

О КОНСТИТУЦИОННОМ БОЛЬШИНСТВЕ

© 2012 г. Вениамин Евгеньевич Чиркин¹

Руководители, председатели комитетов, рядовые депутаты прошлого состава Государственной Думы Федерального Собрания РФ, выступая публично, часто отмечали, что партия “Единая Россия” имеет конституционное большинство в Государственной Думе. Иногда гордо добавлялось: она одна в состоянии принять любой (даже конституционный) закон и закон о поправке к Конституции РФ, что, в общем, не так уж и хорошо. Теперь говорится о том, что эта партия конституционное большинство утратила, но остается самой многочисленной. В обоих случаях речь идет о том, что “Единая Россия” имела, а теперь не имеет $\frac{2}{3}$ мандатов (и голосов при голосовании) в Государственной Думе.

Действительно, в предыдущем составе Думы эта партия располагала 315 мандатами из установленного Конституцией числа депутатов Думы – 450, теперь (после выборов 2011 г.) она имеет 238 мандатов. Это больше, чем другие три партии, вместе взятые. Теперь, как говорится, она одна может принять федеральный закон, но не конституционный федеральный закон.

В рассуждениях о принятии закона Государственной Думой не учитывается, во-первых, что текст, принятый Государственной Думой, на деле не является законом, хотя ч. 1 ст. 105 Конституции РФ утверждает: “Федеральные законы принимаются Государственной Думой”. Текст, принятый Думой, еще нуждается в одобрении Совета Федерации (имели место факты, хотя и редкие, когда он не одобрял) и в подписи Президента РФ (факты президентского “вето” тоже были). Текст Думы становится законом, будучи одобрен Советом Федерации (или если Совет Федерации не стал рассматривать его) и подписан Президентом РФ. Только тогда в России на нем ставится дата и номер. Он и цитируется в дальнейшем таким образом, а не когда он принят Думой.

Недостатки отмеченной формулировки присущи не только российской Конституции. Они имеют место в большинстве других конституций стран мира и обусловлены исторически. Борцы против королевского абсолютизма, как известно, требовали, чтобы вместо монарха законы принимал избранный народом парламент (на собраниях граждан, в том числе собраниях их представителей, как требовал Руссо, либо, хотя это было значительно позже, путем референдума). Формулировка о том, что законы принимает парламент, затем вошла в конституции. Но парламент – это не только нижняя палата. Для конституционного права Великобритании (на практике – иное положение) парламент – это две палаты и монарх. Закона нет, пока текст не примет палата лордов (или ее “вето”, что делается простым большинством, не будет преодолено) и пока его не подпишет монарх (хотя в течение 300 лет он всегда подписывает, а лорды, как правило, уже давно не возражают). Для некоторых других стран парламент есть триединое учреждение, а иногда (редко) даже говорится, что законы принимают парламент и глава государства.

Да и в России парламент – это не только Государственная Дума, но и Совет Федерации, т.е. Федеральное Собрание, как и устанавливают ст. 94 и 95 Конституции РФ. Поэтому тезис о принятии законов Государственной Думой и соответствующие положения некоторых других конституций (в том числе с однопалатными парламентами) нуждаются в определенной корректировке. До определенной стадии текст, принятый одной палатой, остается еще законопроектом. Это частично учтено в Основном законе Финляндии 1999 г., когда говорится об утверждении президентом закона, принятого однопалатной Эдускунтой (§ 77), хотя термин “утверждение” в данном случае не очень уместен, да и формулировка о “принятом законе” в Конституции Финляндии сохранилась. Видимо, конституционалистам еще придется подумать, как преодолеть терминологические коллизии в праве, порожденные в истории гуманистическими и демократическими устремлениями просветителей и энциклопедистов, справедливо требовавших, чтобы законы принимал не абсолютный монарх, а избранный парламент.

Вернемся к проблеме большинства. Суть в том, что конституционное большинство бывает разное. Это не всегда $\frac{2}{3}$, как иногда считают некоторые журналисты, депутаты и политологи. Тем более такой подход вряд ли допустим для юристов, а он звучал на “круглом столе” по проблемам народного представительства 3 февраля 2012 г. в МГЮА им. О.Е. Кутафина.

Существуют несколько видов *конституционного большинства*. На выборах по одномандатным округам используется *относительное большинство*: мандат вручается тому кандидату, который получил наибольшее количество голосов по сравнению с любым другим кандидатом, хотя это может быть незначительное число голосов избирателей. Допустим, что в избирательном бюллетене по одномандатному избирательному округу, например в субъекте РФ, было пять кандидатов, голосовали 10 тыс. человек, все бюллетени признаны действительными. Три кандидата получили по 2 тыс. голосов, четвертый – 1995, пятый – 2005 голосов. Он и избран, хотя всего пятой частью (с небольшим) голосов избирателей (на практике ситуация бывает хуже, особенно если кандидатов в бюллетене много). Относительное большинство используется при рейтинговом голосовании в парламенте, в правительстве, когда из нескольких законопроектов выбирают таким образом (путем голосования) один, который и дорабатывают. Его используют при отборе кандидатов на должности в некоторых странах Латинской Америки (в Боливии, Бразилии). Относительное большинство – тоже конституционное большинство, предусмотренное конституцией.

Абсолютное большинство – это 50% плюс один голос. Это тоже конституционное большинство, предусмотренное в том числе Конституцией РФ при принятии федеральных законов (необходимо 226 голосов из 450). Однако в этом случае возникает вопрос, которого нет при применении относительного большинства: от какого числа следует отсчитывать 50%, т.е. половину? В ст. 105, 108 Конституции РФ сказано: от “общего числа” членов палаты (депутатов Государствен-

¹ Доктор юридических наук, профессор (E-mail: iggran@igan.ru).

ной Думы, членов Совета Федерации). Этот неясный термин (а он используется и в ст. 135 в связи с возможностью пересмотра Конституции РФ Конституционным собранием) толковал Конституционный Суд РФ. Он постановил, что это – то самое число, которое предусмотрено Конституцией. Следовательно, независимо от того, заполнены ли все места в Думе или есть вакансии (например, естественная убыль или переход на государственную службу, а довыборы еще не проведены или в результате оставшегося краткого периода работы Думы не будут проводиться), при подсчете необходимо исходить из 450 депутатов. Половина плюс один голос – это 226, а например, две трети – 300. Все это – определенные, но разные, “конституционные большинства”.

Термин “общее число”, конечно, не самый удачный. Например, в Конституции Украины на родственном нам языке говорится, пожалуй, точнее – о “конституционном составе”, правда, слово “состав” отражает несколько иной аспект формирования палаты. Может быть, следует использовать понятие “конституционное число” или “конституционное количество”? Если необходима более развернутая формулировка – “число, установленное конституцией”. В отношении Государственной Думы такое число непосредственно указано в Конституции РФ (450), в отношении Совета Федерации оно дано опосредованно: по два представителя от субъекта РФ. Следовательно, конституционное число зависит от численности субъектов РФ и в настоящее время составляет: $83 \text{ субъекта РФ} \times 2 = 166$, далее – $50\% + 1 = 84$.

Абсолютное большинство не всегда исчисляется от “общего (конституционного) числа”. Бывает и иное. В России кворум присутствия в палате и кворум для голосования численно совпадают. Предполагается, что в палатах на пленарном заседании всегда присутствуют 226 или 84 члена, без этого они теоретически и по регламенту работать, проводить заседания не могут, такие заседания не имеют юридической силы.

Во многих зарубежных парламентах кворум присутствия и кворум для голосования по проектам решений (в том числе по законопроектам) разные. В палате лордов в Великобритании в настоящее время около 600 членов, а кворум для заседаний – три человека, в палате общин – 40 из 646, в Индии – $\frac{1}{10}$ часть палаты. Считается, что, если обсуждаемый вопрос не представляет интереса для партии депутата, он может не присутствовать, хотя, конечно, такой низкий кворум, который сложился исторически в палате лордов, вряд ли допустим, да и другие числа слишком малы. В то же время требование обязательного присутствия половины плюс один депутат дает мало простора для регулирования партийного присутствия ее членов на заседании парламента (если обсуждение вопроса не представляет интереса для партии), а делать видимость вряд ли необходимо, тем более что такую видимость печально наблюдать при трансляции заседаний по телевидению.

Для принятия закона путем голосования во многих странах (в том числе англосаксонского права) действует иное правило, чем кворум присутствия: необходимо большинство голосов действующего состава парламента (т.е. 50% плюс 1). Вот тогда за дело берутся партийные “кнуты”, обеспечивая явку на голосование своих депутатов. Тем более что для голосования в британском парламенте обычно следует проходить через ту или иную дверь, а счетчики учитывают проходящих (возможно и голосование другими способами).

В странах романо-германского права такого низкого кворума присутствия нет, но, например, в Румынии необходи-

мо присутствие большинства членов палаты, а закон может быть принят большинством присутствующих (ст. 74 Конституции Румынии 1991 г.), т.е. немногим более четверти состава палаты. Впрочем, в Израиле нет и кворума присутствия. В кнессете 120 депутатов, но бывало и так, что законы принимались большинством в 20, а то и менее голосов, но это было абсолютное большинство от присутствующих.

Таким образом, абсолютное большинство в парламенте также может иметь другой вид. Ведь в израильском кнессете законы тоже принимаются абсолютным большинством. Так же обстоит дело и в Румынии (правда, большинством от кворума присутствия). Абсолютное большинство от присутствующих требуется и тогда, когда на заседании председатель палаты решает некоторые процедурные вопросы. Ясно, что они решаются большинством присутствующих, но это тоже конституционное большинство. Вопросы последнего рода обычно урегулированы регламентами палат.

Третий вид конституционного большинства – *квалифицированное большинство*. Такой термин присутствует в некоторых конституциях (например, в § 41 Основного закона Финляндии). То, о чем говорят депутаты “Единой России”, – это квалифицированное большинство в $\frac{2}{3}$ (оно предусматривается и в других ситуациях, например при преодолении “вето” Президента РФ или при одобрении поправки к Конституции РФ $\frac{2}{3}$ субъектов РФ). Но опять-таки это – только один из видов квалифицированного конституционного большинства. Конституция России предусматривает и другое квалифицированное конституционное большинство: $\frac{3}{4}$ голосов требуется для одобрения в Совете Федерации федерального конституционного закона, $\frac{3}{5}$ – в каждой из палат парламента для поддержки предложения о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ.

Наряду с разным конституционным большинством есть и другие конституционные числа, в том числе “конституционное меньшинство”. Например, по вопросам о соответствии Конституции в Конституционный Суд РФ могут обращаться не менее $\frac{1}{5}$ членов Совета Федерации или $\frac{1}{5}$ депутатов Государственной Думы. Пятая часть – это, условно говоря, конституционное меньшинство.

Конституционная терминология по вопросам большинства и меньшинства, как и иная конституционная терминология, требует тщательного к себе отношения, особенно со стороны властных структур и юристов-специалистов. Термин “конституционное большинство” без указания его точных реквизитов искажает восприятие реалий.

В конституциях, в том числе российской, есть другие термины, не соответствующие действительности. Во многих монархических странах глава государства на деле – не глава, и приходится иногда включать в те же конституции “разъясняющие оговорки”. В ст. 5 Конституции РФ республики в составе Федерации названы государствами, хотя известно, что это не так. Собственная публичная власть во всех субъектах РФ, осуществляемая ими в пределах предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией и законами Российской Федерации, названа государственной властью, что тоже не соответствует действительности (а отсюда – такие странные юридические конструкции, как две (а может быть, и больше) государственные собственности на землю (Федерации и каждого из ее субъектов), две государственные службы (федеральная и субъектная”) и т.д.). Есть и другие положения – о “вхождении” одного равноправного субъекта в другой, столь же равноправный (это приводит к множеству сложностей при решении практических проблем, например выборов органов таких субъектов РФ, их иерархии).

В формулировках о федерализме есть и другие положения, когда все равны, но некоторые равны больше.

Выше указывалось на неточность положения о принятии законов Государственной Думой. Существует несостыковка ст. 10 и 11 Конституции РФ по принципиальному вопросу – по существу, о числе и видах ветвей государственной власти в Российской Федерации. Если мы не можем пока что-то изменить, по крайней мере не нужно тиражировать заблуждения. А то ведь появляются диссертации с названиями: такая-то республика в составе Российской Федерации (а чаще нет и слов “в составе РФ”) – государство. Вольное обращение с юридическими формулировками со стороны высокопоставленных должностных лиц государства иногда приводит к неутешительным последствиям. России это из-

вестно на примере лозунга: глотать суверенитета, сколько можно проглотить.

Засоряет юридическую терминологию и сам язык – некоторые вольные словообразования: “прописать в законе”, “мониторить” применение права и даже “отмониторить” само право, которые мы иногда слышим от высокопоставленных лиц, а то и от юристов. Эти выражения вряд ли украшают правовую лексику. Совсем неуместны для права своеобразные термины, введенные в оборот журналистами, относительно порядка замещения некоторых высших должностей и порядка их осуществления: “преемник”, “тандем”, “рокировка”. К сожалению, они тоже иногда проникают в речь юристов. Обращение с юридическими терминами требует особой тщательности.