УДК 342.4

DOI: 10.18384/2310-6794-2021-1-56-62

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КВОРУМ: СУЩНОСТЬ, ПОНЯТИЕ, ТИПОЛОГИЯ

Коновальчикова С. С.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Сибирский институт управления (филиал)

630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6, Российская Федерация

Аннотация

Цель. Сформулировать основные теоретические положения о конституционном кворуме.

Процедура и методы. Использованы методы формальной логики (анализ, систематизация, классификация), а также формально-юридический метод и метод системного анализа юридических явлений.

Результаты. Выявлена сущность конституционного кворума, определена цель его установления, сформулировано авторское определение. На основании изучения Конституций европейских государств и Российской Федерации предложена классификация конституционных кворумов и их структура.

Теоретическая значимость. Выработка основных теоретических положений о конституционном кворуме, несомненно, обогащает научные представления о народном представительстве, парламентаризме и конституционной демократии.

Ключевые слова: конституционный кворум, большинство, парламент, народное представительство, условное количество, контрасигнатура, парламентаризм

CONSTITUTIONAL QUORUM: THE ESSENCE, DEFINITION AND TYPOLOGY

S. Konovalchikova

Siberian Institute of Management - Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

6, Nizhegorodskaya ul., Novosibirsk, 630102, Russian Federation

Abstract

Aim. To formulate the main theoretical provisions on the constitutional quorum.

Methodology. The research was carried out using the methods of formal logic (analysis, systematization, classification), using the formal legal method and the method of system analysis of legal phenomena. **Results.** The research result includes the author's concept of the constitutional quorum, the essence, purpose, and structure of the constitutional quorum. Based on the study of the Constitutions of European States and the Constitution of the Russian Federation, the classification of constitutional quorums and their structure are proposed.

Research implications. New knowledge about constitutional quorums will enrich the scientific understanding of popular representation, parliamentarism, and constitutional democracy.

Keywords: constitutional quorum, majority, Parliament, popular representation, conditional number, countersign, parliamentarism

Введение

Конституция Российской Федерации в ряде статей закрепляет требования к количеству голосов парламентариев каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации: в ст. 93 – 2/3 голосов для принятия решения об отрешении Президента Российской Федерации от должности, в ст.ст. 105, 107 и 108 - большинство, 2/3 или 3/4 для принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов, в ст. 125 - 1/5 для инициативы осуществления конституционного контроля, в ст.ст. 134, 135 и 136 - 3/5 для инициативы пересмотра Конституции Российской Федерации. Возникает закономерный вопрос, откуда берутся эти кворумы?

Сущность и понятие конституционного кворума

Разберёмся с терминологией. В конституционном праве при изучении деятельности парламента принято использовать термин «большинство» – простое, абсолютное, квалифицированное. В. Е. Чиркин предлагает то большинство, которое закреплено в Конституциях, называть «конституционным большинством» [8]. В других исследованиях для определения аналогичных явлений используется термин «кворум» [5].

Обратимся к лингвистическому толкованию слова «кворум». Кворум – «это число участников собрания, заседания, достаточное для признания его правомочности» 1. Это слово (лат. quōrum maxima pars) переводится как «большая часть которых» 2. Кворум в конституционном праве представляет собой «определённую численность членов (депутатов) представительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, иного коллегиального органа, при наличии которой заседание органа считается правомочным либо орган вправе принимать ре-

шения, входящие в его компетенцию» [1]. Учитывая приведённое определение, ключевой дефиницией понятия является количество лиц для определения правомочности их собрания и принятия решений. Отметим, что это очень узкое понимание, которого абсолютно недостаточно для раскрытия сущности кворумов, устанавливаемых в Конституциях.

Конституции демократических сударств основываются на том, что вся власть принадлежит народу. Народ может осуществлять эту власть непосредственно путём референдума либо через своих представителей, которых он выбирает на свободных выборах в состав парламента. В своё время М. Вебер писал: «Парламент должен иметь определённый минимум внутреннего согласия, что является предпосылкой его продолжительного господства. ... Ибо наипервейшая государственно-политическая опасность массовой демократии заключается в возможности подавляющего преобладания эмоциональных элементов в политике. Холодный и ясный ум побеждает при принятии ответственных решений тем больше, чем меньше количество участников обсуждения и чем определённее ответственность каждого вырисовывается для него самого и для тех, чьим вождём он является» [4, с. 107–108].

Парламент призван реализовать волю народа, которая закреплена в тексте Конституции. Центральная функция парламента заключается в выражении интересов большинства в обществе [3]. Коллегиальный характер деятельности парламента влечёт определённые риски.

В И. Ерыгина пришла к выводу, что «парламентское государство построено на сложно-структурированном обществе, раздираемом внутренними идейными противоречиями. Парламентаризм предполагает наличие конкуренции, политической борьбы, столкновения мнений, что само по себе таит опасность раскола общества, вражды, частой смены правительства и правительства и правителей» [6, с. 455]. Но, если парламент представляет собой средоточие разнонаправленных и борющихся инте-

Ожегова С. И. Толковый словарь. М.: Мир и образование, 2015. 1375 с.

Фасмер М. Этимологический словарь русского языка: в 4-х т. М.: Астрель, АСТ, 2007.

ресов, как заставить его принимать государственные решения? Для этих целей и устанавливается кворум, некое условное количество, которое должно, с одной стороны, обезопасить парламент от принятия нелегитимных решений, а с другой стороны, не допустить блокирования деятельности парламента. Такое «условное большинство» [2] в парламенте, выраженное посредством кворума, по сути, является правовой фикцией¹.

Итак, кворумы, которые закреплены в Конституциях, мы предлагаем определять как конституционные кворумы. Установление конституционного кворума преследует различные цели. Прежде всего, это ограничение принятия решения меньшинством. Размер кворума должен свидетельствовать о соблюдении принципа единства власти, выражения единой воли всего народа. С помощью конституционного кворума обеспечивается легитимность принимаемых решений, что способствует поддержанию стабильности в государстве.

Учитывая сказанное, предлагаем под конституционным кворумом понимать установленное в Конституции (Основном законе) количественное / численное значение, условно отражающее волю большинства, достижение которого необходимо для принятия легитимного решения по основополагающим государственным вопросам.

Типология конституционных кворумов

На основе анализа Конституций европейских государств и Российской Федерации возможно представить типологию конституционных кворумов.

В основание такой типологии нами положен критерий типичности для всех Конституций (в том или ином виде) и индивидуальности, т. е. встречаемости в некоторых Конституциях. Соответственно, мы выделяем 2 основные группы: типичные конституционные кворумы и индивидуальные конституционные кворумы. Типичные конституционные кворумы, как мы полагаем, необходимы для поддержания стабильности конституционного строя, а индивидуальные конституционные кворумы в большинстве отражают систему конституционных ценностей того или иного государства. Далее в каждой из этих групп мы выделим подгруппы по характеру основополагающего государственного вопроса. Предлагаемая типология имеет следующий вид.

1. Типичные конституционные кворумы

- Кворум по вопросам ответственности:
- выдвижение обвинения против президента²: Российская Федерация, Австрия, Финляндия, Греция, Исландия, Ирландия, Португалия, Германия;
- привлечение ответственности К государственных лиц (министров, депутатов, сенаторов, членов правительства, судей, членов вительства земли, автономного $cooбщества)^3$: Австрия, Бельгия, Финляндия, Швеция, Испания, Германия;
- вотум недоверия, резолюция порицания (правительству, премьерминистру)⁴: Австрия, Греция,

По нашему мнению, кворум отвечает признакам юридической фикции, предложенным О. В. Танимовым [7]. Юридическая фикция предполагает признание несуществующего положения существующим и, наоборот, имеет особое целевое назначение в механизме правового регулирования общественных отношений, является одним из способов преодоления состояния неопределённости в правовом регулировании. Её признаками являются универсальность, закрепление в нормах права, неопровержимость, заведомая условность, формальность и проч.

Ст. 93 Конституции РФ; ст. 68 Федерального конституционного закона Австрии; ст. 113 Конституции Финляндии; ст. 49 Конституции Греции; ст. 11 Конституции Исландии; ст. 10 Конституции Ирландии; ст. 130 Конституции Португальской Республики; ст. 61 Основного закона Федеративной Республики Германии.

³ Ст. 57 Федерального конституционного закона Австрии; ст. 59 Конституции Бельгии; ст. 30 Конституции Финляндии; ст. 8 гл. 4 Конституции Швеции; ст.ст. 102.1, 155 Конституции Королевства Испании; ст.ст. 44, 98 Основного закона Федеративной Республики Германии.

⁴ Ст. 74 Федерального конституционного закона Австрии; ст. 84 Конституции Греции; ст. 94

- Италия, Испания, Португалия, Германия, Франция;
- роспуск (законодательного органа)¹: Австрия, Бельгия.
- Кворум по процедурным вопросам:
- правомочность заседания органа²:
 Финляндия, Швеция, Швейцария;
- правомочность принятия решения: Австрия, Бельгия, Дания, Греция, Исландия, Италия, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Испания, Португалия, Швейцария, Германия³;
- открытое / закрытое заседание⁴: Австрия, Бельгия, Греция, Ирландия, Нидерланды, Норвегия, Испания, Италия, Германия;
- созыв внеочередной сессии / заседания⁵: Австрия, Дания, Италия,

Конституции Итальянской Республики; ст. 112 Конституции Королевства Испании; ст. 194 Конституции Португальской Республики; ст.ст. 67, 68 Основного закона Федеративной Республики Германии; ст. 49 Конституции Французской Республики.

- 1 Ст. 100 Федерального конституционного закона Австрии; ст. 46 Конституции Бельгии.
- ² Ст. 67 Конституции Финляндии; ст. 4 гл. 7 Конституции Швеции; ст. 159 Конституции Швейцарии.
- Ст.ст. 31, 37 Федерального конституционного закона Австрии; ст. 53 Конституции Бельгии; ст. 50 Конституции Королевства Дании; ст. 67 Конституции Греции; ст. 53 Конституции Республики Исландии; ст. 64 Конституции Итальянской Республики; ст. 67 Конституции Королевства Нидерландов; ст. 27 Конституции Королевства Норвегии; ст. 5 гл. 4 Конституции Швеции; ст. 79 Конституции Королевства Испании; ст. 116 Конституции Португальской Республики; ст. 159 Конституции Швейцарии; ст. 42 Основного закона Федеративной Республики Германии.
- 4 Ст. 32 Федерального конституционного закона Австрии; ст. 47 Конституции Бельгии; ст. 66 Конституции Греции; ст. 15 Конституции Ирландии; ст. 66 Конституции Королевства Нидерландов; ст. 84 Конституции Королевства Норвегия; ст. 80 Конституции Королевства Испании; ст. 64 Конституции Итальянской Республики; ст.ст. 42, 52 Основного закона Федеративной Республики Германия.
- Ст. 28 Федерального конституционного закона Австрии; ст. 39 Конституции Королевства Дании; ст. 62 Конституции Итальянской Республики; ст. 73 Конституции Королевства Испании; ст. 174 Конституции Португальской Республики; ст. 151 Конституции Швейцарии; ст.ст. 39, 18 Основного закона Федеративной Республики Германии; ст. 29

- Испания, Португалия, Швейцария, Германия, Франция.
- Кворум по вопросу пересмотра Конституции⁶: Российская Федерация, Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Греция, Исландия, Ирландия, Италия, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Испания, Португалия, Швейцария, Германия, Франция.
- Кворум по вопросам законодательного процесса:
 - для внесения закона⁷: Австрия, Италия, Нидерланды;
 - для принятия закона⁸: Российская Федерация, Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Италия, Норвегия, Швеция, Испания, Португалия, Швейцария, Франция;
 - для повторного рассмотрения в случае отклонения⁹: Российская

Конституции Французской Республики.

- Ст.ст. 134, 135, 136 Конституции Российской Федерации; ст. 44 Федерального конституционного закона Австрии; ст.ст. 195, 198 Конституции Бельгии; ст. 88 Конституции Королевства Дании; ст. 73 Конституции Финляндии; ст. 110 Конституции Греции; ст. 81 Конституции Республики Исландии; ст. 47 Конституции Ирландии; ст. 138 Конституции Итальянской Республики; ст.ст. 137, Конституции Королевства Нидерландов; ст. 112 Конституции Королевства Норвегии; ст. 15 гл. 8 Конституции Швеции; ст.ст. 167, 168 Конституции Королевства Испании; ст. 284 Конституции Португальской Республики; ст.ст. 51, 138, 139 Конституции Швейцарии; ст. 79 Основного закона Федеративной Республики Германии; ст. 89 Конституции Французской Республики.
- 7 Ст. 41 Федерального конституционного закона Австрии; ст. 71 Конституции Итальянской Республики; ст. 84 Конституции Королевства Нидерландов.
- Ст.ст. 105, 108 Конституции Российской Федерации; ст. 30 Федерального конституционного закона Австрии; ст. 78 Конституции Бельгии; ст. 20 Конституции Королевства Дании; ст. 41 Конституции Финляндии; ст. 123 Конституции Итальянской Республики; ст. 76 Конституции Королевства Норвегии; ст. 16 гл. 8 Конституции Швеции; ст. 81 Конституции Испании; ст. 112 Конституции Португальской Республики; ст. 165 Конституции Швейцарии; ст. 46 Конституции Французской Республики.
- ⁹ Ст. 107 Конституции Российской Федерации; ст. 42 Федерального конституционного закона Австрии; ст. 78 Конституции Финляндии; ст. 42 Конституции Греции; ст. 90 Конституции Королевства Испании; ст. 136 Конституции Португальской Республики; ст. 77

Федерация, Австрия, Финляндия, Греция, Испания, Португалия, Германия;

• передача закона на народное голосование¹: Австрия, Дания, Ирландия.

Кворум по вопросам компетенции (передача полномочий, наделение полномочиями, избрание, образование органов)²: Нидерланды, Норвегия, Австрия, Бельгия, Финляндия, Греция, Исландия, Ирландия, Италия, Швеция, Испания, Португалия, Франция.

2. Индивидуальные конституционные кворумы

- Кворум по вопросу проведения референдума³: Австрия, Греция, Ирландия, Италия, Швейцария.
- *Кворум по международным вопро-сам*⁴: Финляндия, Греция, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Франция.
- *Кворум по территориальным вопро- сам*⁵: Бельгия, Греция, Германия.
- Основного закона Федеративной Республики Германии. 1 Ст. 43 Федерального конституционного закона Австрии; ст. 42 Конституции Королевства Дании; ст. 27 Конституции Ирландии.
- ² Ст. 127 Федерального конституционного закона Австрии; ст.ст. 35, 41, 82, 87 Конституции Бельгии; ст.ст. 38, 61 Конституции Финляндии; ст. 32 Конституции Греции; ст. 8 Конституции Республики Исландии; ст. 12 Конституции Ирландии; ст. 83 Конституции Итальянской Республики; ст. 30 Конституции Королевства Нидерландов; ст.ст. 13, 36 Конституции Королевства Норвегии; ст. 2 гл. 6 Конституции Швеции; ст.ст. 99, 150, 159 Конституции Королевства Испании; ст. 178 Конституции Португальской Республики; ст. 7 Конституции Французской Республики.
- ³ Ст. 45 Федерального конституционного закона Австрии; ст. 44 Конституции Греции; ст. 47 Конституции Ирландии; ст. 75 Конституции Итальянской Республики; ст.ст. 141, 142 Конституции Швейцарии.
- Ст.ст. 94, 95 Конституции Финляндии; ст. 28 Конституции Греции; ст. 91 Конституции Королевства Нидерландов; ст. 93 Конституции Королевства Норвегии; ст. 5 гл. 10 Конституции Швеции; ст. 54 Конституции Французской Республики
- ⁵ Ст.ст. 4, 5 Конституции Бельгии; ст. 27 Конституции Греции; ст. 29 Основного закона Федеративной Республики Германии.

- Кворум по вопросам конституционного контроля⁶: Российская Федерация, Австрия, Португалия, Франция.
- Кворум по вопросам войны, чрезвычайного положения, причинения вреда 7 : Австрия, Бельгия, Греция, Швеция, Испания, Германия.

Как правило, по субъекту конституционные кворумы представлены кворумами для парламента (инициатива или согласие), кворумами для народа (инициатива или одобрение), кворумами для административно-территориальных субъектов государства (инициатива или подтверждение / ратификация).

Размер и структура конституционного кворума

Размеры конституционных кворумов достаточно вариативны: 1/10, 2/3, 3/4, 5/6, простое большинство, абсолютное большинство, квалифицированное большинство, единогласно. При этом следует отметить, что повышенный размер устанавливается для кворума ответственности и кворума пересмотра Конституции. Полагаем, указанные кворумы имеют заградительный характер. Это связано с необходимостью не допустить возможных злоупотреблений при изменении политического расклада сил, с обеспечением стабильности. Остальные конституционные кворумы в большей части имеют характер одобрения. Наиболее редким является размер конституционного кворума «единогласно», и встречается он только в ст. 148 Конституции Бельгии для принятия решения о закрытости заседания парламента, на котором рассматриваются дела о политических преступлениях и преступлениях прессы.

Ст. 125 Конституции Российской Федерации; ст. 140 Федерального конституционного закона Австрии; ст. 279 Конституции Португальской Республики; ст. 61 Конституции Французской Республики.

Ст. 98 Федерального конституционного закона Австрии; ст. 54 Конституции Бельгии; статьи 27, 48 Конституции Греции; ст. 13 Конституции Швеции; ст. 116 Конституции Королевства Испании; ст. 115a, 115e, 115h Основного закона Федеративной Республики Германии.

Конституционные кворумы имеют определённую структуру. Следует выделять кворумы: количество поданных голосов, количество присутствующих членов парламента, количество присутствующих членов парламента / поданных голосов. Наиболее определённым, способствующим максимальной легитимности решения, на наш взгляд, является кворум, имеющий структуру «количество присутствующих / поданных голосов». Однако встречаются сложно-структурные конституционные кворумы - кворумы с контрасигнатурой¹, которые дополнительно требуют одобрения народом или административно-территориальными субъектами государства. Например, ст. 60 Федерального конституционного закона Австрии устанавливает конституционный кворум для отстранения от должности президента: решение парламента принимается при присутствии не менее половины членов и большинством в 2/3 поданных голосов, при условии получения одобрения на народном голосовании. В ст. 11 Конституции Республики Исландии установлен конституционный кворум для возбуждения уголовного преследования против президента: с согласия парламента, принятого 3/4 членов, а также с одобрения большинством голосов на референдуме. Сложно-структурный конституционный кворум установлен в ст. 136 Конституции Российской Федерации для принятия поправок к гл.гл. 3-8. Ст. 138 Конституции Итальянской Республики устанавливает сложно-структурный кворум для изменения Конституции: закон, изменяющий Конституцию, одобряется абсолютным большинством членов каждой палаты парламента, а затем выносится на народный референдум, где он должен быть одобрен большинством признанных действительными голосов. Аналогичный по структуре кворум установлен в ст. 132 Конституции Итальянской Республики для принятия решения о слиянии существующих областей или о создании новых областей: инициатива должна исходить от муниципальных советов, представляющих не менее 1/3 заинтересованного населения, и если такое предложение одобрено на референдуме большинством того же населе-

Заключение

Предложенные теоретические положения о сущности, понятии и типологии конституционных кворумов позволяют расширить научные представления о народном представительстве, парламентаризме и конституционной демократии. В отношении Конституции Российской Федерации отметим, что закреплённые в её тексте конституционные кворумы являются прежде всего инструментом поддержания стабильности и защиты конституционного строя. При этом использование сложно-структурных конституционных кворумов следует рассматривать как гарантию федерализма.

Статья поступила в редакцию 15.12.2020.

ЛИТЕРАТУРА

- 1. Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 656 с.
- 2. Арановский К. В. Разделение властей как условие конституционной демократии // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6. С. 16–21.
- 3. Безруков А. В. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учеб. пособие. М.: Юстицинформ, 2015. 164 с.

Указанную дефиницию МЫ используем В соответствии c предложенным Ю. А. Дмитриевым (лат. понятием контрасигнатуры contra против подписывать), т. е. одобрение решения вышестоящего органа государственной власти субъектами Российской Федерации или народным голосованием / референдумом (См.: Конституция Российской Федерации: научнопрактический комментарий (постатейный) / М. П. Авдеенкова, Н. И. Беседкина, А. Н. Головистикова и др.; под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Юстицинформ, 2007. 616 с.).

- 4. Вебер М. Власть и политика. М.: РИПОЛ классик, 2020. 432 с.
- 5. Джангирян Ж. Д. Легитимная государственная власть как гарант конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 4–12.
- Ерыгина В. И. Риски парламентской модели народного представительства // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 455–458.
- 7. Танимов О. В. Теория юридических фикций. М.: Проспект, 2016. 223 с.
- 8. Чиркин В. Е. О точности использования термина «конституционное большинство» (частные заметки) // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 24–26.

REFERENCES

- 1. Avakyan S. A. Konstitutsionnyi leksikon: Gosudarstvenno-pravovoi terminologicheskii slovar [The constitutional lexicon: State-legal terminology dictionary]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2015. 656 p.
- 2. Aranovsky K. V. [Separation of powers as a condition of constitutional democracy]. In: *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya* [Journal of Constitutional Justice], 2012, no. 6, pp. 16–21.
- 3. Bezrukov A. V. *Parlamentskoe pravo i parlamentskie protsedury v Rossii* [Parliamentary law and parliamentary procedures in Russia]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2015. 164 p.
- 4. Veber M. Vlast i politika [Power and politics]. Moscow, RIPOL Classic Publ., 2020. 432 p.
- 5. Dzhangiryan Zh. D. [Legitimate state power as a guarantor of constitutionalism]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2013, no. 8, pp. 4–12.
- 6. Erygina V. I. [Risks of the parliamentary model of popular representation]. In: *Yuridicheskaya tekhnika* [Legal engineering], 2019, no. 13, pp. 455–458.
- 7. Tanimov O. V. *Teoriya yuridicheskikh fiktsii* [The theory of legal fictions]. Moscow, Prospekt Publ., 2016. 223 p.
- 8. Chirkin V. E. [On the accuracy of using the term «constitutional majority» (private notes)]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2017, no. 1, pp. 24–26.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Коновальчикова Софья Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

e-mail: zsnso@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sofia S. Konovalchikova – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law, Siberian Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration;

e-mail: zsnso@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Коновальчикова С. С. Конституционный кворум: сущность, понятие, типология // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2021. $\mathbb N$ 1. С. 56–62.

DOI: 10.18384/2310-6794-2021-1-56-62

FOR CITATION

Konovalchikova S. S. Constitutional Quorum: The Essence, Definition and Typology. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2021, no. 1, pp. 56–62.

DOI: 10.18384/2310-6794-2021-1-56-62