

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ ПО-ФИНСКИ

Мария МОГУНОВА,
Московский государственный институт
международных отношений

Чтобы понять значение президентских выборов в Финляндии, необходимо учитывать некоторые особенности финляндского общества, политической системы этой страны и реальную роль главы Финляндского государства.

Финляндские конституции, и ранее действовавшие, и новая, принятая 11 июня 1999 г., и вступившая в силу с 1 марта 2000 г., провозглашают народный суверенитет, объявляя народ первичным источником государственной власти. В параграфе 2 Основного закона Финляндии 1999 г. устанавливается: «Государственная власть в Финляндии принадлежит народу, представленному в Эдускунте (парламенте - М.М.). Целью демократии является обеспечение каждому права участвовать в общественной жизни и развитии среды обитания».

Реально политическая жизнь и управление государством осуществляются через представительные формы участия граждан в решении государственных дел. Даже такая форма прямой демократии, как референдум, закрепленный в конституции, носит консультативный характер, и от государственной власти зависит, принять ли его результаты к сведению или нет. Но история Финляндии дает нам богатый материал, свидетельствующий о том, что даже представительные формы правления (парламент, президент, органы местного самоуправления) нередко были вынуждены принимать решения под давлением сил, находившихся за пределами конституционного поля. Так, на первом этапе конституционного развития Финляндии (1917-1944 гг.) правительство и парламент оказывались под мощным

давлением таких буржуазных организаций, как шюцкор, лапуасское движение, Лотта свярд и др., носивших военизированный характер.

В последующие годы главную роль в представительстве интересов различных политических сил играли политические партии с достаточно хорошо знакомой рядовому избирателю социально-экономической и политической ориентацией. К числу таких традиционных партий, если называть их слева направо, относятся: Левый союз, образованный на базе Демократического союза народов Финляндии, Социал-демократическая партия Финляндии, Финляндский центр, Шведская народная партия, Либеральная народная и Национально-коалиционная партии. Но нередко на политической арене возникали, а затем прекращали свое существование некоторые

новые партии на волне недовольства населения проводимой правительством политикой.

Другой особенностью является отмечаемая финляндскими политологами еще с 70-х годов такая расстановка политических сил общества, при которой возникло примерное равновесие левых сил и центристов, с одной стороны, и буржуазных - с другой. На этом фоне государство приобрело относительную независимость и стало способным осуществлять свою деятельность в интересах различных социальных сил общества, стремясь обеспечивать их консенсус.

Однако под влиянием американской и западноевропейской пропаганды в 80-х годах правительство и парламент пошли на проведение политики либерального капитализма, пустили экономику в свободное плавание, которое финны окрестили «казино-экономикой». Государство отказалось от своей роли в регулировании экономических и социальных отношений - от стимулирования промышленности, поддержки занятости, сельского хозяйства и небольшого числа оптовых фирм, перераспределения прибылей предпринимателей в пользу малообеспеченных слоев населения, существенно была сокращена взаимовыгодная торговля с нашей страной.

На первых порах это привело к существенному подъему экономики, но уже к началу 90-х годов из-за такой политики государства Финляндия оказалась в глубоком кризисе. Объем валового национального продукта сократился на 6,5% промышленного производства - на 10%. К 1993 г. безработица составила 20%, дефицит государственного бюджета достиг 40%, разразился банковский кризис, вызванный крахом одного из крупнейших банков страны - Финляндского банка сбережений трудящихся и ряда других банков. Такое положение потребовало совместных усилий всех политических партий, формирования Государственного совета на широкой коалиционной основе, который назвали «правительством всех цветов радуги». Поэтому можно сказать, что 90-е годы характеризуются сближением крайних полюсов (правых и левых, а также центристов), происшедшим впервые в истории Финляндии. В то же время сложная социальная обстановка вызвала к жизни новые небольшие партии с нечеткими политическими установками, такие как молодые финны, партии пенсионеров и предпринимателей, две экологические и женские партии.

Одной из важнейших черт полити-

ческой жизни стало усиление роли женщин Финляндии, которые, кстати сказать, получили избирательные права в 1906 г., то есть раньше чем в других странах. В 90-е годы произошло резкое увеличение их представительства в парламентах и в структуре исполнительной власти. Так, в результате последних выборов в парламент женщины получили 73 из 200 депутатских мандатов. Из 17 министерских постов 8 также занимают женщины, причем в таких важнейших сферах, как иностранные дела. В 1982 г. впервые на пост президента республики баллотировалась женщина - Хельви Сипиля, в 1994 г. - Элизабер Рен, в 2000 г. - Тарья Халонен, которая и стала первым в истории Финляндии президентом женского пола. Ее поддержали в основном молодые избиратели: 70% женщин в возрасте от 18 до 30 лет и некоторые молодые мужчины, отказавшиеся от мужской солидарности.

При характеристике общественного фона политической жизни Финляндии наблюдатели стали обращать внимание на появление такой новеллы, которую они назвали «инфократией», подразумевая под этим решающее влияние на результаты парламентских и президентских выборов средств массовой информации. Действительно, кандидатами все чаще стали выдвигаться и избираться не лидеры политических партий, а другие влиятельные лица в этих партиях, на которые делали ставку средства массовой информации, хотя формально их выдвигали политические партии. Прямое подтверждение этому дает анализ результатов президентских выборов 1994 и 2000 гг. Так, избранный президентом в 1994 г. Марtti Ахтисаари не был лидером СДПФ, его даже иногда называли «человеком со стороны». Но в пользу Ахтисаари говорил его большой опыт дипломатической работы и разрекламированная кампания в СМИ. Другим кандидатом, умело использовавшим СМИ, была Элизабет Рен, выступавшая на выборах от Шведской народной партии. Она была министром обороны в правительстве Липпонена и проиграла Ахтисаари только 250 тыс. голосов во втором туре голосования.

Президент М.Ахтисаари без малейших колебаний использовал в качестве своего политического козыря то, что он не был избран собранием выборщиков, а получал свои полномочия непосредственно от народа. С его точки зрения, избранный народом президент не менее значим, чем избранный народом парламент. Он без особого удовольствия наблюдал за тем, как парламент

намеревался лишить главу государства его традиционных прерогатив, пусть даже его предшественник был уже подготовлен к этому (имелся в виду Мауно Койвисто).

О большой роли средств массовой информации в Финляндии говорит и тот факт, что кандидат в президенты на выборах 1994 г. от партии Финляндский центр Пааво Вяюрюнен потерпел поражение потому, что был обвинен в СМИ как лицо, которое не препятствовало образованию на территории страны нацистской организации. А возникновение подобных организаций прямо запрещено мирным договором 1947 года.

Действующий порядок выборов президента республики был установлен в законе «Об изменении порядка выборов и полномочий президента Финляндской Республики» от 22 июля 1991 г. Закон вступил в силу с 1 января 1994 г., и выборы 1994 и 2000 гг. проводились на основе именно этого закона.

Согласно этому закону, президент избирается путем прямых выборов в третье воскресенье января месяца года выборов сроком на 6 лет. Если никто из кандидатов в президенты не получает абсолютного большинства поданных голосов избирателей, то через три недели проводится второй тур выборов среди двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов. При этом партиям запрещается менять своих кандидатов в промежутке между двумя турами голосования. Президент вступает в должность в первый день месяца, следующего за месяцем своего избрания.

Закон 1991 г. и Основной закон Финляндии 1999 г. ввели еще одну новеллу, согласно которой выборы президента не проводятся, если выдвинута всего одна кандидатура. Такое лицо становится президентом автоматически. Эта норма явилась рецепцией соответствующего параграфа Исландской конституции 1944 г., где она весьма успешно применяется и где лицо, один раз ставшее главой государства, автоматически до самой смерти оставалось на этом посту, если только само добровольно от него не отказывалось.

Однако, если исландский президент на практике занимал третье место в системе высших органов государственной власти, и вокруг его кандидатуры не возникает, как правило, политических страстей, то в Финляндии сложилась совсем иная политическая ситуация.

Хотя президент Финляндии на основе изменений «Формы правления» 1919 г. и действующей Конститу-

ции утратил значительную часть своих прежних прерогатив, он все же остается достаточно значительной политической фигурой. Поэтому трудно предположить такую ситуацию, при которой вокруг кандидата в президенты Финляндской Республики не было бы политических баталий, и на этот пост было бы выдвинуто лишь одно лицо. Во всяком случае выборы 1994 и 2000 гг. показали очень большой накал политических страстей. Практически все политические партии выдвинули своих кандидатов на этот пост. И в обоих случаях проводился второй тур голосования. В 1994 и 2000 гг. во втором туре разрыв в числе полученных голосов обоих кандидатов был не очень большим. Так, в феврале 2000 г., когда на выборах победила кандидат от СДПФ Тарья Халонен, которую поддержали 51,5% избирателей, ее соперник Эско Ахо от партии Финляндский центр получил 48,4% голосов. А на выборах 1994 г. соотношение голосов, полученных Мартти Ахтисаари и Элизабет Рен во втором туре, было соответственно 53,9% и 46,1%.

Изменение порядка выборов президента шло параллельно с уменьшением его полномочий. Еще в 70-х гг. все политические силы страны заявили о необходимости изменения установленной конституцией формы правления, о замене полупрезидентской республики на парламентарную. Созданная У.К.Кекконеном конституционная комиссия включала представителей от всех основных политических партий, но подготовила она только два заключения - от левых партий и от правых партий и центристов. Первые настаивали на полной конституционной реформе, в то время как вторые считали возможным внесение изменений в существующую конституцию. Но все они признавали целесообразным ограничить президентскую власть и усилить права парламента и парламентский контроль за исполнительной властью, изменить порядок формирования Государственного совета. Однако бесспорным для всех членов комиссии было сохранение за главой государства прерогатив в сфере внешней политики и международных отношений.

После избрания президента республики Мауно Койвисто он сначала сам ограничил свои полномочия в решении вопросов внутренней политики, а затем в 90-е годы серия поправок в «Форму правления» 1919 г. начала процесс передачи части президентских прерогатив парламенту и Государственному совету.

Основной закон Финляндии, принятый 11 июня 1999 г., продолжил этот процесс. Он заменил собой четыре конституционных закона, составлявших ранее конституцию Финляндии - Форму правления 1919 г., Акт об Эдускунте 1928 г., Акт о Государственном суде 1922 г. и Акт о праве Эдускунты контролировать законность деятельности членов Государственного совета и канцлера юстиции, а также юридического уполномоченного Эдускунты, принятый в 1922 году.

Основной закон 1999 г. поставил на первое место в системе высших органов государственной власти уже не президента, а парламент. Теперь Государственный совет формируется не президентом, а Эдускунтой, которая избирает премьер-министра и, по существу, активно влияет на состав кабинета, утверждая его программу. Президент лишь оформляет это парламентское решение.

Целый ряд параграфов Основного закона напрямую связывает Государственный совет с парламентом. Так, если после своего образования состав Государственного совета изменяется существенным образом, то должна быть срочно созвана Эдускунта. То же самое требуется и в случае существенного изменения его программы (параграфы 61 и 62 Основного закона). Президент теперь должен вносить правительственные предложения в парламент, которые переданы ему Государственным советом. В случае несогласия президента с решением Совета, последний вторично готовит свое предложение. Если дело касается законопроекта, то решение должно приниматься на основе нового предложения Государственного совета (часть 2, параграф 58). Совет несет политическую ответственность перед парламентом, а министры - также и юридическую ответственность перед ним. Президент обязан, согласно параграфу 64 Основного закона, отправить в отставку кабинет в случае выражения ему недоверия со стороны Эдускунты. Глава государства может отправить в отставку министра только по инициативе премьер-министра.

Если глава государства принимает решение, которое противоречит закону, то Государственный совет (после заключения канцлера юстиции) должен сообщить ему о невозможности исполнения этого решения и просить президента о его отмене.

Несколько ограничиваются права президента и в области внешней политики, которую он будет определять во взаимодействии с Государ-

ственным советом. При этом усиливается роль парламента, поскольку теперь договоры, налагающие на Финляндию обязательства и требующие изменения законодательства либо имеющие важное значение, должны направляться президентом на ратификацию в парламент. Такое же согласие парламента необходимо и при денонсации подобных договоров. Парламент получил право контроля за внешнеполитической деятельностью правительства главным образом через Конституционную комиссию, Большую комиссию (мини-парламент) и Комиссию по иностранным делам.

Однако сказанное не означает, что полномочия главы Финляндского государства сводятся лишь к представительским функциям, как это имеет место во многих других парламентарных государствах. За ним еще сохраняется ряд важных функций как в сфере внешней политики, так и в области обеспечения обороны страны. Президент является верховным главнокомандующим Вооруженных сил страны. Он имеет право досрочно распустить парламент и объявить новые выборы, решать вопросы, связанные с самоуправлением (автономией Аландских островов), назначать высших должностных лиц государства, штатных судей, генерального прокурора, канцлера юстиции, который является членом правительства, губернаторов, офицерский состав, дипломатических представителей Финляндии за границей.

На совещаниях Европейского Союза Мартти Ахтисаари поддержал французскую практику представительства в ЕС и президента Финляндии, и премьер-министра, основываясь на том, что внешнеполитические дела являются прерогативой президента. Но так как ЕС решает и экономические вопросы, в работе Европейского Союза должен принимать участие также и премьер-министр Финляндии. Новый президент Тарья Халонен заявила, что Финляндия не войдет в НАТО, сохранив политику нейтралитета, и будет развивать тесное сотрудничество с Россией.

Основной закон Финляндии не решает всех вопросов разграничения полномочий между парламентом, президентом и Государственным советом. Поэтому предусмотрено принятие особого закона о президенте республики. Многие здесь будут зависеть и от складывающейся конституционной практики.

