам до настоящего времени не розданы приложения к Марракешскому соглашению на русском языке...» (стенограмма заседания Государственной Думы РФ от 10 июля 2012 г.)¹².

В итоге с данными документами депутатам Государственной Думы РФ было предложено ознакомиться только 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;

По указанной причине председательствующий на заседании С.Е. Нарышкин поставил на голосование вопрос о снятии Законопроекта с рассмотрения, по результатам которого большинство из проголосовавших депутатов выступило за такое снятие: **«Председательствующий.**

<...>

Михаил Иванович Сердюк предлагает снять пункт 2. Ставлю на голосование предложение Михаила Ивановича Сердюка. Такое же предложение у Николая Васильевича Коломейцева.

Результаты голосования (10 час. 56 мин. 12 сек.)

Проголосовало за 207 чел. 46,0 %

Проголосовало против 201 чел. 44,7 %

Воздержалось 1 чел. 0,2 %

Голосовало 409 чел.

Не голосовало 41 чел. 9,1 %» (Стенограмма заседания Государственной Думы РФ от 10 июля 2012 г.)¹³.

¹² См.: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3677/#sel=1029:1,1029:1>.

¹³ См.: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3677/#sel=1029:1,1029:1>.

Как видно из результатов голосования для снятия законопроекта с рассмотрения не хватило всего 19 голосов. При этом большинство из проголосовавших выступало «за» снятие законопроекта с рассмотрения.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что в результате допущенных нарушений порядка внесения и рассмотрения Законопроекта у депутатов Государственной Думы РФ отсутствовала реальная и эффективная возможность полноценной и надлежащей оценки и анализа Законопроекта в контексте и в неразрывной связи с Марракешским соглашением с приложениями к нему на русском языке.

При этом нет никаких сомнений в том, что и Марракешское соглашение с приложениями к нему на русском языке были внесены в Государственную Думу РФ за несколько дней до голосования только по причине того, что КС РФ рассматривал запрос группы депутатов о конституционности Протокола. Если бы не такой запрос, то этого просто не было бы сделано.

Соответственно, воля депутатов в процессе принятия Законопроекта была искажена (и не могла не быть искажена) либо действительной воли на принятие Законопроекта не имелось.

Напомним: в настоящем деле бремя доказывания того, что воля депутатов не была искажена и действительно имела, лежит не на Заявителях.

4. ИСКАЖЕНИЕ ВОЛЕЗЪЯВЛЕНИЯ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РФ ВВИДУ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ИМ НЕКОРРЕКТНОГО ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБОСНОВАНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА.

Часть 1 ст. 105 Регламента Государственной Думы РФ детализирует положения ч. 1, ч. 2 ст. 104 Конституции РФ, закрепляя процедурные требования внесения законопроекта в Государственную Думу РФ. Согласно ч. 1 ст. 105 Регламента Государственной Думы РФ:

«При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены:

<...>

г) финансово-экономическое обоснование».

При внесении Законопроекта в Государственную Думу РФ вместе с ним был представлен документ именуемый «Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.».

Заявители полагают, что данный документ не является надлежащим и достоверным финансово-экономическим обоснованием к Законопроекту по смыслу ч. 1 ст. 105 Регламента Государственной Думы РФ, имеющему конституционное значение.

По мнению Заявителей в названном документе не отражены реальные финансово-экономические последствия вступления РФ в ВТО.

Так, в данном документе указано, что: *«реализация обязательств Российской Федерации, связанных с членством в ВТО приведет к сокращению поступлений в*

федеральный бюджет ввиду снижения ряда ставок ввозных и вывозных пошлин. По оценкам, осуществленным на базе внешнеторговой статистики за 2007—2011 гг. и расчетам средневзвешенных ставок, сокращение поступлений в результате снижения ставок ввозных таможенных пошлин до значений, зафиксированных на момент окончания всех переходных периодов [по данным Министерства экономического развития РФ переходный может продлиться до 7 лет¹⁴ — примечание Заявителей], ориентировочно составит до 9 млрд. долларов США.

В тоже время согласно официальной позиции Министерства финансов РФ, отраженной в документе «Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов»¹⁵, опубликованном 30 июля 2012 г. (после принятия Законопроекта), потери бюджета от снижения импортных пошлин только за 2013—2015 гг. составят 810,5 миллиардов рублей (около **27 млрд. долларов США**): см. п 4 в таблице 4.1 «Изменение доходной базы федерального бюджета в связи с предложениями по изменению законодательства Российской Федерации».

Данная сумма потерь за 3 года более **чем в 3 раза превышает** предельную сумму, указанную в финансово-экономическом обосновании «на момент окончания всех переходных периодов», т.е. за 7 лет.

Аналогичная информация отражена и в одной из статей на сайте Министерства экономического развития РФ, опубликованном 22 августа 2012 г.¹⁶

Соответственно, прогнозы, касающиеся потерь бюджета в связи со вступлением России в ВТО, приведенные в финансово-экономическом обосновании к Законопроекту, были **многократно занижены** по отношению к реальным оценкам, даваемым Министерством экономического развития РФ и Министерством финансов РФ.

Кроме того, в финансово-экономическом обосновании к Законопроекту указаны лишь потери бюджета, связанные со снижением импортных пошлин, в то время как не дана оценка иным возможным потерям.

Так, согласно названному выше документу Министерства финансов РФ «Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов»: *«расчеты показывают наличие следующих рисков в условиях присоединения к ВТО:*

*снижение инвестиционной привлекательности и рентабельности предприятий;
банкротство малых и средних предприятий из-за низкой конкурентоспособности;
сокращение рабочих мест».*

В этой связи стоит отметить, что потери экономики после вступления России в ВТО в результате снижения производства товаров на ее территории и сокращения трудовой занятости населения, по оценкам экономистов *«составят 4 трлн руб. к 2020 г»* (к такому выводу пришли эксперты в ходе конференции «Вступление в ВТО: кто компенсирует потери?», состоявшейся в ТПП РФ)¹⁷.

Таким образом, представленный документ «Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной

¹⁴ См.: www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20120823_2.

¹⁵ См.: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=133448>. См. также текст, размещенный на сайте Министерства финансов РФ (www.minfin.ru).

¹⁶ См.: www.economy.gov.ru/minec/about/structure/deptorg/doc20120822_03?presentationtemplate=m_activityFormMaterial&presentationtemplateid=aabc27004b74dbd4bfa4bf77bb90350d.

¹⁷ См.: www.rbc.ru/rbcfreenews/20120301140924.shtml.

торговой организации от 15 апреля 1994 г.» не является корректным и достоверным финансово-экономическим обоснованием к Законопроекту.

Данный документ ввел депутатов в заблуждение относительно реальных финансово-экономических последствий вступления России в ВТО.

Это не могло не повлиять на их волеизъявление в ходе принятия Законопроекта. Если бы депутатам сообщили достоверную информацию, то их волеизъявление в ходе принятия Законопроекта могло бы оказаться иным.

При этом предоставление корректного и достоверного финансово-экономического обоснования при представлении документов на ратификацию является важнейшим условием качественного обсуждения законопроекта, и поэтому наличие такого документа является конституционно-значимым, а непредставление достоверного финансово-экономического обоснования следует квалифицировать как **существенное нарушение законодательной процедуры**, позволяющее признать законодательный акт, принятый в ее результате, противоречащим Конституции РФ.

Само собой разумеется, что корректность и достоверность сведений в финансово-экономических обоснованиях к законопроектам является делом не только Правительства РФ, но и принципиально важным вопросом для депутатов Государственной Думы РФ. Будь иначе, тогда отпадала бы всякая необходимость рассматривать в Государственной Думе РФ вопросы, связанные с федеральным бюджетом.

Между тем некорректное и недостоверное финансово-экономическое обоснование к Законопроекту лишило депутатов Государственной Думы РФ возможности выразить свою волю надлежащим образом.

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

5. ИСКАЖЕНИЕ ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РФ ВВИДУ НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ О ПОРЯДКЕ ЗАВЕРЕНИЯ КОПИЙ ОФИЦИАЛЬНЫХ ТЕКСТОВ ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НА РАТИФИКАЦИЮ ДОКУМЕНТОВ И ИХ ПЕРЕВОДОВ.

По мнению Заявителей, нарушение правил о порядке заверения копий официальных текстов представленных на ратификацию документов и их переводов необходимо рассматривать в свете того, что такие нарушение не обеспечили надлежащее качество переводов указанных документов, что в итоге не могло не повлечь искажение волеизъявления депутатов Государственной Думы РФ.

Во-первых, в файле, размещенном на сайте Государственной Думы РФ 7 июня 2012 г., содержащем удостоверенный перевод с английского на русский язык текстов Протокола о присоединении РФ к ВТО, Перечней специфических обязательств, Доклада Рабочей группы, пронумеровано от руки 1614 страниц/листов, а в удостоверительной надписи перевода почему-то указано 1658 листов¹⁸.

¹⁸ См.: [http://asozd.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/87BD7516DCB10D9843257A16006288A7/\\$File/2012-06-04%20%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%B2%20\(%D0%A0%D1%83%D1%81\).pdf?OpenElement](http://asozd.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/87BD7516DCB10D9843257A16006288A7/$File/2012-06-04%20%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%B2%20(%D0%A0%D1%83%D1%81).pdf?OpenElement).

Уже одно это обстоятельство позволяет усомниться в том, что депутатам был представлен надлежащий комплект документов.

Во-вторых, предложенный перевод документов с английского на русский язык содержит ряд принципиальных ошибок, искажающих смысл положений указанных документов ВТО при переводе на русский язык. Некоторые примеры таких ошибок в переводе приведены ниже (хотя таковых гораздо больше).

а) Протокол о присоединении России к ВТО:

В аутентичном тексте на английском языке и в переводе на русский язык Протокола как, бесспорно одного из основных документов, оформляющих условия присоединения России к ВТО, имеется ошибка, которая создает риск неверного понимания в отношении даты его вступления в силу.

Так, в п. 5 Протокола речь идет о двух «Перечнях» (Перечень уступок и обязательств по товарам, прилагаемый к ГАТТ, и Перечень специфических обязательств, прилагаемый к ГАТС), являющихся приложением к этому Протоколу. При этом в переводе на русский язык п. 6 Протокола упоминается о некоем, впервые упоминаемом «Перечне уступок и обязательств». Какой перечень подразумевается? Как следует понимать п. 6 Протокола о присоединении России к ВТО: подразумевается ли в нем только Перечень уступок и обязательств по товарам или же Перечень специфических обязательств, прилагаемый к ГАТС?

Предположительно, по смыслу положения п. 6 в русском варианте Протокола небрежно указано название Перечня уступок и обязательств по товарам, поскольку в п. 6(а) ст. II ГАТТ (который упоминается в этом п. 6) речь идет о Перечнях членов ВТО к ГАТТ, а не к ГАТС.

Однако при этом в английском тексте Протокола говорится уже о другом, а именно о Перечне уступок и обязательств во множественном числе, хотя Протокол имеет в приложении только один Перечень уступок и обязательств по товарам в соответствии с п. 5 Протокола и самим приложением.

Соответственно, ошибка изначально была допущена в таком основополагающем документе как Протокол на английском языке, что является просто недопустимым. Между тем, депутаты Государственной Думы РФ из-за того, что надлежащий перевод текста Протокола на русский язык не был сделан и заверен, не смогли выявить данную ошибку.

б) Перечень специфических обязательств Российской Федерации по услугам:

1. Часть «Горизонтальные обязательства», Субсидии и иные формы государственной поддержки, Операции с землей, столбец «Ограничения национального режима».

Перевод предложения: «Rent of land plots is permitted for the period of 49 years (with possible prolongation)», — с русского на английский язык выполнен неверно, что привело к искажению смысла. В русском переводе указано: «Аренда земельных участков разрешена на период до 49 лет». По смыслу английского текста — разрешен срок аренды в 49 лет, а в русском тексте срок аренды до 49 лет.

2. Часть «Секторальные обязательства», Банковские услуги, Услуги на рынке ценных бумаг и иные финансовые услуги (кроме страховых).

— В столбце «Ограничения доступа на рынок», п. 3 слово «not renewal» переведено как «отказ», когда как правильный перевод слова — «невозобновление».

— В столбце «Ограничения национального режима», п. XVI* словосочетание «sponsor broker» переведено как «брокер в области спонсорства», что является

совершенно некорректно. По смыслу положения в переводе должен быть «финансирующий брокер».

3. Часть «Секторальные обязательства», Прочие услуги, связанные с предпринимательской деятельностью».

— Словосочетание «Licenses issued to foreign-owned companies» переведено на русский как «Лицензии, выданные компаниям, принадлежащим иностранцам». Понятие «иностранец» в русском языке означает только физическое лицо. Получается, в русском языке обязательства касаются только компаний, принадлежащим иностранным физическим лицам, но не распространяются на компании, принадлежащим иностранным юридическим лицам.

в) Доклад Рабочей группы:

— В параграфе 56 Доклада Рабочей группы словосочетание «rights of foreigners concerning possession of land» переведено как «прав иностранных лиц на владение землей **на праве собственности**», что абсолютно некорректно, поскольку «possession» переводится не как «владение на праве собственности», а как просто «владение». Следовательно, имело место серьезное искажение смысла обязательств России.

— В параграфах 65, 73 и 75 Доклада Рабочей группы аббревиатура «JSC» переведена как «ОАО» или «открытых акционерных обществ», хотя «joint-stock companies» переводятся как «акционерные общества». Данная неточность серьезна, поскольку российскому корпоративному праву знакома не только организационно-правовая форма «открытое акционерное общество», но и «закрытое акционерное общество».

— Из перевода параграфа 109 следует, что заявлению представителя Российской Федерации в связи с вопросом одного из членов Рабочей Группы при переводе придан противоположный смысл (слово «fixed» переведено как «не устанавливают», учитывая, что частица «не» («not» в английском языке и иные эквиваленты по смыслу) в английском тексте параграфа 109 Доклада Рабочей группы отсутствует). Также в русском тексте нет эквивалента слов «or maintained»:

109. «... the Ministry of Agriculture and Sub-Federal bodies applied mark-up restrictions on, and **fixed** service charges, relating to the sale of mineral fertilizers and chemical plant protection products ... No programmes of this kind had been adopted **or maintained** since then.» / «Министерство сельского хозяйства и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации применяют ограничения в отношении наценки и **не устанавливают** фиксированных сборов за услуги по продаже минеральных удобрений и химических средств защиты растений... Ни одна программа такого рода не была утверждена с того времени». Кроме того, указанная путаница произошла и в связи с тем, что при переводе было употреблено неверное время глаголов «applied» и «fixed». Окончание «ed» глаголов «applied» и «fixed» свидетельствует о том, что данные глаголы употреблены на английском языке в прошедшем времени (а именно в Прошедшем Простом (Past Indefinite)). Однако в переводе данные глаголы переведены в настоящем времени «применяют» и «устанавливают» соответственно.

— В параграфе 481 Доклада Рабочей группы допущена грубейшая ошибка при переводе на русский язык термина «source code». «Manufacturers would not be obligated to submit source code and failure to submit such code alone, would not result in denial of an application» / «Производители не будут обязаны предоставлять исходный текст, и само по себе непредоставление такого текста не будет основанием для отказа в приеме заявления». В данном случае допущена ошибка: имеется в виду не «исходный текст» (т.е. компьютерная программа), а совсем другое — исходный код товара в товарной номенклатуре.

— Также в переводе следующего предложения параграфа 481 Доклада Рабочей группы допущена еще одна грубейшая ошибка при переводе слова «encryption»: «a good used for the same purpose with identical encryption» / «товар с аналогичной функцией шифрования, используемый для таких же целей». Применительно к товару неверно говорить о «функции шифрования», смысл слова «encryption» — «кодировка товара в товарной номенклатуре».

— В параграфе 692 Доклада Рабочей группы совершенно неверно переведено предложение «These Members sought a commitment that, in the future, any programme that the Russian Federation made available would comply with WTO requirements and would not discriminate against imported products» / «Данные члены взяли на себя обязательство, что в будущем любая программа, осуществляемая Российской Федерацией, будет соответствовать требованиям ВТО, а не будет дискриминировать импортную продукцию». На самом деле не данные члены брали на себя обязательство, а напротив, они требовали взятие такового на себя РФ.

— В параграфе 72 Доклада Рабочей группы словосочетание «on developments in its programme of privatization» переведено как «о развитии программы приватизации». В действительности, как следует из смысла английского текста, данное словосочетание должно переводиться как «об изменениях в программе приватизации».

— В параграфе 92 Доклада Рабочей группы словосочетание «any increased quantity of gas supplied by Gazprom to its existing customers» переведено как «любого увеличения объемов газа, поставляемого „Газпромом“ постоянным заказчикам», что ошибочно. Слово «existing» в данном контексте должно переводиться как «существующим» или «нынешним».

— В параграфе 120 Доклада Рабочей группы допущен неверный перевод слова «energy», сужающий его понимание до «электроэнергии», в то время как в аутентичном англоязычном варианте подразумевается вся отрасль энергетики:

«These Members expressed strong concerns about the trade distortions caused by State controls on the pricing of **energy** for domestic consumption (whether in the form of gas, oil or **electricity**)» / «Данные члены выразили серьезную озабоченность искажением торговли, вызванным государственным регулированием тарифов на **электроэнергию** для бытового потребления (будь то в виде газа, нефти либо **электроэнергии**)». Следовательно, слово «energy» должно было быть переведено как «энергия», поскольку для электроэнергии, электричества в Докладе Рабочей группы используется самостоятельный термин «electricity».

— При переводе параграфа 251 Доклада Рабочей группы пропущено предложение: «He further confirmed that any excise stamp requirement would be applied consistent with the WTO Agreement.» В русском же тексте указанная фраза отсутствует.

— В параграфе 363 Доклада Рабочей группы допущено необоснованное добавление: словосочетание «out-of-quota tariff-rates» переведено как «ставки пошлин при постоянных поставках сверх квоты». При переводе термина на русский язык необоснованно добавлено «при постоянных поставках».

г) Неточности в переводе Марракешского соглашения и иных Соглашений ВТО

— В Приложении 4 к Марракешскому Соглашению под заголовком приложения 4 — «Торговые соглашения с ограниченным кругом участников» на русском языке представлено лишь перечисление таких соглашений. В опубликованном же на сайте Государственной Думы РФ английском варианте текстов приведены полные тексты двух данных соглашений (Соглашения по торговле воздушными судами гражданского назначения, Соглашения о правительственных закупках).

—В названии ч. 3 Соглашения о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности на русском языке также пропущен перевод «enforcement of intellectual property rights».

Отсутствием, а также неточностью перевода при обсуждении Законопроекта депутаты Государственной Думы РФ не могли не быть введены в заблуждение относительно реальных обязательств РФ, что не могло не исказить их волю.

Кроме того, неверный перевод может привести к тому, что в ходе исполнения РФ своих обязательств как члена ВТО государственные органы, используя неверный перевод указанных выше документов ВТО, допустят ошибки, что может привести к нарушению обязательств РФ и к разбирательству против России в Органе ВТО по разрешению споров.

Заявители считают все указанные нарушения порядка принятия ФЗ «О ратификации Протокола» **существенными** для целей признания его не соответствующим Конституции РФ (кроме нарушения, состоявшего в непредставлении в Государственную Думу РФ протоколов иных членов ВТО и в отсутствии информирования депутатов о таком непредставлении, к оценке которого критерий «существенности» просто неприменим).

Заявители также полагают важным, чтобы КС РФ выразил свою позицию по имевшим место нарушениям поскольку в современном российском праве никакие иные судебные органы, кроме КС РФ, давать оценку таким нарушениям не вправе. Если же КС РФ не обозначит свою позицию по вопросу о таких нарушениях, то такую «лауну» в российском правовом поле следует приравнять к отсутствию вообще любого судебного контроля за принятием законов в части нарушений Регламента Государственной Думы РФ, что недопустимо с конституционной точки зрения.

Представитель Заявителей

_____ Муранов А.И., адвокат