Формы правления в Финляндии: эволюция и исторический контекст

ШАБЛИНСКИЙ Илья Георгиевич, профессор департамента публичного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук

Россия, 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, 20

E-mail: ishablin@yandex.ru

Статья посвящена вопросам создания и эволюции формы правления Финляндии, в 2019 г. отметившей 100-летие своей первой Конституции. С исторической точки зрения в качестве отправных пунктов становления формы правления независимой Финляндии рассматриваются окончание гражданской войны 1918 г. и принятие Конституции 1919 г. Анализируются вопросы формирования партийной системы, а также правовые инструменты преодоления политического раскола общества после гражданской войны. В форме правления Финляндии, характеризуемой как полупрезидентская (смешанная), представляют интерес ряд важных особенностей, институтов, которые спустя несколько десятилетий, в период создания полупрезидентских республик в других государствах, привлекли внимание государствоведов иных стран. В этом контексте рассматриваются реформы, связанные с принятием в 1999 г. новой Конституции Финляндии. Подробно разбираются отличия формы правления Финляндии от сходных форм правления, в частности во Франции. В отличие от этой страны в Финляндии сложилась неполяризованная, т. е. фрагментированная коалиционная партийная система. Симпатии избирателей более или менее равномерно распределялись между несколькими политическими партиями, и ни одной из партий никогда не удавалось получить абсолютное большинство мест в парламенте. В связи с этим президент Финляндии никогда не выступал в роли лидера парламентского большинства. Опыт данной страны интересен и полезен при изучении различных вариантов конституционных реформ.

Ключевые слова: Конституция Финляндии, партийная система, полупрезидентская республика, форма правления Финляндии, французская модель формы правления.

Для цитирования: Шаблинский И. Г. Формы правления в Финляндии: эволюция и исторический контекст // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 5. С. 21—34. DOI: 10.12737/jflcl.2020.039

В 2019 г. Финляндия отметила 100-летие принятия первой Конституции (Формы правления) государства. Финская государственность формировалась в течение более долгого времени, наиболее активно — в составе Российской Империи, в период царствования Александра II. Но независимое финское государство и основные демократические институты получили правовую основу именно благодаря Форме правления 1919 г. Столетняя годовщина, на наш взгляд, дает повод обратиться к некоторым сюжетам историко-правового и сравнительно-правового характера.

Территории Финляндии и нынешней России были объединены некогда территорией и мощью гигантской Империи и около 100 лет жили по ее законам, притом что Великое княжество Финляндское могло жить несколько обособленно.

После 1917 г. пути России и Финляндии кардинально разошлись. Отношения между ними определенное время находились в диапазоне от нейтрально-прохладных до откровенно враждебных. И все же важнейшие вехи истории государства Финляндии (далее будем использовать и название Суоми) побуждают нас вспомнить и о некоторых памятных датах России и найти повод для сопоставлений — иногда, может быть, неожиданных.

Обретение независимости. Решающим фактором провозглашения Финляндией независимости, бесспорно, стал большевистский переворот в октябре 1917 г. Тремя месяцами раньше сеймом (Эдускунтой) Финляндии

был принят закон, устанавливавший самостоятельность финских органов власти во внутренних делах, но признававший компетенцию Временного правительства России по внешней политике и обороне. Российское Временное правительство не приняло этот закон и распустило сейм, чем вызвало в Финляндии возмущение административной элиты. Однако требование независимости еще не стало общим настроением страны. Оно было выдвинуто на первый план, когда из Петрограда стали приходить известия о захвате власти радикальной партией — большевиками — и о росте их влияния. Сенат (правительство) Финляндии в этой новой ситуации более всего озабочился возможной большевизацией страны, активизацией леворадикальных элементов. Этот факт не вызывает сомнений у историков¹. Как отмечается в одном из исследований, «захват власти большевиками стал решающим фактором в деле осуществления независимости... Умеренная, лояльная по отношению к Временному правительству финская буржуазия за одну ночь большевистского переворота перешла на сторону независимости... В отделении Финляндии правительство Свинхувуда (руководителя Сената. — *И. Ш.*) видело возможность предотвращения в ней революции»².

¹ См., например: *Мейландер Х.* История Финляндии. Линии, структуры, переломные моменты. М., 2008. С. 131—132.

² *Кеттола Э.* Революция 1917 года и обретение Финляндией независимости: два взгляда на проблему // Отечественная история. 1993. № 6. С. 32—33.

Независимость Финляндской республики была провозглашена Эдускунтой 6 декабря 1917 г. Далее необходимо было вступать в переговоры с большевистским правительством России. Как выяснилось, у обеих сторон в этой исторической драме при всех их взаимных антипатиях были общие интересы, связанные с отделением бывшего Великого княжества Финляндского. Руководители Сената (правительства) Финляндии твердо намеревались добиваться независимости, хотя для этого требовалось признать большевистское правительство в Петрограде и, возможно, идти на определенные компромиссы. Какими бы ни выглядели большевики в глазах воюющей Европы, их признание финской независимости могло стать условием для признания страны Суоми другими державами. В свою очередь, В. И. Ленин, вероятно, не хотел, чтобы действия нового правительства России были истолкованы как новая фаза национального угнетения. К тому же финские социал-демократы также выступали за независимость, предполагая следующим шагом после ее достижения пролетарскую революцию (по этому пункту они, конечно, расходились с руководством Сената). Данную позицию они донесли до сведения лидеров большевиков и, вероятно, встретили полное понимание.

Государственная независимость Финляндии была признана декретом Совнаркома от 18 (31) декабря «в полном согласии с принципами права наций на самоопределение»³. Эти принципы были сформулированы лидерами большевиков в Декларации прав народов России еще 2 (15) ноября 1917 г.⁴

Впрочем, скорее всего, В. И. Ленин полагал, что революцию новой зыбкой границей не остановить. И действительно, уже в конце января 1918 г. финские красные отряды захватили Гельсингфорс (Хельсинки) и ряд других городов. Сенат, таким образом, опасался не зря — ему пришлось спешно переезжать в город Ваасу. Для подавления большевистского восстания в стране Суоми была сформирована армия во главе с бывшим генералом императорской армии и участником войны с Германией Карлом Густавом Маннергеймом. Наиболее боеспособную ее часть составляли фронтовики, в частности егерский батальон⁵.

Гражданская война в Финляндии была короткой, но ожесточенной. Правительству Финляндии удалось в апреле 1918 г. привлечь германские войска для изгнания красных отрядов из Хельсинки. Красным финнам, в свою очередь, помогала Советская Россия, но ее возможности были в тот период крайне ограничены. После решающей победы белой финской армии в апреле 1918 г. под Тампере в результате

ожесточенного многодневного сражения исход войны был предreshен.

В отличие от России, где двумя годами позже победили большевики, в Финляндии победителями стали белые финны. К концу войны взаимная ожесточенность и озлобленность сторон достигли крайних пределов: преследования и казни сторонников красных, белый террор продолжались какое-то время уже после окончания боевых действий. Это происходило, когда в Советской России после покушения на ряд большевистских лидеров был объявлен красный террор.

Война, однако, не привела к чрезмерной концентрации власти в руках одного человека либо одной партии в Финляндии. Лагерь победителей представлял собой, по сути, коалицию, которая сразу и приступила к поискам оптимальной формы правления для молодого государства. Сама по себе государственность Финляндии, бесспорно, вызрела в недрах Российской империи, особенно благодаря реформам Александра II. Но полноценное независимое государство сложилось в результате короткой гражданской войны⁶.

В этот период у части политико-административной элиты Финляндии усилились прогерманские настроения. На короткое время (октябрь — декабрь 1918 г.) в Финляндии установилась конституционная монархия. Группа финских политиков, полагая, что союз с Германией гарантирует суверенитет страны, уговорили германского принца Фридриха Карла Гессенского стать королем Финляндии. Эта идея встретила серьезное сопротивление в парламенте. Но в любом случае после революции в Германии от монархического проекта пришлось спешно отказаться. До выборов нового парламента в марте 1919 г. должность регента, т. е. фактического временного главы государства, занял К. Маннергейм. Как бывший офицер императорской армии, четыре года воевавший с Германией, он к прогерманской партии не относился.

Форма правления 1919 г. и становление конституционного строя. До 1919 г. основные законы Финляндии фактически составляли два акта, принятые в период, когда страна Суоми была частью Шведского королевства: Закон о форме правления Швеции 1772 г. и Акт соединения и безопасности 1789 г. Им на смену пришла Форма правления Финляндии, принятая Эдускунтой в июле 1919 г. Позже и на основе данного документа были приняты еще три акта: Акт о Государственном суде 1922 г., Акт о праве парламента контролировать законность деятельности Государственного совета и Канцлера юстиции 1922 г. и, наконец, Акт об Эдускунте 1928 г.

³ Декреты советской власти. Т. 1. 26 октября 1917 г. — 16 марта 1918 г. М., 1957. С. 250.

⁴ Там же. С. 40.

⁵ См.: Маннергейм К. Г. Мемуары. М., 2004. С. 110—111.

⁶ См.: Alapuro R. State and Revolution in Finland. Berkeley, 1988; Ahvenainen J. (toim.). Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi. Helsinki, 1982.

Данными актами были заложены основы формы правления, которую, пользуясь современной терминологией, можно было бы назвать смешанной или президентско-парламентской республикой (некоторые исследователи именуют ее полупрезидентской)⁷.

Сосредоточение достаточно обширных полномочий в руках президента Республики можно объяснить результатами пережитой гражданской войны. Большинство депутатов были готовы к определенному усилению исполнительной власти, способной укрепить государство. Президент согласно § 2 гл. 1 Формы правления не только возглавлял «высшую исполнительную власть»⁸, но и осуществлял законодательную власть совместно с Эдускунтой. Кроме того, президент являлся главнокомандующим вооруженными силами и осуществлял общее руководство внешней политикой, т. е., очевидно, становился наиболее сильной политической фигурой.

Государственный совет (правительство) образовывался при президенте для осуществления общего управления государством. Назначение министров, включая премьер-министра, осуществлялось президентом. Однако это не означало его контроля над правительством.

Все министры согласно § 36 Формы правления должны были пользоваться доверием Эдускунты, однопалатного парламента, состоящего из 200 депутатов. Более того: согласно § 43 министры несли ответственность за ведение дел перед Эдускунтой, таким образом, президент при назначении правительства в любом случае должен был опираться на парламентское большинство.

Хотя в § 23 говорилось об избрании президента Республики на шесть лет «народом Финляндии из среды граждан финского происхождения», следующее положение уточняло, что избрание президента производится коллегией из 300 выборщиков. Последние выбирались по тем же правилам, что и депутаты парламента — но с одной целью: выбрать главу высшей исполнительной власти. Состав выборщиков, таким образом, должен был в полной мере отражать партийно-политические предпочтения населения. Избранным объявлялся кандидат, получивший более половины голосов, поданных выборщиками в ходе тайного голосования.

Первого президента Финляндии выбирали депутаты Эдускунты, получившие статус выборщиков.

Среди кандидатов выделялись двое фаворитов: глава парламента К. Ю. Стольберг и бывший главнокомандующий К. Г. Маннергейм. Но последний в данной исторической ситуации был совершенно неприемлем для социал-демократов и сочувствующих им граждан. Кроме того, его попытки вмешаться в Гражданскую войну в России на стороне белых в надежде помочь им справиться с большевиками вызывали раздражение и у его сторонников. Бывший царский генерал все еще мыслил категориями Империи. Первым президентом стал К. Ю. Стольберг.

В дальнейшем роль президента Республики как института постепенно усиливалась — по крайней мере еще в течение половины столетия. Отчасти это было обусловлено тем, что ни одна из политических сил страны не могла добиться доминирующего положения: предпочтения избирателей распределялись обычно между 5—6 партиями. И даже лидирующие в ходе почти всех выборов социал-демократы и аграрии вынуждены были искать партнеров по коалиции — чаще всего при содействии президента. В Финляндии постепенно сформировался конституционный обычай, предполагающий, что президент действует как надпартийная, нейтральная власть⁹. При этом роль президента во внешней политике всегда оставалась значительной.

Важнейшей задачей для Финляндского государства в течение двух межвоенных десятилетий можно было бы считать формирование единой политической нации, т. е. сглаживание социальных противоречий и выработку компромисса по языковому вопросу. В 1921 г. парламента принял закон, утверждающий финский и шведский языки в качестве двух государственных языков. Сторонники финноязычия не были в восторге, но финские шведы уже вполне могли отождествлять себя с новой республикой. В 1937 г. был принят закон об университетах, устанавливавший ведущую роль финского языка, но гарантировавший и возможность обучения на шведском.

Было принято законодательство, отвечавшее интересам безземельных крестьян: в частности, облегчавшее выкуп арендованной земли и ужесточавшее запреты на приобретение промышленниками частных земельных угодий. Таким образом несколько тормозилась индустриализация страны. В то же время обеспечивались условия для экономического укрепления широкого слоя сельского населения. Земельная реформа постепенно превращала деревенских пролетариев в мелких хозяев.

За два десятилетия постепенно сформировался и спектр политических сил страны. Находящиеся на полюсах этого спектра крайние левые и крайние правые не смогли добиться сколько-нибудь существен-

⁷ См.: *Зазнаев О. И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань, 2006. С. 243; *Nousiainen I.* Semi-Presidentialism in Finland in Comparative Perspective. Paper presented at the XVI World Congress of International Political Science Association, Berlin, 21—24 August 1994. P. 2; *Sartori G.* Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. New York, 1994. P. 130.

⁸ URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1067> (публика «Исторические конституции»).

⁹ См.: *Martinez R. M.* Semi-presidentialism: a comparative study: Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops. Mannheim, 26—31 March 1999.

ной роли, хотя и пытались. Используя различные системы аргументов, они выражали крайнее презрение буржуазной демократии. Финские коммунисты, находившиеся под советским влиянием, в 1922 г. отделились от социал-демократов и образовали самостоятельную партию, по-прежнему ставящую в качестве главной цели социалистическую революцию. Социал-демократы, пропагандировавшие путь к социализму через реформы, в течение 1930-х гг. с отвращением и ужасом наблюдали, как в сталинском СССР осуществлялись коллективизация и постепенно раскручивался маховик террора. Эти наблюдения, вероятно, укрепили их намерение сотрудничать с несоциалистическими партиями, а коммунистов рассматривать как опасных маргиналов. На крайнем правом фланге обосновалось националистическое Лапуаское движение¹⁰, выступавшее за депортацию всех «антинационально настроенных граждан» (в это число попал и бывший президент страны К. Ю. Стольберг) в Советский Союз. Это движение видело в качестве образца государственной стратегии политику Бенито Муссолини в Италии.

В итоге компартия Финляндии была в 1932 г. запрещена специальным законом (причем социал-демократы голосовали против). Лапуаское движение тоже попало под запрет в том же году после неудачной попытки путча, но позже было фактически восстановлено под названием «Патриотическое народное движение» (далее — ПНД). Электоральные успехи ПНД были довольно скромными: около 8% голосов избирателей в 1936 г. и около 6% в 1939 г.¹¹ При этом партия имела свои военизированные формирования, которые были запрещены в 1936 г.

В ряде соседних государств (Польше, Литве, Латвии) к середине 1930-х гг. фактически установились правоконсервативные диктаторские режимы, нашедших идеологическое оправдание в борьбе с коммунизмом и агентами Москвы. Антикоммунизм, пищу для которого постоянно давала практика сталинского режима в СССР, дополнялся обычно различными версиями национализма. На этой основе выстроились и тоталитарные режимы в Италии и Германии.

Напротив, в Финляндии демократический режим сохранился вопреки всем угрозам — вопреки экономическим потрясениям рубежа 1920—1930-х гг. и акциям радикальных движений. Какие факторы здесь сыграли важную роль?

Отчасти данная стабильность оказалась обусловлена удачной формой правления. Президенты Финляндии выполняли роль надпартийных арбитров, особенно в тех случаях, когда требовались ре-

шительные меры, необходимые для единства страны, но трудновыполнимые для партийных лидеров. Первый президент К. Ю. Стольберг в 1919—1920 гг. помиловал большинство участников революционного движения, воевавших в ходе гражданской войны на стороне красных. Третий президент Пер Эвинд Свинхувуд, с одной стороны, выступил за запрет компартии, а с другой — подавил мятеж националистов и фашистов из Лапуаского движения в 1932 г.

Однако главным фактором стабильности демократического режима в Финляндии в данный период следует считать активность самого гражданского общества и представляющих его в парламенте политических сил. Президенты, сменявшиеся один раз в шесть лет, олицетворяли стабильность государства, в то время как правительства менялись довольно часто. Причиной служили смены правящих коалиций и внутрикоалиционная борьба — парламентская жизнь бурлила. При этом большинство парламента почти всегда составляли три-четыре относительно крупные фракции; выборы не приводили к чрезмерному дроблению депутатского корпуса. Долгое время, правда, в определенной изоляции находились социал-демократы, пользовавшиеся при этом немалой электоральной поддержкой. Но к концу 1930-х гг. стало возможным образование коалиций и с их участием. Весной 1937 г. было создано правительство, опиравшееся на коалицию социал-демократов, Аграрного союза и Прогрессивной партии. В результате предвоенных выборов 1939 г. абсолютное большинство получили Аграрный союз и социал-демократы.

К 20-й годовщине принятия Формы правления 1919 г. Финляндия достаточно укрепилась как государство, а ее социально-экономическое положение выглядело стабильным.

Годы Второй Мировой войны и послевоенный период: основные вехи испытания государственности. Советско-финская Зимняя война 1939—1940 гг., а также участие Финляндии во Второй Мировой войне широко освещены в литературе¹². К целям настоящей статьи не относится подробный разбор событий, связанных с этими войнами. Но в рамках данного периода все же следует обозначить ряд вех — важных с точки зрения как сохранения финляндской государственности как таковой, так и выживания ряда демократических институтов. И то, и другое оказалось в тесной зависимости от отношений Финляндии с двумя мощными и агрессивными

¹⁰ Это движение получило название в честь деревни Лапуа на побережье Ботнического залива, где в 1929 г. местные крестьяне напали на членов молодежной коммунистической организации и изгнали их за пределы деревни.

¹¹ См.: Мейнандер Х. Указ. соч. С. 144.

¹² См., например: Зимняя война. 1939—1940: в 2 т. М., 1999; Мери В. Карл Густав Маннергейм, маршал Финляндии. М., 1997; Невежин В. А. Синдром наступательной войны. Советская пропаганда в преддверии «священных боев» 1939—1941. М., 1997; Барышников Н. И. Советско-финляндская война 1939—1940 // Новая и новейшая история. 1989. № 4. С. 28—41; Веригин С. Зимняя война: неизвестные страницы // Север. 1993. № 6. С. 118—131.

государствами, двумя тоталитарными режимами — советским и нацистским.

Намерение лидера Советского Союза И. В. Сталина присоединить к Ленинградской области часть финляндской Южной Карелии («передвинуть границу от Ленинграда»), а может быть, и всю территорию Суоми, вызревало, очевидно, постепенно — со второй половины 1930-х гг. Принятию решения, скорее всего, способствовали агрессивная политика Гитлера на мировой арене и свехосторожные реакции Англии и Франции.

Но решающим фактором следует считать подписание секретного протокола к советско-германскому пакту 23 августа 1939 г. Данным протоколом Финляндия была отнесена к сфере интересов СССР.

Таким образом, первой вехой в рамках данного периода стала советско-финляндская война, оказавшаяся главным испытанием для государственности Финляндии и фактически борьбой за ее независимость. Вопрос о том, отказался бы И. В. Сталин от войны в ноябре 1939 г., если бы правительство Финляндии согласилось в сентябре—октябре на обмен территориями, уступив большую часть южной Карелии и допустив размещение советской военной базы на полуострове Ханко, остается нерешенным. Можно, впрочем, вспомнить о судьбе трех Прибалтийских республик, пошедших на уступки, которых от них добивался Сталин, в частности, согласившись на размещение контингентов советских войск, которые в итоге были использованы при оккупации трех государств.

При этом ни одно из решений финской стороны не могло быть принято единолично: каждый вопрос в ходе переговоров с СССР был предметом обсуждения в правительстве и парламенте. Партнеры по коалиции (социал-демократы и аграрии) занимали сходные позиции: они не верили Сталину и готовы были идти лишь на частичные уступки. Иную позицию, как известно, выдвигал К. Г. Маннергейм, занимавший в конце 1930-х гг. пост руководителя совета (или комитета) обороны — консультативного органа. Он, в частности, предлагал согласиться с требованием о перенесении государственной границы на 70 км от Ленинграда в глубь Карельского перешейка в обмен на хорошую компенсацию. (При этом и Маннергейм, и парламент Финляндии были против сдачи в аренду СССР полуострова Ханко — в непосредственной близости от Хельсинки.)¹³

Но правительство и президент К. Каллио заняли более жесткую позицию. 13 ноября 1939 г. переговоры были прерваны. А 30 ноября начались боевые действия: части Красной армии перешли в наступление на Карельском перешейке к северу от Ладожского озера, в Северной и средней Карелии, а также в Петсамо (в западной части Мурманской области).

Война завершилась заключением 12 марта 1940 г. мирного договора., согласно которому Финляндия уступила приблизительно 11% своей территории, включая второй город страны Виипури (Выборг). Если, однако, предположить, что главной целью Сталина был быстрый захват всей территории Финляндии и ее оккупация, то такой результат вряд ли мог его удовлетворить. Армия Финляндии оказала неожиданно упорное сопротивление и сумела продержаться в противостоянии со значительно превосходящей ее по численности и техническому оснащению Красной армией. Ценой огромных усилий после переоценки всей наступательной стратегии и наращивания потенциала артиллерии и танков частям Красной армии удалось прорвать линию обороны финнов на Карельском перешейке и выйти к Выборгу. С военной точки зрения главный результат войны свелся к этой операции. Но с точки зрения политико-правовой этот результат состоял в сохранении Финляндией независимости. Она оставалась в крайне тяжелом положении, но избежала оккупации.

Вскоре после Зимней войны в Финляндии состоялась досрочная смена президента Республики: вместо подавшего в отставку в ноябре 1940 г. Кюёсти Каллио был избран Ристо Рюти. Его избрание осуществлялось коллегией, выбранной еще в 1937 г.: правительство сочло, что в военное время проводить выборы новой коллегии нецелесообразно.

Второй серьезной вехой в рамках данного, самого драматичного периода в истории Финляндии стало установление в конце 1940 г. союзнических отношений с гитлеровской Германией. Было подписано соглашение о транзите немецких войск, военной техники и военных материалов через финские порты Вааса и Оулу и далее — через Рованиеми в норвежский порт Киркенес. Современные финские историки, комментируя данный сюжет, указывают обычно, что у Финляндии практически не было выбора: чтобы сохранить суверенитет, ей нужна была поддержка одной из великих держав. В частности, финский шведскоязычный историк Х. Мейнандер отмечает: «Как Рюти, так и Маннергейм были в основе своей англофилами. Однако Зимняя война продемонстрировала, что, когда речь идет лишь о независимости Финляндии, ни западные державы, ни Швеция ей на выручку в военной сфере не придут. Этот вывод имел далеко идущие последствия для финской внешней политики — как в последующие военные годы, так и в течение всего послевоенного периода. Законность и мораль отнюдь не гарантировали маленькому государству национального суверенитета. Из-за своего геополитического положения и непосредственной близости к Ленинграду Финляндия, в конце концов, не могла сохранить свою независимость кроме как путем альянса с одной из великих держав Балтийского региона. По мере массированного наступления немецких войск в различных частях

¹³ См.: Маннергейм К. Г. Мемуары. М., 1999. С. 227—228.

Европы финское руководство весной и летом 1940 г. принялось обсуждать возможность получения какой-либо поддержки со стороны Германии. В реальности никаких разумных альтернатив не было¹⁴.

Таким образом, Финляндия вынуждена была после Зимней войны с Советским Союзом искать партнерства с Германией. Во-первых, важнейшим военным и экономическим партнером Германии в тот период выступал сам сталинский Советский Союз. Во-вторых, после поражения англо-французских войск летом 1940 г. Сталин, судя по всему, вернулся к идее полной оккупации Финляндии, но вынужден был консультироваться по этому вопросу с партнером — Гитлером. При этом финны получили информацию о том, что на переговорах Молотова в Берлине в ноябре 1940 г. вопрос о новом наступлении Красной Армии в Финляндии согласовать не удалось — благодаря позиции Германии. При изучении протоколов переговоров создается впечатление, что Молотов более всего добивался от Гитлера именно гарантий невмешательства в новую войну СССР против Финляндии, но не преуспел в этом¹⁵.

Будучи обязанной Германии за ее покровительство, Финляндия должна была благосклонно отнестись и к предложению об участии в агрессии против СССР. Но, безусловно, масштаб такого участия, степень вовлечения в войну в определенной мере зависели от руководства Финляндии. Оно выразило желание вернуть территории, утраченные в результате Зимней войны. Правда, некоторые историки приводят условия, на которых Финляндия согласилась начать боевые действия против СССР. Согласно одному из этих условий Финляндия вступала в войну лишь после того как подвергнется нападению со стороны СССР¹⁶. Другие исследователи, в том числе финские, полагают, что руководство Финляндии могло бы уклониться от той роли, которую ей навязал Гитлер¹⁷.

Основанием для объявления правительством Финляндии войны Советскому Союзу послужила бомбардировка советской авиацией 25 июня 1941 г. ряда финских городов. По мнению некоторых финских историков, Финляндия вступила бы в войну в любом случае — в силу обязательств перед Германией. Так, Х. Мейнандер отмечает: «Финская армия начала свое наступление лишь после того, как советская авиация осуществила крупные бомбежки Южной Финляндии и финское правительство констатировало, что стра-

на вновь находится в состоянии войны. Целью правительства было замаскировать участие Финляндии в наступательной войне под оборонительную борьбу. Однако в своей первой после начала войны речи по радио президент Рюти говорил то о “нашей собственной оборонительной войне”, то о ведении Финляндией войны с участием победоносных сил “Великой Германии” “на нашей Стороне”»¹⁸.

Третья вежа, знаменующая выход Финляндии из войны и разрыв с Германией ассоциируется с датой 19 сентября 1944 г., когда было подписано Соглашение о перемирии между Финляндией с одной стороны и СССР и Великобританией — с другой. Такой вариант событий был намечен примерно годом раньше. В декабре 1943 г. главы государств антигитлеровской коалиции встретились в Тегеране, чтобы обсудить основные направления развития послевоенного мира. По инициативе Соединенных Штатов рассматривался также вопрос о будущем Финляндии. Стороны сошлись на том, что страна может остаться суверенным государством, если согласится на восстановление границ 1940 г. и прервет отношения с Германией.

Одним из условий разрыва с Германией стала отставка президента Республики Р. Рюти 1 августа 1944 г. Коллегия выборщиков, избранных в 1937 г., проголосовала за нового президента К. Г. Маннергейма. Последний назначил новое правительство (поддержанное прежней коалицией аграриев и социал-демократов) и уведомил Германию о том, что Финляндия более не считает себя связанной обязательствами, данными прежним руководством.

Соглашение о перемирии установило современные границы Финляндии. Оно также обязало финское правительство разоружить части вермахта, находившиеся на территории страны. Это условие оказалось едва ли не самым трудным. Его выполнение привело к новой фазе боевых действий, которые в финской историографии именуются Лапландской войной¹⁹. Основная часть этих боевых действий пришлось на сентябрь—ноябрь 1944 г. В ходе боев на данном этапе войны финские части взаимодействовали уже с частями Красной армии. В итоге немецкие войска были вынуждены отступить в Норвегию.

Четвертая вежа, заключающая данный период, — подписание 6 апреля 1948 г. Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Финляндией и СССР. Финский историк отмечает, что «для внешней и внутренней политики Финляндии договор был настолько важен, что его почти с полным правом можно было назвать приложением к форме государственного правления страны»²⁰.

¹⁴ Мейнандер Х. Указ. соч. С. 161.

¹⁵ Там же. С. 162; также см.: Шубин А. В. Мир на краю бездны. От глобального кризиса к мировой войне 1929—1941. М., 2004.

¹⁶ Kirby D. G. Finland in the Twentieth Century: A History and an Interpretation. University of Minnesota Press, 2009. P. 135.

¹⁷ См.: Йокини М. Финляндия на пути к войне. Петрозаводск, 1999.

¹⁸ Мейнандер Х. Указ. соч. С. 163.

¹⁹ См.: Ahto S. Aseveljet vastakkain — Lapin sota 1944—1945. Helsinki, 1980.

²⁰ Мейнандер Х. Указ. соч. С. 172.

Наиболее значимая норма Договора была заключена в ст. 4, обязывающей Финляндию воздерживаться от участия в каких-либо союзах или коалициях, направленных против СССР. Статья 1 Договора устанавливала, что в случае нападения на СССР через территорию Финляндии последняя должна сражаться с агрессором, причем в случае необходимости — при помощи СССР.

В качестве потенциального агрессора Договор упоминал Германию или иное союзное с ней государство, что выглядело в 1948 г. не слишком актуально. Правда, с 1955 г. данная норма могла распространяться на ФРГ и другие государства — члены НАТО.

Но основное значение Договора заключалось в его неформальной, непроговоренной сути: видимо, именно ее имел в виду финский историк. Сталинский Советский Союз соглашался, наконец, не нападать на страну Суоми, но взамен обязывал ее в определенной мере ограничить свой суверенитет. Фактически Финляндия не могла вступить ни в одну международную организацию (включая ООН) без согласия Москвы. На самом деле финское руководство оказывалось ограниченным, вынужденным учитывать позиции Москвы даже при решении вопроса о кандидатурах на пост президента. Таковы были условия этого исторического компромисса.

Действительно, этот Договор мог считаться приложением к форме правления.

В то же время при отсутствии кризисов и обострений в отношениях между двумя государствами Договор мог служить неплохой основой для успешного развития торговли и иного экономического сотрудничества между Финляндией и СССР. И в сущности, именно такой основой он и послужил в последующие 40 лет.

Могли ли форма правления и политический режим Финляндии претерпеть те же изменения, что претерпели в конце 1940-х гг. политические режимы стран Восточной Европы, контролируемые СССР? Теоретически могли. В октябре 1944 г. состоялась новая регистрация коммунистической партии Финляндии, а весной 1945 г. коммунисты получили на очередных выборах в парламент почти 25% голосов избирателей²¹. Они получили места в правительстве и попытались взять под контроль исполнительную власть, но столкнулись с жестким противодействием других партий. Сталинский Советский Союз не мог оказать такое же силовое давление на власти неоккупированной Финляндии, как на восточноевропейские государства, где находились части Красной Армии.

В итоге коммунистическая партия утратила влияние и выборы 1948 г. проиграла. Советизация неоккупированной Финляндии оказалась невозможной.

Усиление института президента в связи с «долгим президентством». Политику историческо-

го компромисса с руководством СССР с середины 1950-х гг. стали именовать линией Паасикиви. Спустя еще десятилетие символическое обозначение данного курса дополнилось фамилией У. К. Кекконена. Эти два лидера — один от Национальной коалиции, другой от Аграрного союза — оказали серьезное влияние на политический климат в стране и жизни, по крайней мере, двух поколений финнов. В большей мере это относится, правда, к У. К. Кекконену, который избирался президентом Республики четыре раза. Он максимально использовал и расширил влияние института президента.

При этом политический режим, обрамленный президентско-парламентской формой, обеспечивал достаточно конкурентную и активную общественно-политическую жизнь. У. К. Кекконену в первый раз удалось победить на выборах президента в 1956 г., получив лишь на два голоса выборщиков больше, чем его конкурент социал-демократ К.-А. Фагерхольм²². Выборы самих выборщиков (как и выборы в парламент) неизменно показывали довольно равномерное распределение предпочтений избирателей между Аграрным союзом, социал-демократами, национальной коалиционной и коммунистической партиями. В 1956 г. избиратели голосовали за выборщиков, исходя из своих партийно-политических пристрастий, но сами выборщики были вправе, если их кандидат по результатам второго тура не имел шансов на победу, голосовать в третьем туре за компромиссную кандидатуру. Таким образом, Кекконену пришлось демонстрировать свою способность представлять интересы различных политических групп. Правда, у части электората его избрание все равно вызвало раздражение. Через шесть лет эти настроения не изменились. Политические оппоненты Кекконена указывали, что он, как и Паасикиви (награжденный, кстати, в 1954 г. советским орденом Ленина), всегда проявлял готовность идти навстречу пожеланиям Советского руководства, и эта уступчивость выходила за рамки допустимого и полезного для страны. Это был, конечно, весьма дискуссионный вопрос. Линия Паасикиви — Кекконена экономически была весьма выгодна Финляндии. Но данная тема заняла важное место в риторике самого влиятельного соперника Кекконена — канцлера юстиции О. Хонка. Он имел хорошие шансы на победу. Однако в октябре 1961 г. за два с половиной месяца до выборов Советское правительство направило Финляндии ноту, где утверждалось, что в ФРГ резко обострилась проблема реваншизма и неофашизма; и есть основание опасаться агрессии, направленной на Финляндию и СССР со стороны либо ФРГ, либо других государств — членов НАТО, в связи с чем необходимо срочно провести консультации о со-

²¹ См.: Мейнандер Х. Указ. соч. С. 170—171.

²² См.: Nohlen D., Stöver P. Elections in Europe: A Data Handbook. Baden-Baden, 2010. Pp. 624—629.

вместной обороне. Для финнов это послание означало готовность СССР направить в Финляндию свои войска. Финские избиратели оказались встревожены. В конце ноября 1962 г. О. Хонка снял свою кандидатуру, а У. К. Кекконен срочно вылетел на встречу с Н. С. Хрущевым — на этот раз в Новосибирск. Итогом стало заявление советского лидера о том, что отношения двух стран нормализовались и военные консультации, а также «совместные учения» пока не нужны. Чуть позже Кекконен довольно легко был переизбран на второй срок. Этому новосибирскому эпизоду финские историки уделяют особое внимание в контексте анализа отношений двух государств в 1950—1970-е гг.²³

Репутация У. К. Кекконена как незаменимого гаранта добрых отношений и выгодного экономического сотрудничества с Москвой помогала ему избираться президентом еще в 1968 и 1978 гг. (в 1974 г. его полномочия продлевал парламент). К концу «долгого президентства» Кекконена многие критики обвиняли его в авторитарном правлении и ослаблении демократии в Финляндии. По их мнению, сверхделикатное и сверхпредусмотрительное отношение к любым указаниям и замечаниям великого южного соседа стало наносить ущерб развитию демократических институтов, в частности многопартийности и свободной прессе. Например, руководство Советского Союза привыкло к тому, что благоприятный внешнеполитический курс Финляндии обеспечивался политиками из социал-демократической партии и партии Центра. В 1970—1980-е гг. эти две партии составляли основу всех правительств независимо от результатов на выборах. В то же время советские руководители испытывали недоверие к консервативной национальной коалиционной партии. Они давали понять, что не хотели бы видеть ее представителей в руководстве страны. В итоге, несмотря на постоянные успехи консерваторов на выборах, в правительство они были допущены лишь в 1987 г.

В то же время, вероятно, не без содействия Кекконена коммунистическая партия Финляндии смогла отчасти восстановить позиции, а с середины 1960-х гг. даже получить места в правительстве. Поддерживая тесные связи с КПСС, она, впрочем, стремилась адаптировать свою идеологию к реалиям страны Суоми и вряд ли могла считаться догматической группировкой. Но с конца 1970-х гг. в этой партии шла внутренняя борьба между реформистами и консерваторами, тяготевшими к сталинскому наследию. Последние уже в 1980-х гг. под влиянием перестройки в Советском Союзе утратили позиции и были из партии исключены. А большая часть руководства компартии образовала в этот же период новую

партию — Левый союз, уже свободную от идеологических установок марксизма-ленинизма.

Примерно до середины 1980-х гг. правительство Финляндии было вынуждено следить, чтобы в публикациях крупнейших финских газет не появлялись материалы с резкой критикой политики Советского Союза. Подобная самоцензура иногда вызывала перекос в освещении международных новостей.

К этому времени эволюция отношений между президентом с одной стороны и правительством с парламентом — с другой подошла к точке, связанной с наивысшей степенью влияния президента. Он уже не только определял стратегию во внешней политике, но и стал «прибирать к рукам» политику внутреннюю. Так, Кекконен «отбирал премьер-министров, нажимал на партии с целью создания коалиций, заставлял правительства уходить в отставку, назначал беспартийные президентские кабинеты и распускал парламент»²⁴. Финский историк резюмирует: «Гегемония Кекконена на общественной арене Финляндии отбрасывала длинную тень на политику страны. Усиленный контроль Кекконена над формированием правительства наносил ущерб парламентскому процессу и способствовал тому, что консервативная Национальная коалиционная партия, независимо от ее успехов на выборах, оставалась в течение 1966—1987 гг. в оппозиции. Порой далеко заходившее и подозрительное братание Кекконена с Москвой неизбежно вредило репутации Финляндии на Западе. В официальных ситуациях за Финляндией признавались заслуги в политике нейтралитета, но критически настроенная пресса уже в начале 1960-х гг. ввела в оборот понятие “финляндизация” — в качестве предостерегающего примера конспиративной политики уступок со стороны малого государства»²⁵.

Полупрезидентские республики в Финляндии и Франции: элементы сравнения. Полупрезидентскую систему Финляндии, особенно времен Кекконена, нередко сравнивали с аналогичной системой во Франции, притом что финская модель функционировала на 40 лет дольше. Интересно, что финское государство одним из первых в Европе сформировало и освоило данную модель, которая стала именоваться полупрезидентской или смешанной примерно с начала 1960-х гг.

Сходство форм правления Финляндии и Франции можно обнаружить в том, что президенты в обеих моделях назначают премьер-министра и членов правительства, могут председательствовать на его заседаниях, распускать парламент, назначать государственных служащих, промульгировать законы.

Во Франции с 1958 по 1962 г. президента согласно Конституции также избирала коллегия выборщиков. В обоих государствах президент Республики рассма-

²³ См.: Rautkallio H. Novosibirskin lavastus. Helsinki, 1992; Мейнандер Х. Указ. соч. С. 175.

²⁴ Мейнандер Х. Указ. соч. С. 176.

²⁵ Там же.

тривался как арбитр в отношениях публичных властей и гарант национальной независимости, т. е. изначально в Пятой республике во Франции фигуру президента воспринимали как фактор стабильности и единства государства. А в Финляндии президент фактически выполнял такую роль.

Однако в рамках поляризованной партийной системы Франции президенты неизбежно тяготели к одному из полюсов, т. е. почти всегда были представителями одной из двух политических коалиций. В связи с этим они стремились обеспечить себе большинство в Национальном собрании — чтобы, по сути, стать его лидером. Если им это не удавалось, возникала ситуация, которую французские политологи называли “*cohabitation*” — сосуществованием президента, принадлежащего к одной партии, и правительства, принадлежащего другой. Французский президент, опирающийся на большинство в палате, был могущественной фигурой. Но в случаях, когда правительство возглавлял его политический соперник, он оказывался в сложном положении.

В отличие от Франции в Финляндии сложилась неполяризованная, т. е. фрагментированная коалиционная партийная система. Симпатии избирателей, как говорилось ранее, более или менее равномерно распределялись между пятью-шестью политическими партиями. Никогда в Финляндии ни одной партии не удавалось получить абсолютное большинство мест. Президент Финляндии никогда не выступал в роли лидера парламентского большинства, поскольку оно всегда образовывалось коалициями, которые могли быть довольно «рыхлыми» и неустойчивыми, что, кстати, не особенно волновало избирателей. Фактически президенты в Финляндии соблюдали конституционный обычай, согласно которому президент должен действовать как нейтральная власть. Поэтому в Финляндии были невозможны ситуации, подобные французскому *cohabitation*.

С точки зрения некоторых авторов, политической нейтральности финляндского президента способствовала также политическая культура страны, делающая ударение на плюрализме, компромиссе и защите прав меньшинства²⁶. При этом, как отмечает ряд исследователей, в парламенте Финляндии «партийная принадлежность не является сколь-нибудь значимым фактором поведения депутата. Внутри одних и тех же парламентских групп происходят конфликты, существуют противоположные мнения»²⁷.

Напротив, во французском Национальном собрании политическая поляризация всегда была доста-

точно выражена. И роль президента Республики в борьбе двух крупных политических групп была очень важна.

Позже, в начале 1990-х гг., данная «полупрезидентская» модель вызвала интерес сразу у нескольких государств, добившихся независимости и проводивших демократические реформы — в частности, речь идет о Хорватии, Литве, Словакии. При выборе формы правления политические элиты этих государств по целому ряду причин сочли целесообразным выстраивать не парламентские республики, но формы, предполагавшие значительные полномочия президентов — глав этих республик в сфере международных отношений, а также обороны и безопасности. При этом правительства этих государств формировались парламентами, а президентам отводилась роль скорее надпартийной силы.

Трудно судить, использовался ли государствоведами этих стран именно опыт Финляндии: обычно можно встретить ссылки лишь на французскую модель. Хотя обстоятельства получения независимости и выстраивания своих форм правления данными государствами заставляют вспомнить некоторые эпизоды финской истории.

Период парламентаризации. В принципе у значительного большинства финского общества сохранилось уважительное отношение к У. К. Кекконену, занимавшему президентскую должность 25 лет. Его заслуги признала и политическая элита страны. Но сразу после его ухода началась работа по подготовке конституционной реформы, направленной на усиление роли парламента. После «долгого президентства» начался, как отмечает российский исследователь О. Зазнаев, «период парламентаризации»: основной чертой этого периода было постепенное размытие президентских элементов режима и укрепление его парламентских составляющих²⁸.

Наверное, все же исходной причиной этого процесса стало раздражение, связанное с долгим президентством конкретного лица. Некоторые специалисты успели окрестить Кекконена в последние годы его президентства республиканским монархом²⁹. Поэтому неудивительно, что одна из конституционных поправок, принятая в 1987 г., вводила ограничение на занятие должности президента двумя сроками подряд. Другая поправка, принятая в 1991 г., ввела прямые выборы президента Республики избирателями: финские законодатели сочли, что избрание президента коллегией выборщиков уже не соответствует требованиям демократического государства.

Этот период оказался связан с распадом СССР. Политическая элита страны Суоми перестала воспринимать президента Республики как главного переговорщика с великим южным соседом, и отношения

²⁶ См.: Arter D. Government in Finland: A “Semi-Presidential System”? // *Parliamentary Affairs*. 1985. Vol. 38. No. 4. P. 476.

²⁷ Oksanen M. Kansanedus tajan rooli. Helsinki, 1972; Шаблинский И. Г. Основные этапы развития политической философии в Финляндии // *Философские основания теорий международных отношений*. Вып. II. М., 1988. С. 98—99.

²⁸ См.: Зазнаев О. И. Указ. соч. С. 250.

²⁹ Там же.

с правопреемницей СССР — Российской Федерацией оказались уже не настолько важны для динамично развивающейся экономики страны, насколько были важны связи с передовыми экономиками Европы. В начале 1990-х гг. Финляндия начала переговоры о вступлении в Европейский Союз. И по этому поводу с российским руководством она уже не консультировалась. В 1992 г. Россия и Финляндия заключили Договор об основах отношений, который заменил Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи 1948 г.

В целом изменившийся международный контекст повлиял на коррекцию национального законодательства, в частности на форму правления. Главным фактором стало вступление Финляндии в Европейский Союз. В течение 1993—1994 гг. шли сложные переговоры, главным предметом которых оказалась политика финского государства по отношению к сельскохозяйственным производителям. От финнов требовали уступок в пользу той системы поддержки сельского хозяйства, которая была принята к этому времени в ЕС. Это требовало определенных изменений в законодательстве. Но в общем переговорный процесс прошел довольно гладко, поскольку крупнейшие государства ЕС были заинтересованы в том, чтобы такие богатые североευропейские государства, как Финляндия, быстрее интегрировались в пространство ЕС. Легко было предположить, что таким образом укреплялась финансовая база для субсидирования более слабых членов Европейского Союза.

Референдуму по вопросу вступления в ЕС предшествовала общенациональная дискуссия. Противники интеграции традиционно делали акцент на том, что европейская интеграция приведет к потере Финляндией национального суверенитета и втягиванию страны в НАТО. Напротив, сторонники ЕС, в первую очередь президент М. Ахтисаари и правительство, энергично доказывали экономические выгоды, связанные со вступлением в Европейский Союз. Кроме того, они подчеркивали необходимость создания дополнительных гарантий безопасности страны, связанных с поддержкой западных союзников. Данный аргумент несколькими десятилетиями раньше, безусловно, был бы для большинства финнов важнейшим основанием для решения в пользу любой европейской интеграции — с учетом непредсказуемого южного соседа. Но к середине 1990-х гг. финны уже не опасались СССР, а его преемница Российская Федерация и вовсе не выглядела потенциальным врагом. Так что финское общество серьезно изучало обе точки зрения. Но все же в итоге большинство финнов поддержало идею вступления в ЕС. Принятое на референдуме 16 октября 1994 г. решение было одобрено 56,9% голосами граждан при 43,1% голосовавших против и при явке населения, имеющего право голоса, 74,0%³⁰. Аландские острова в силу своего

автономного статуса 20 ноября 1994 г. провели отдельный референдум, также одобдивший вступление страны в Европейский Союз.

Многие финны восприняли новый статус государства как новый старт, открывающий новые перспективы — тем более что вступление в ЕС совпало с выходом Финляндии из экономического кризиса и рецессии. Кризисные явления были связаны с переключением ряда отраслей экономики на новых потребителей в Европе, заместивших российский рынок, который четыре без малого десятилетия охотно поглощал любые финские товары, но с конца 1980-х гг. начал сжиматься.

Тесное сотрудничество со странами — членами ЕС актуализировало тему совершенствования формы правления Финляндии. Большинство европейских государств успешно использовали форму парламентской республики. Финны внимательно присматривались к данному опыту, но имели в виду свою достаточно оригинальную модель.

Впрочем, тренд был вполне ясен. Серия конституционных поправок, принятых в 1980—1990 гг., была направлена на постепенное наращивание полномочий парламента: ведущая роль во внутренней и внешней политике постепенно переходила к правительству, поддерживаемому Эдускунтой. Поправки были, в частности, посвящены процедурам назначения членов правительства, роспуска парламента, вотума доверия, а также президентскому вето, роли президента и правительства во внешней политике.

Некоторые исследователи поспешили обозначить эту весьма осторожную реформу как переход к «ортодоксальной» парламентской республике³¹. Хотя все же данный вывод был не вполне точен.

Закономерным итогом этого процесса стало принятие в 1999 г. Конституции (Основного закона) Финляндии, которым было установлено новое соотношение полномочий между президентом Республики, правительством и Эдускунтой (парламентом)³². Данную Конституцию можно отнести к последнему поколению европейских основных законов, т. е. к наиболее современным из подобных актов, учитывающих широкий пласт конституционной практики последних десятилетий. Имеет смысл сравнить некоторые положения данного акта с соответствующими положениями конституций ряда стран Европы, также установивших в 1990-е гг. полупрезидентскую форму правления.

Несколько слов о политической составляющей конституционной реформы. Среди партий, регулярно в течение последних 20 лет получающих места в 200-местном парламенте Финляндии (Эдускунте), следует выделить Национальную коалицию, партию

³¹ См.: *Arter D.* Op. cit. P. 49.

³² См.: Конституции государств Европы: в 3 т. М., 2001. Т. 3. С. 353.

³⁰ См.: *Nohlen D., Stover P.* Op. cit. P. 606.

Финляндский центр, социал-демократическую партию Финляндии, а также Левый союз, шведскую народную партию, христианских демократов и партию истинных финнов. Первые три партии, пожалуй, сыграли решающую роль в разработке новой Конституции и ее принятии. Они содействовали также и тому, чтобы Финляндия стала членом ЕС. Партия истинных финнов и христианские демократы были против европейской интеграции и достаточно жестко критиковали правящие коалиции за сближение с ЕС и НАТО. Впрочем, в определении основных направлений конституционной реформы, в частности усиления парламента, между основными соперниками на политической арене Финляндии особых разногласий не было.

Согласно одному из главных новых положений Конституции Финляндии именно Парламент избирает Премьер-министра, которого лишь затем Президент назначает на должность. Что касается других министров, то они назначаются Президентом по предложению избранного Премьер-министра (§ 61). Следует напомнить, что согласно Форме правления 1919 г. президент мог назначать министров по собственному усмотрению — хотя, конечно, с учетом мнения большинства Эдускунты.

Конституция достаточно подробно регламентирует избрание главы правительства: предусмотрены, в частности, переговоры фракций о программе правительства (Государственного Совета), его составе, порядок выдвижения кандидатов и голосования.

Можно отметить очевидные сходства данных положений Конституции Финляндии с соответствующими нормами конституций Литвы, Словакии и Хорватии — основными законами одного поколения, принятыми в начале 1990-х гг. и основанными на смешанной (полупрезидентской) форме правления. Однако следует отметить и некоторые нюансы.

Во всех этих конституциях председатель правительства назначается президентом, но на основании выраженной воли парламента. Впрочем, варианты данной конструкции различаются. В статье 84 Конституции Литвы 1992 г.³³ говорится, что президент «с одобрения Сейма назначает Премьер-министра, поручает ему формирование Правительства и утверждает его состав». Согласно ст. 98 Конституции Хорватии 1990 г. сначала президент назначает на должность председателя Правительства Республики, а потом уже, согласно ст. 112, председатель Правительства не позднее чем через 15 дней после его назначения представляет Правительство Палате представителей (нижней палате Парламента Хорватии) и просит о выражении ему доверия. Назначение председателя и членов Правительства считается одоб-

ренным в случае выражения доверия Правительству большинством голосов от общего числа депутатов.

Примерно та же схема содержится в Конституции Словакии 1992 г.: сначала президент Республики назначает председателя Правительства, формально не согласовывая его кандидатуру с Национальным советом (парламентом), но в течение 30 дней после своего назначения это Правительство согласно ст. 113 обязано предстать перед Национальным советом, предложить ему свою программу и просить его о выражении доверия. Не вызывает сомнений, что назначить премьером президент может лишь того, кто пользуется доверием Парламента. Но при этом некоторое пространство для выбора у президента все же может оставаться.

Финские законодатели нашли формулировку, которая наиболее ясно показывает, что решение о выборе премьера принимается именно в парламенте: акт его избрания депутатами предшествует акту его назначения президентом.

Впрочем, президенту отведена определенная роль при выборе кандидатуры на пост премьера в Эдускунте. Согласно § 61 «до избрания Премьер-министра парламентские фракции ведут переговоры о программе Правительства и составе Государственного Совета. На основании результатов этих переговоров Президент, заслушав мнение Председателя Парламента, сообщает Парламенту кандидатуру на должность Премьер-министра. Кандидат будет избран Премьер-министром, если при проведенном в Парламенте открытом голосовании его поддержало на должность Премьер-министра более половины от общего числа поданных голосов».

Рассмотрим формы парламентского контроля над правительством в Финляндии.

Если Эдускунта выносит вотум недоверия Государственному Совету (правительству), то Президент не вправе, но обязан отправить Государственный Совет в отставку (§ 64). В этом случае у Президента не остается поля усмотрения.

В соответствии с Конституцией 1999 г. группа депутатов численностью не менее 20 человек может внести в Парламент интерпелляцию, адресованную или Государственному Совету в целом, или конкретному министру. По результатам обсуждения ответа на интерпелляцию Парламент может проголосовать за недоверие всему Государственному Совету или отдельному министру (§ 43). Такого полномочия прежняя Форма правления не предусматривала, хотя говорила в общем об ответственности министров перед Парламентом, и фактически Парламент мог отправить Государственный Совет в отставку.

Следует специально отметить еще одну особенность парламентаризма в Финляндии. В стране нет специального судебного органа конституционного контроля, конституционного суда — института, созданного во многих европейских государствах. В со-

³³ См.: Конституции государств Центральной и Восточной Европы. Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда. М., 1997.

ответствии с § 74 Конституции функцию конституционного контроля осуществляет сам парламент. Для этого создается парламентская Конституционная комиссия, который дает заключения о соответствии Конституции законопроектов, а также иных представляемых ему на рассмотрение проектов актов. Указанный комитет проверяет также законопроекты на соответствие международным договорам Финляндии. Таким образом, парламент осуществляет предварительный конституционный контроль — функцию, которую достаточно редко выполняют конституционные суды.

Выглядело логичным (хотя и не вполне справедливым) то, что ранее суды в своей практике не могли признавать нормы законов неконституционными и на этой основе не применять их. Презюмировалось, что парламент уже признал конституционными все принятые им законы. Однако Конституция 1999 г. допустила возможность того, что нормы закона все же могут противоречить Конституции, и в таких случаях суды, обнаружившие такое противоречие, должны применять непосредственно конституционную норму (§ 106). Фактически это означает, что суды могут выявлять неконституционность конкретных норм закона вопреки мнению парламента. И в этих ситуациях представляется не лишним последующий контроль специального органа конституционного правосудия. В связи с этим некоторые исследователи признают систему конституционного контроля в Финляндии не слишком эффективной и удобной³⁴.

Конституция Финляндии 1999 г. закрепила также линию предшествующего десятилетия на определенное сокращение полномочий президента.

В частности, распустить Парламент и назначить новые выборы Президент теперь может только по «обоснованной инициативе» Премьер-министра (§ 26). Отметим, что согласно Форме правления 1919 г. Президент был вправе распустить парламент без всяких консультаций с премьером.

Парламент Финляндии распускался президентами семь раз. Решения о роспуске Эдускунты в 1924 г. принимал Президент К. Стольберг, потом дважды в 1929 и 1930 гг. Президент Л. Реландер, в 1953 г. Президент Ю. Паасикиви. В период самого долгого в истории Финляндии президентства У. Кекконен распустил Эдускунту трижды. При принятии этих решений президент имел определенное поле усмотрения, мог действовать, сообразуясь с некоторыми личными предпочтениями. Теперь такой относительной свободы маневра у него нет.

Конституция существенно сократила полномочия Президента в сфере внешней политики. Выработку

стратегии в данной сфере он теперь может осуществлять лишь «во взаимодействии с Государственным Советом». При этом решения о принятии международных обязательств и их денонсации принимает Парламент (§ 93). Конституция также устанавливает, что в Европейском совете и в рамках мероприятий Европейского Союза, требующих присутствия представителей высшего руководства страны, Финляндию представляет Премьер-министр (§ 66).

Согласно Конституции 1999 г. Президент принимает решения на заседании Государственного Совета по предложению последнего (§ 58). Таким образом, Президент оказывается связан более, чем прежде, мнением правительства. И в Конституции более нет базового положения, предусмотренного Формой правления 1919 г., что «высшая исполнительная власть принадлежит Президенту Республики». И все же за Президентом сохранились многие важные полномочия (пусть и обусловленные согласованием с волей парламентского большинства: назначение Государственного Совета и его членов, принятие решения об отставке Государственного Совета и его членов, проведение досрочных парламентских выборов, а также право на помилование и некоторые иные полномочия), и сам институт президентства продолжает играть в государственной жизни страны важную роль. Исполнительная власть в Финляндии в связи с этим по-прежнему выглядит двуглавой.

При формировании и функционировании многопартийных коалиционных кабинетов президент, поддерживающий по традиции репутацию нейтральной силы, по-прежнему выполняет полезную функцию. При решении критических для кабинета вопросов — о назначении досрочных выборов, об отставке кабинета — за президентом как за нейтральной фигурой остается последнее слово (притом что первое принадлежит премьеру). Вероятно, финские законодатели посчитали, что таково условие необходимого политического баланса.

Кроме того, президент — по-прежнему важная фигура в международных отношениях. Будучи лицом, избранным на всеобщих выборах, он представляет Финляндию на переговорах с лидерами иностранных государств, многие из которых также получили мандат от избирателей.

Все это позволило исследователям утверждать, что президент остается «реальным главой исполнительной власти, хотя новая конституция существенно ограничила его в правах»³⁵. Другими словами, полупрезидентская форма правления все же сохраняется. (М. А. Могунова находит для обозначения данной формы новый термин, полагая, что в Финляндии сложился «дуалистический парламентаризм»³⁶.)

³⁴ См., например: *Zajnt E. B.* Взаимоотношения высших органов государственной власти в Финляндии // Право и политика. 2000. № 11. С. 43—52.

³⁵ *Могунова М. А.* Государственное право Финляндии. М., 2005. С. 257.

³⁶ Там же. С. 75.

В любом случае главной целью архитекторов финской «осторожной» конституционной реформы оставалось достижение политического равновесия — с учетом трудностей при формировании кабинетов и весьма динамичной политической жизни. Пережив

десятилетия тяжелых испытаний, Финляндия вступила — примерно на рубеже XX и XXI вв. — в пору устойчивого и динамичного развития. И государственные институты служат для этого важными инструментами.

Библиографический список

- Ahto S. Aseveljet vastakkain — Lapin sota 1944—1945. Helsinki, 1980.
- Ahvenainen J. (toim.). Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi. Helsinki, 1982.
- Alapuro R. State and Revolution in Finland, Berkeley, 1988.
- Arter D. Government in Finland: A “Semi-Presidential System”? // *Parliamentary Affairs*. 1985. Vol. 38. No. 4.
- Kirby D. G. Finland in the Twentieth Century: A History and an Interpretation. University of Minnesota Press, 2009.
- Martinez R. M. Semi-presidentialism: a comparative study: Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops. Mannheim, 26—31 March 1999.
- Nohlen D., Stöver P. Elections in Europe: A Data Handbook. Baden-Baden, 2010.
- Nousiainen I. Semi-Presidentialism in Finland in Comparative Perspective. Paper presented at the XVI World Congress of International Political Science Association. Berlin, 21—24 August 1994.
- Oksanen M. Kansanedus tajan rooli. Helsinki, 1972.
- Rautkallio H. Novosibirskin lavastus. Helsinki, 1992.
- Sartori G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. New York, 1994.
- Барышников Н. И. Советско-финляндская война 1939—1940 // *Новая и новейшая история*. 1989. № 4.
- Веригин С. Зимняя война: неизвестные страницы // *Север*. 1993. № 6.
- Декреты советской власти. Т. 1. 26 октября 1917 г. — 16 марта 1918 г. М., 1957.
- Зазнаев О. И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань, 2006.
- Зайпт Е. В. Взаимоотношения высших органов государственной власти в Финляндии // *Право и политика*. 2000. № 11.
- Зимняя война. 1939—1940: в 2 т. М., 1999.
- Йокиппи М. Финляндия на пути к войне. Петрозаводск, 1999.
- Кеттола Э. Революция 1917 года и обретение Финляндией независимости: два взгляда на проблему // *Отечественная история*. 1993. № 6.
- Конституции государств Европы: в 3 т. М., 2001. Т. 3.
- Конституции государств Центральной и Восточной Европы. Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда. М., 1997.
- Маннергейм К. Г. Мемуары. М., 1999, 2004.
- Мейнандер Х. История Финляндии. Линии, структуры, переломные моменты. М., 2008.
- Мери В. Карл Густав Маннергейм, маршал Финляндии. М., 1997.
- Могунова М. А. Государственное право Финляндии. М., 2005.
- Невежин В. А. Синдром наступательной войны. Советская пропаганда в преддверии «священных боев» 1939—1941. М., 1997.
- Шаблинский И. Г. Основные этапы развития политической философии в Финляндии // *Философские основания теорий международных отношений*. Вып. II. М., 1988.
- Шубин А. В. Мир на краю бездны. От глобального кризиса к мировой войне 1929—1941. М., 2004.

Forms of Government in Finland: Evolution and Historical Context

I. G. Shablinskiy

National Research University “Higher School of Economics”, Moscow 101000, Russian Federation

E-mail: ishablin@yandex.ru

DOI: 10.12737/jflcl.2020.039

The article is devoted to the creation and evolution of the form of government of Finland, which in 2019 celebrated the 100th Anniversary of its first Constitution. It considers both historical and theoretical and comparative legal aspects. From a historical point of view, the end of the civil war of 1918 and the adoption of the Constitution of 1919 are considered as starting point for the formation of the state, and in particular it forms the government of independent Finland. The article also considers the formation of the party system and legal tools for overcoming the political division of society after the civil war. The Finnish form of government, which can be characterized as semi-presidential or mixed one, has a number of important features and institutions. A few decades later, when the semi-presidential republics have been created, the Finnish form of the government attracted the attention of state experts in a number of countries. In this context, the article also considers the reforms related to the adoption of the new Constitution of Finland in 1999. It examines in detail the differences between the Finnish form of government and similar forms of

government, in particular, the French model. In contrast to France, Finland has a non-polarized, i.e. fragmented, coalition party system. Voters' sympathies, as mentioned above, are more or less evenly distributed among 5—6 political parties. In Finland a single party has never managed to win an absolute majority of seats. In this regard, the President of Finland has never acted as the leader of the parliamentary majority. The experience of Finland is quite interesting and useful for studying various options for constitutional reforms.

Keywords: Constitution of Finland, party system, semi-presidential republic, Finnish form of government, French model of form of government.

For citation: Shablinskiy I. G. Forms of Government in Finland: Evolution and Historical Context. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2020, no. 5, pp. 21—34. DOI: 10.12737/jflcl.2020.039 (In Russ.)

References

- Ahto S. Aseveljet vastakkain — Lapin sota 1944—1945. Helsinki, 1980. 528 p.
- Ahvenainen J. (toim.). Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi. Helsinki, 1982. 257 p.
- Alapuro R. State and Revolution in Finland. Berkeley, 1988. 165 p.
- Arter D. Government in Finland: A Semi-Presidential System? *Parliamentary Affairs*. 1985, vol. 38, no. 4, pp. 472—495.
- Baryshnikov N. I. The Soviet-Finnish war of 1939-1940. *Novaya i noveyshaya istoriya*, 1989, no. 4, pp. 28—41. (In Russ.)
- Constitutions of Central and Eastern European States. Moscow, 1997. 578 p. (In Russ.)
- Constitutions of European States. Moscow, 2001. Vol. 3. 790 p. (In Russ.)
- Decrees of the Soviet government. Vol. 1: October 26, 1917 — March 16, 1918. Moscow, 1957. 645 p. (In Russ.)
- Ketola E. The 1917 revolution and Finland's independence: Two perspectives on the problem. *Otechestvennaya istoriya*, 1993, no. 6, pp. 30—39. (In Russ.)
- Kirby D. G. Finland in the Twentieth Century: A History and an Interpretation. University of Minnesota Press, 2009. 253 p.
- Mannergeym K. G. Memoir. Moscow, 2004. 576 p. (In Russ.)
- Martinez R. M. Semi-presidentialism: a comparative study: Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, 26—31 March 1999.
- Meri V. Karl Gustav Mannerheim, Marshal of Finland State law of Finland. Moscow, 1997. 217 p. (In Russ.)
- Meynander Kh. Nistory of Finland. Lines, structures, tipping points. Moscow, 2008. 250 p. (In Russ.)
- Mogunova M. A. The State Law of Finland. Moscow, 2005. 368 p. (In Russ.)
- Nevezhin V. A. Offensive war syndrome. Soviet propaganda in the run-up to the “Holy battles” of 1939—1941. Moscow, 1997. 288 p. (In Russ.)
- Nohlen D., Stover P. Elections in Europe: A Data Handbook. Baden-Baden, 2010. 2070 p.
- Nousiainen I. Semi-Presidentialism in Finland in Comparative Perspective. Paper presented at the XVI World Congress of International Political Science Association. Berlin, 21—24 August 1994.
- Oksanen M. Kansanedus tajan rooli. Helsinki, 1972. 370 p.
- Rautkallio H. Novosibirskin lavastus. Helsinki, 1992. 387 p.
- Sartori G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. New York, 1994. 219 p.
- Shablinskiy I. G. Main stages of development of political philosophy in Finland. *Filosofskie osnovaniya teoriy mezhdunarodnykh otnosheniy*. Iss. II. Moscow, 1988. Pp. 90—101 (In Russ.)
- Shubin A. V. A world on the edge of the abyss. From the global crisis to the world war 1929—1941. Moscow, 2004. 576 p. (In Russ.)
- The Winter war. 1939—1940. Moscow, 1998. 382 p. (In Russ.)
- Verigin S. The winter war: the unknown pages. *Sever*, 1993, no. 6, pp. 118—131. (In Russ.)
- Yokipii M. Finland is on the road to war. Petrozavodsk, 1999. 370 p. (In Russ.)
- Zaypt E. V. Relations between the highest state authorities in Finland. *Pravo i politika*, 2000, no. 11, pp. 41—53. (In Russ.)
- Zaznaev O. I. Semi-presidential system: theoretical and applied aspects. Kazan', 2006. 372 p. (In Russ.)