

## Сравнение политических органов конституций России и балтийских стран — культурная обусловленность и стечение обстоятельств\*

С. НИСТЕН-ХААРАЛА

*В 1989—1991 гг. основные идеологические цели, провозглашенные демократическими движениями в трех балтийских странах и в России, были почти одинаковыми — правовое демократическое государство и рыночная экономика. Одинаковой была и формальная советская институциональная и идеологическая структура, служившая отправным пунктом последующего развития. Результаты развития, однако, во всех сферах очень разные, причем наибольшие различия существуют не между балтийскими странами, а между ними и Россией.*

*В статье показаны некоторые особенности конституционного развития и сложившегося конституционного устройства этих государств, а также анализируются факторы, под влиянием которых они возникли.*

### Введение

Особенности конституционного развития и сложившегося конституционного устройства трех балтийских государств и России нельзя описать однозначно. Факторов слишком много, и они находятся в сложнейшей связи друг с другом. Их можно расположить в континууме от факторов, появившихся в результате стечений обстоятельств когда-то в далеком прошлом и неизменно существующих на протяжении длительного времени, до факторов, возникших и действовавших именно в момент принятия основных конституционных решений. Лауреат Нобелевской премии экономист Д. Норт выдвинул концепцию «path-dependency» (зависимость от ранее выбранного пути). Под этим термином он имеет в виду «последствия небольших событий и случайных обстоятельств, определяющих решения, которые, будучи приняты, направляют развитие по определенному пути» [North 1992, p. 92]. Исход ситуаций, возникших в прошлом, влияет на более поздние исторические выборы и исходы реальных

---

\* Статья впервые опубликована в сборнике «Страны Балтии и Россия: общества и государства». М.: Референдум, 2002. Вып. 5. Публикации Музея и общественного центра им. Сахарова.

альтернатив и, хотя и не определяет их на 100 %, оставляя место для ситуативных и личных факторов, делает более вероятными те или иные решения.

Среди наиболее устойчивых и долговременных факторов — различная численность народов, размеры занимаемых ими территорий и их разное геополитическое положение. Ясно, например, что колоссальные размеры России, с одной стороны, способствуют тенденции к каким-то федеральным формам политического устройства, с другой стороны, тенденции к сильной, уравнивающей этот федерализм и центробежные стремления, президентской власти. Напротив, небольшие размеры территории балтийских стран в сочетании с их культурной однородностью делают федерализм менее вероятным выбором. Таким образом, даже просто размеры страны влияют на конституционные решения. Большие размеры России и большая численность русских всегда способствовали также претензии на великодержавную и имперскую роль, немыслимую для маленьких балтийских наций, страх которых перед громадным восточным соседом побуждает их как можно прочнее и быстрее «войти в Европу». Но это имеет прямые конституционные последствия — балтийские народы стремятся создать безукоризненные «европейские» конституции и прислушиваются к советам, исходящим от европейских стран.

К числу устойчивых и очень давно возникших факторов, влияющих на современный конституционный процесс, относятся и различия в религиозно-культурных традициях народов, их историческая память о средневековом прошлом, пути их становления как современных наций. Опять-таки точно и однозначно указать на непосредственное действие этих факторов в современном конституционном развитии невозможно. Но все же очевидно, что отношения к праву в православных, лютеранских и католических культурах очень различны, и, несмотря на секуляризацию, эти различия сказываются на современном сознании и непосредственно и через ориентацию на определенные примеры и общности (в балтийских странах, ощущавших свою принадлежность к Европе, естественна сильная ориентация на современный европейский конституционализм)<sup>1</sup>. Понятно также, что народ, который создал великую средневековую империю, основанную на деспотической власти самодержцев, бывших единственным источником закона, не может иметь такого же отношения к праву, как народы, впервые достигшие независимости на волне демократизации после Первой мировой войны в форме демократических республик.

Среди менее старых и долговременных факторов можно указать на разные ситуации в межвоенный период и разное положение республик в СССР. Балтийские страны имели свой межвоенный конституционный опыт, роль которого для современного конституционного развития колоссальна (в Латвии

<sup>1</sup> Конституционализм как принцип правового государства развивается в Европе из ряда источников. Это — британская (бентамианская) традиция законности, утверждающая, что никакой законодатель не может преступать основополагающие принципы справедливости; немецкая (веберианская) традиция правового государства, соблюдающего формальные предписания позитивного права, гарантирующие предсказуемость; и оказавшая колоссальное воздействие на послевоенную Европу американская традиция неотъемлемых прав человека, которые выше любого государственного законодательства. Конституционализм окончательно утверждается в Европе после Второй мировой войны, но генетически он восходит к началу Нового времени [*Preuss* 1996, p. 11—27].

### *Сравнение политических органов конституций...*

просто была восстановлена конституция 1922 г.). Россия аналогичного опыта не имела, и ей пришлось начинать с нуля, хотя на российское конституционное развитие повлияли квазиконституционные формы позднего самодержавия и советской системы. Роль русского народа и России и роль балтийских народов и стран в СССР также были совершенно разными. Это сказалось на раскладе и природе политических сил в переходный период и соответственно на принятых ими конституционных решениях.

Наконец, кроме этих, в некоторой степени устойчивых, факторов влияния на принимаемые решения, делающих одни из них более, а другие менее вероятными, существовали и сугубо ситуативные и субъективные. Решения принимались в борьбе конкретных людей, действовавших в конкретных обстоятельствах. Так, вряд ли можно считать отказ Эстонии от президентской системы однозначно детерминированным особенностями эстонской культуры и эстонской истории, делавшими принятие президентской системы невозможным. Были разные предложения и идеи, были силы, призывавшие вернуться к суперпрезидентской конституции пятсовского времени. Решение было принято в борьбе, исход которой не был предопределен. Сложной была ситуация, исход которой был в значительной мере неожиданным, и при принятии конституции в Литве. В России на весь переходный период и на российскую конституцию громадный отпечаток наложила фигура первого президента Ельцина, так что ее вполне можно назвать ельцинской. Здесь также выцвигались разные проекты, и исход не был предопределен изначально.

Введение нового конституционного устройства было детерминировано всем прошлым историческим развитием и меньше зависело от случайных обстоятельств и воли политиков, вовлеченных в этот процесс, чем это им представлялось, но они были более открыты, допускали больший спектр возможностей, чем это теперь представляется.

## **Трансформации в позднесоветский период и распад СССР**

Переходный период начался с горбачевских либерализации и гласности. Поднявшаяся волна критики привела к тому, что господство коммунистической партии перестало рассматриваться как неизбежное и самоочевидное условие развития страны.

В балтийских странах гласность вызвала к жизни открытое обсуждение пакта Молотова—Риббентропа, положившего конец их независимости. Само существование такого пакта ранее отрицалось советским государством. Подавленные националистические чувства и мысли стали все более явными. Националистические силы в балтийских странах и в других республиках СССР начали требовать независимости. Даже коммунистические республиканские элиты, отчасти осмелевшие, отчасти боявшиеся уже не московских властей, а националистов, стали требовать для своих республик все большей свободы. Начало радикальной трансформации правовой и политической систем положила «война законов» между федеральным центром и республиканскими властями. Республики считали, что их законы имеют приоритет над

общефедеральными. В ноябре 1988 г. провозгласила государственный суверенитет Эстония, в мае 1989 г. — Литва, в июле того же года Латвия. В латвийской Декларации о суверенитете осуждались пакт Молотова—Риббентропа и аннексия Латвии Советским Союзом.

Из тайных мечтаний независимость превратилась в конкретные и реалистические политические цели. В 1990 г., после введения законодательства, допустившего политический плюрализм, прошли выборы в верховные советы балтийских республик, принесшие победу национальным движениям. События в балтийских странах развивались параллельно, взаимосвязанно и сходным образом.

**В Литве** «Саюдис» получил 2/3 мест в Верховном совете, что позволило ему приступить к конституционным реформам. Новоизбранный Верховный совет 11 марта 1990 г. принял Акт о восстановлении Литовского государства, которым провозглашалась независимость Литвы. За ним последовал закон о восстановлении литовской конституции, провозглашенной 12 мая 1938 г. Это был символический акт, подчеркивавший преемственность литовской конституционной традиции и разрыв с советской, поскольку статьи этой конституции, касающиеся полномочий и статуса президента, парламента, государственного совета и государственного контроля, были приостановлены и тут же был подготовлен и принят новый временный основной закон. Но эти меры утвердили общепризнанный отправной пункт для последующего конституционного строительства [*Juotps* 1998, p. 237].

Принятие Декларации о независимости привело к усилению давления Москвы, с апреля 1990 г. установившей экономическую блокаду Литвы. В январе 1991 г. советские вооруженные силы попытались захватить стратегические здания Вильнюса и силой отстранить новые литовские власти. В столкновениях между войсками и литовскими демонстрантами погибли 14 и были ранены более 600 человек. После этих кровавых событий был проведен референдум, в котором участвовало 84,7 % населения Литвы и на котором за независимость высказались 90,5 % голосовавших.

**В Эстонии** в 1990 г. Народный фронт получил 43 % мест в Верховном совете, а вообще сторонники независимости — 75 % мест. Одновременно был создан Конгресс граждан (своего рода контрпарламент), который избирался только гражданами довоенной республики и их потомками. В марте Конгресс граждан постановил, что Верховный совет должен принять резолюцию, утверждающую, что юридически межвоенная Республика Эстония продолжает существовать, конституция 1938 г. остается в силе, а власть СССР в Эстонии является незаконной. Наличие двух парламентов (Верховный совет и Конгресс граждан) могло расколоть общество. Но идеи и цели большинства депутатов обоих парламентов были очень близки. Верховный совет 5 мая 1990 г. присоединился к резолюции Конгресса граждан и провозгласил начало переходного периода, который должен был привести к восстановлению независимости и конституционной власти. Согласно резолюции, принятой Верховным советом 7 августа 1990 г., Конституция Эстонской ССР признана недействующей. Наконец, на референдуме 3 марта 1991 г. 77,83 % принявших в нем участие (включая и лиц, приехавших в республику при советской власти) проголосовали за независимость страны.

### *Сравнение политических органов конституций...*

**В Латвии** выборы в Верховный совет фактически являлись референдумом о независимости. Народный фронт Латвии получил 2/3 мест, что позволило ему законным путем приступить к демонтажу старой системы. 4 мая 1990 г. Декларация Верховного совета о восстановлении независимости Республики Латвии положила начало переходному конституционному периоду.

Как и в Литве, в Латвии в январе 1991 г. дело дошло до вооруженных столкновений. И, как в Литве и в Эстонии, на референдуме в марте 1991 г. подавляющее большинство жителей Латвии (73,68 % голосовавших при 87,57 % участвовавших в голосовании) высказались за независимость.

Все республики Балтии продемонстрировали, что к независимости стремились подавляющее большинство балтийских народов, чему противостояли только часть (и даже не большинство) приехавших при советской власти русскоязычных мигрантов. Три балтийских народа продемонстрировали также организованность и уважение к правопорядку.

Но правовые аспекты борьбы за независимость были очень сложны, и в национальных движениях сталкивались разные взгляды. Во-первых, балтийские народы были глубоко убеждены, что независимость — их законное право и их присоединение к СССР было насильственным актом, не имевшим юридической силы. Не обладали юридической силой и все его последствия, включая и право на гражданство мигрантов, приезд которых в страны Балтии был обусловлен присоединением к СССР («из преступления не возникает права»). В Эстонии и Латвии даже были созданы «комитеты граждан», объединившие граждан довоенных республик и их потомков. Эти комитеты избрали Конгрессы граждан (своего рода контрпарламенты). Следствием идеи незаконности советской власти и независимости как возвращения к законности было и стремление к восстановлению конституций, которые действовали непосредственно перед советской оккупацией и аннексией.

Во-вторых, идеи независимости были неразрывно связаны не только с возвращением к прошлому, но и с вхождением в современную Европу. Между этими идеями существовало определенное напряжение, ибо Европа 1980—1990-х годов — это совсем не Европа 1930—1940-х годов. Ко времени утраты независимости во всех балтийских республиках были установлены авторитарные режимы, более или менее типичные для Европы того времени, но немыслимые в современной Европе. Перед всеми странами Балтии, таким образом, стояла задача примирить идеи возвращения, реставрации и вхождения в современную Европу.

В-третьих, борьбу за независимость реально возглавляли и направляли верховные советы и сформированные ими правительства, т. е. институты, возникшие в рамках советской легальности. Они принимали все подготавливавшие независимость акты и вели борьбу с московским центром. Они приобрели значительную легитимность, им принадлежала реальная власть. Международное сообщество именно в них видело законных представителей балтийских народов.

Эти противоречия не могли не вести к политической борьбе. Однако стремление к независимости и к возвращению в Европу было настолько сильным и всеобщим, что способствовало поиску компромиссов, сдерживало противоречия и позволило выработать приемлемые для всех решения.

В Москве в конце перестройки также развернулась ожесточенная борьба между союзными и республиканскими властями. Но расклад политических сил и их идеология здесь были совершенно иными, чем в балтийских странах. Такое единодушное стремление освободиться от СССР и «вернуться в Европу», какое было у балтийских народов, для русских было невозможно. Во-первых, потому что СССР был прямым продолжением и новой ипостасью Российской империи, государством, в котором русский язык был официальным и господствующим, Москва — столицей, а элита — в основном русской. Именно в виде СССР российское государство достигло максимального за всю историю своего существования могущества. Поэтому в России борьба с союзным центром не могла быть, как в балтийских странах, общенародной борьбой за национальное освобождение. Во-вторых, в России не могло быть и всеобщей идеи «возвращения в Европу», так как российское прошлое не давало возможности представить европейского типа правовое государство как нормальную, естественную форму национальной жизни. Поэтому политическое движение, возглавляемое Ельциным и боровшееся с союзным центром, идейно было значительно менее четким и однородным, чем балтийские, и не было, как освободительные движения в Балтии, движением подавляющего большинства. Хотя Ельцин и победил на президентских выборах, за него голосовали почти все, кто имел те или другие причины быть недовольным Горбачевым. Мало кто из голосовавших связывал свой выбор с идеей ликвидации СССР.

Реальную власть Ельцин получил в результате провала августовского 1991 г. путча, резко ослабившего позиции союзного центра и изменившего соотношение сил между центром и республиками. Сразу же после провала путча Россия признала независимость балтийских государств. Через несколько недель это сделали и союзные власти. Но СССР уже доживал последние часы. В декабре 1991 г. Россия, Украина и Белоруссия заключили соглашения, положившие конец существованию союзного государства.

Несмотря на то что официально Россия, как и балтийские страны, добилась независимости от СССР, реальное значение этого события было едва ли не противоположным значению независимости для балтийских народов. Независимость балтийских республик базировалась на четком и подавляющем консенсусе титульных наций. Это нашло четкое выражение в результатах выборов и референдумов. Боровшиеся за независимость балтийские лидеры имели на это недвусмысленный «общенародный мандат». У Ельцина ничего подобного не было, и даже постфактум он не решился на легитимизацию беловежских соглашений посредством референдума. Опросы общественного мнения четко показывали, что большинство россиян резко осуждали эти соглашения и ликвидацию СССР. Это не сплотило общество, а, напротив, еще более раскололо его, изолировало власть от общественного мнения<sup>2</sup>. Ельцина открыто обвиняли в том, что он ради личной власти разрушил государство, создававшееся веками,

<sup>2</sup> Даже в 1999 г., когда распад СССР в какой-то мере уже стал историей, только 31 % опрошенных россиян считали его неизбежным и 55 % — что его можно и нужно было избежать. Почти половина (48 %) не верили в способность постсоветских государств к самостоятельному существованию, считая, что они будут зависимы от России (см.: [Старые церкви 2000, с. 66]).

### *Сравнение политических органов конституций...*

кровью и трудом многих поколений русских. Можно сказать, что после беловежских соглашений для Ельцина уйти из власти означало отдать себя в руки жаждущих расправы над ним врагов. Борьба за власть превратилась для него в борьбу за жизнь. (Этим его положение принципиально отличалось от положения лидеров балтийских «революций», для которых отстранение от власти было, естественно, неприятным, но не катастрофическим событием.) И это стало важнейшим фактором, повлиявшим на формирование российской постсоветской конституции. У Ельцина и его сподвижников не было пути назад, из власти, поэтому им нужна была только такая конституция, которая делала бы невозможным законное смещение президента и сосредоточивала бы в его руках все рычаги власти.

В странах Балтии и в России в начале их постсоветского конституционного развития, таким образом, сложились совершенно разные политические ситуации, приведшие к разным конституционным следствиям. Но в этом проявлялась и зависимость от прошлого, от «ранее выбранных путей», о которой пишет Д. Норт. Балтийский консенсус, направлявший конституционное развитие стран Балтии по пути создания правовых демократических систем, возник в конце существования советской власти, но он не возник бы, если бы не было глубокого, основанного на религиозной и культурной общности балтийского ощущения единства с Европой, если бы не было межвоенной независимости и прецедента демократии. Бескомпромиссность ельцинской борьбы за власть, его решимость заключить соглашение о ликвидации СССР, не имея на это народного мандата, его бесстрашие и уверенность в том, что он сможет удержать власть, — все это было бы невозможно без российской традиции неограниченной, стоящей над законом верховной власти (будь то царская власть или власть коммунистических вождей). Разное прошлое и разные культуры через Ельциных, Сависааров, Ландсбергисов, Горбуновых и других деятелей этой поры толкали балтийские страны и Россию по разным направлениям конституционного развития.

## **Выбор между парламентской и президентской системами**

В начале 1990-х годов в балтийских странах сложилась в целом очень благоприятная обстановка для принятия конституций: эйфория от завоеванной победы и единодушие благоприятствовала компромиссам (см.: [Ruutsoo 1966, p. 65—94]). Тем не менее принятие конституций не могло не сопровождаться столкновением разных точек зрения и интересов.

Перед балтийскими народами стояла трудная задача примирить идею восстановления преемственности развития, прерванного советской оккупацией, с идеей возвращения в Европу. Важно было определить, нужно ли и можно ли восстанавливать конституции, действовавшие в момент советского вторжения и совершенно не соответствовавшие ни новым реалиям, ни новым европейским нормам.

Если же такое восстановление было бы невозможно, нужно было решить, какого типа конституционное устройство предпочтительнее — парламентское или президентское<sup>3</sup>.

В Эстонии Декларация независимости (август 1991 г.) предусматривала созыв Конституционной ассамблеи для разработки проекта новой конституции, который должен был быть вынесен на референдум. Ассамблея, приступившая к работе в сентябре 1991 г., состояла из 30 членов конгресса Эстонии, «контрпарламента», избранного только гражданами досоветской республики и их потомками, органа, воплощавшего идею правопреемственности и безусловно легитимного, исходя из идеи правопреемственности, но обладавшего скорее моральной властью, и трех членов Верховного совета, органа, исходя из идеи правопреемственности сомнительной легитимности, но осуществлявшего реальную власть — идеально компромиссный состав [Taube 2001, p. 49].

Конституционная ассамблея решила приступить к созданию конституции с выбора какого-либо рабочего проекта как точки отсчета. На этой стадии рассматривались несколько вариантов, а также конституции 1920 и 1938 гг.<sup>4</sup> Два проекта были сразу же отвергнуты как неудовлетворительные. Из трех оставшихся два (!) предусматривали сильную власть избираемого народом президента и только один — парламентскую систему. В конце концов за основу был принят проект, предусматривавший парламентскую форму правления и составленный группой членов конгресса Эстонии и Партии национальной независимости во главе с Ю. Адамсом. При этом, однако, в преамбуле к тексту оговаривалось, что новая конституция принимается на основе § 1 Конституции 1938 г., утверждавшего суверенитет народа.

Принятый Ассамблеей проект одобрили на референдуме 28 июня 1992 г. 90 % граждан межвоенной Эстонии и их потомков, составляющих примерно 2/3 населения. Одновременно был принят акт о введении в действие Конституции Республики Эстонии, предусматривавший прямые всенародные выборы первого президента, что должно было облегчить принятие конституции на референдуме<sup>5</sup>.

Относительно сильное движение по восстановлению конституции 1938 г. определялось в Эстонии не столько характером этой «суперпрезидентской»

<sup>3</sup> Парламентское устройство, при котором исполнительная власть зависит от законодательной, — правительство уходит в отставку, если лишается поддержки парламентского большинства, характерно для большинства европейских стран (наиболее яркое и классическое его выражение — британская вестминстерская модель). Президентская система, как в США, делает исполнительную власть независимой от поддержки или не поддержки парламента, но ограниченной системой разделения властей. Это важно подчеркнуть, поскольку в Восточной Европе очень часто президентская система ассоциируется с гипертрофией президентской власти, подминающей другие ветви власти.

<sup>4</sup> Идею возвращения к конституции 1938 г. поддерживали, кроме некоторых эстонских политиков (Липпмаа), влиятельные круги эстонской эмиграции.

<sup>5</sup> На референдуме решался также вопрос о предоставлении права голосования на предстоящих парламентских и президентских выборах примерно 5 тыс. человек, не имеющим права на автоматическое получение гражданства, которые подали прошения о гражданстве до 1 июня 1992 г. (53 % избирателей высказались против предоставления им такого права).



### *Сравнение политических органов конституций...*

конституции, сколько доведенной до логического конца идеей реставрации. В Латвии ситуация отличалась от эстонской, так как латвийский предвоенный авторитарный режим Ульманиса не имел своей конституции и демократическая конституция 1922 г., одна из наиболее демократических и продуманных конституций межвоенной Европы, формально не была отменена. Это обстоятельство оказало громадное влияние на латвийский постсоветский конституционный процесс. Как в Эстонии и Литве, вначале (в Декларации о суверенитете 4 мая 1990 г.) было провозглашено сохранение юридической силы конституции 1922 г., временно не действующей. В июле 1990 г. комиссия из 22 депутатов Верховного совета под председательством юриста, специалиста по конституционному праву А. Эндзинса приступила к рассмотрению и ревизии этого документа в соответствии с новыми политическими, экономическими и социальными реалиями. Таким образом, если в Эстонии для выработки конституции был создан особый орган, то в Латвии этим занимался «советский» Верховный совет. Но результатом деятельности комиссии было стало «реставрационистское» предложение — вернуться к первоначальному тексту.

Декларация независимости августа 1991 г. вновь содержала положение о восстановлении конституции 1922 г. Верховный совет объявил о ее полном восстановлении после парламентских выборов. Верховный совет восстановил также в несколько видоизмененной форме закон 1922 г. о выборах в сейм и назначил на 5—6 июня 1993 г. выборы в пятый (с 1922 г.) сейм. Конституция вступила в силу.

Возвращение к старому документу должно было подчеркнуть преемственность с первой, межвоенной, республикой и помочь исключить конфликты, неизбежные при принятии новой конституции. Правда, таким образом упускался шанс для выработки новых, более совершенных, институтов [Lin, Alfred 1996, p. 83]. Тем не менее конституция 1922 г. создавала достаточную основу для последующего демократического развития. Вокруг восстановления старой конституции в Латвии сложился полный консенсус, и в отличие от Эстонии и Литвы здесь даже не были представлены никакие альтернативные проекты.

Политическая система, установленная конституцией 1922 г., основана на вестминстерской модели. Она предусматривает сильный парламент, ответственную перед ним исполнительную власть кабинета министров и представительную фигуру президента. Одновременно в ней есть и механизмы прямой демократии по образцу веймарской конституции.

В Литве события развивались иначе и более драматично [Hollstein 1999]. Временный основной закон 1990 г., предусматривавший сосредоточение власти в Верховном совете, предполагал наличие стабильного парламентского большинства и общего политического консенсуса. Но в конце 1991 г. стабильность и единодушие в Верховном совете нарушились, возник парламентский тупик. Ситуация, таким образом, требовала быстрого принятия конституционных решений. К этому же времени комиссия Верховного совета из 14 человек во главе с юристом К. Лапинскасасом подготовила два проекта конституции. Один из них, поддержанный большинством комиссии, предусматривал парламентскую республику. Другой, поддержанный тремя членами комиссии, — президентскую систему. «Саюдис», однако, провел через Верховный совет проект меньшинства, устанавливавший сильное президентство (предполагалось, что президентом

будет избран добившийся большой популярности после августа 1991 г. лидер «Саюдиса» В. Ландсбергис). В мае 1992 г. состоялся референдум по этому проекту, но к урнам не явились достаточное число избирателей, и его результаты были признаны недействительными. Снова литовское общество оказалось перед двумя альтернативными проектами. Начался сложный поиск компромисса. Вариант, предполагавший президентскую систему, но с меньшими полномочиями президента, чем в проекте «Саюдиса», удалось сформировать только за две недели до референдума, назначенного на 25 октября 1992 г. — день выборов в сейм. Конституцию одобрили 75,4 % участвовавших в голосовании (57 % избирателей).

Борьба вокруг новой конституции в Литве оказалась более ожесточенной, чем в Эстонии и Латвии. Причем это было в большей мере противостоянием двух политических блоков («Саюдис» и Демократическая партия трудящихся, объединявшая либеральную часть бывшей коммунистической номенклатуры), чем выбор между конституционными проектами, поскольку стороны меняли свои позиции и оценивали проекты конституции прежде всего исходя из партийных интересов и перспектив завоевания власти в случае победы того или иного проекта<sup>6</sup>. Результат борьбы здесь оказался также иным, чем у северных соседей Литвы<sup>7</sup>.

И тем не менее различия между Литвой, с одной стороны, и Латвией и Эстонией — с другой, можно считать несущественными по сравнению с громадными различиями балтийских стран с Россией.

<sup>6</sup> «Саюдис» вначале, опасаясь популярности Бразаускаса, последнего руководителя Коммунистической партии Литвы, выведшего ее из КПСС, был за парламентскую республику, а затем, когда Ландсбергис приобрел большую популярность, перешел на позиции президентской республики. Как в той или иной мере везде, решения, которые должны определить государственный строй на много лет вперед, принимаются, в значительной мере исходя из соображений, связанных с очень узкой временной перспективой и партийными интересами. Судьба, однако, сыграла злую шутку, ибо, хотя именно «Саюдис» стремился к конституции с максимальными полномочиями президента, первым президентом Литвы стал Бразаускас.

О степени ожесточенности борьбы в Литве (значительно большей, чем в Эстонии и Латвии) может дать представление цитата из речи В. Ландсбергиса на митинге 17 мая 1992 г.: «Это не политическая борьба, а борьба моральная, между правдой и ложью, любовью и ненавистью. Наша поющая революция была криком надежды. Отдадим ли мы ее лживым предателям и контрреволюционерам?» (цит. по: [Lieven 1993, p. 258]).

<sup>7</sup> Очень трудно судить, в какой мере эти различия конституционного процесса и принятых конституций Литвы и ее северных соседей связаны с глубокими особенностями культур (лютеранских и католической). Вряд ли случайно Литва, в которой в начале 1990-х годов отчетливо проявилась некоторая тенденция к авторитарности, одновременно страна, где в межвоенный период демократия продержалась самое короткое время. Лозунг Ландсбергиса «Честный труд, семья, родина», звучавший, как отмечает А. Ливен, совершенно «по-петеновски» [Lieven 1993], и обвинения противников в «саботаже, воровстве, измене» — это не просто его личный стиль. В различии судеб демократических институтов в межвоенный и современный периоды проявляется эволюция европейского общества в целом, делающая «нормальное» в 1920—1930-х годах неприемлемым и недопустимым в 1990-е годы. Но при этом сохраняются и различия между странами, аналогичные различиям межвоенного периода, ибо они вызваны очень старыми и очень устойчивыми факторами.

### *Сравнение политических органов конституций...*

Вскоре после принятия Декларации о суверенитете (12 июня 1990 г.) Съезд народных депутатов России создал комиссию по подготовке проекта новой конституции. На пятой сессии съезда проект был представлен, но так как в него было внесено в конечном счете более 300 изменений, он потерял стройность и внутреннюю логику. Так, в проекте одновременно утверждалось и разделение властей, и съезд народных депутатов объявлялся высшим не только законодательным, но и исполнительным органом. Четкой модели у составителей проекта и депутатов не было. В их сознании соединялись противоречивые ориентации на западный конституционализм, на никогда не воплощавшуюся в жизнь, но сохранявшую в России большое идеологическое значение модель «Вся власть — Советам» и традиционные для России ориентации на сильную и стоящую над законом единоличную верховную власть. Неразбериху внесли претензии автономных национальных республик, объявивших о своих суверенитетах, которые тогда отнять было невозможно: их надо было как-то согласовать с принципом единства России. Съезд принял решение о введении поста президента России, которое в марте 1991 г. одобрили большинство избирателей (одновременно, однако, проголосовавших за сохранение СССР). Президентом был избран Ельцин, но границы его полномочий, полномочий съезда и Верховного совета не были определены.

В хаотичной борьбе вокруг конституции Ельцин, разумеется, стремился к президентской модели с максимальными полномочиями. Съезд, что также естественно, склонялся к модели, максимально приближающейся к формуле «Вся власть — Советам». С началом широкомасштабных и в высшей степени болезненных экономических реформ конфликт президента и депутатов развивался по нарастающей. В сентябре 1993 г. президент, явно нарушив конституцию и решения референдума марта 1993 г. (референдум, хотя и выразил доверие и одобрение президенту и высказался против его досрочной отставки, не согласился и с досрочным роспуском депутатов) объявил о роспуске Верховного совета и съезда. Часть депутатов не подчинилась указу и засели в здании парламента, куда стали стекаться вооруженные противники Ельцина. Президент прибег к помощи армии. Здание было обстреляно, сопротивление подавлено при многочисленных жертвах. Путь к принятию конституции, подготовленной исходя из предложений президента и устанавливающей суперпрезидентскую систему, был расчищен.

Окончательный вариант проекта конституции был готов в конце октября — начале ноября и немедленно направлен в регионы. Ельцин явно спешил. Он стремился избежать долгого обсуждения, которое могло бы способствовать новой кристаллизации оппозиции, деморализованной октябрьскими событиями. Референдум по конституции состоялся 12 декабря 1993 г. одновременно с выборами в новый парламент. И, хотя результаты выборов в Думу были неудачны для власти, за конституцию на референдуме высказалось необходимое большинство. По данным Центральной избирательной комиссии, в референдуме участвовали 56,63 % избирателей и за конституцию проголосовали 58,6 %. В ряде национальных регионов референдум по конституции, не давшей ясного решения проблемы разграничения федеральной и региональной властей, бойкотировался. В Чечне он вообще не проводился.

Российские учебники конституционного права подчеркивают демократизм принятия новой конституции общенародным голосованием [Шульженко 1995], но согласиться с этим трудно. В отличие от балтийских конституций российская конституция 1993 г. не основана на компромиссе и национальном консенсусе. Кроме того, в цепи событий, приведших к ее принятию, были не только нарушение президентом предшествующей конституции, соблюдать и охранять которую он клялся, но и дважды нарушение воли избирателей, выраженной на референдумах (о сохранении СССР и о досрочном роспуске депутатов). Конституция, таким образом, продиктована победителем, который берет все и не скрывает, что конституция не условие его власти, не те неизменные правила, которым он обязан подчиняться и по которым он может и выиграть, и проиграть, а скорее орудие его власти, безальтернативной и независимой. Да и сама процедура ее принятия на референдуме вызывала большие подозрения. Известный политик А. Лукьянов, бывший глава думского комитета по законодательству и судебной реформе, в интервью журналу «Государство и право» (1999. № 12) говорил даже о миллионах сфальсифицированных бюллетеней.

## Законодательная власть

### *Парламенты и законодательный процесс*

Эстонский парламент (рийгикогу), состоящий из 101 депутата, выбирается на четырехлетний срок на основе пропорционального представительства. Латвийский парламент (сейм) состоит из 100 депутатов и выбирается по системе, очень близкой к эстонской. После выборов в 7-й сейм в 1998 г. срок полномочий парламента был увеличен с 3-х до 4-х лет. Литовский сейм состоит из 141 члена и выбирается по смешанной системе (71 депутат — в одномандатных округах большинством избирателей округа и 70 — в многомандатных на основе партийных списков).

Во всех балтийских странах существуют барьеры для прохождения в парламент партий и партийных коалиций, как они приняты в большинстве стран с пропорциональной системой представительства. В Эстонии барьер установлен в 5 % голосов избирателей, в Латвии с 1995 г. он был поднят с 4 до 5 %, в Литве в 1992 г. был введен барьер в 4 % для всех партий, кроме партий этнических меньшинств; к выборам 1996 г. он поднят до 5 % для партий и 7 % для избирательных блоков.

Российский парламент (Федеральное собрание) значительно отличается от парламентов балтийских стран. Он состоит из двух палат, равных по статусу, но обладающих разными правами.

Совет федерации (верхняя палата) представляет интересы регионов. Каждый из 89 субъектов федерации посылает в него по два представителя (один от законодательной власти и один от исполнительной) (гл. 5, ст. 95.2). Это — типичная федеральная модель, и неофициальное именование членов Совета федерации сенаторами свидетельствует об американском примере. Однако способ избрания в верхнюю палату в российской конституции не определен и несколько раз менялся, что вело к значительным изменениям в ее реальном

### *Сравнение политических органов конституций...*

значении. Первый Совет федерации, который, как и первая Дума, был избран только на двухлетний срок, избирался, как и сенат США, прямым голосованием. В 1995 г. принят закон, по которому в Совете стали заседать непосредственно губернаторы и главы законодательных собраний субъектов федерации, что, с одной стороны, осложнило работу над законопроектами, поскольку новые сенаторы были заняты прежде всего деятельностью в регионах, но, с другой стороны, сделало его по-настоящему влиятельным органом, в какой-то мере ограничивавшим президентскую власть. Вероятно, последнее обстоятельство привело к тому, что при Путине порядок замещения сенаторских мест был изменен в третий раз. Теперь в нем заседают представители губернаторов и законодательных собраний, которые могут быть кем угодно. На практике ими становятся богатые или обладающие связями люди, предлагающие свои услуги региональным властям в обмен на приобретение сенаторского статуса. Лишение региональных руководителей депутатской неприкосновенности, которой они пользовались как сенаторы, и представительство в Совете федерации людей, не имеющих самостоятельной базы в регионах и зачастую вообще с ними не связанных, ослабило как Совет, так и региональные власти.

Государственная дума (нижняя палата) состоит из 450 депутатов и избирается на 4 года (только первая Дума была избрана на 2 года). Как и в Литве, половина депутатов избираются по партийным спискам, половина — в одномандатных округах. Для партий установлен 5 % барьер<sup>8</sup>. В законодательном творчестве Государственная дума и Совет федерации действуют независимо друг от друга. Они даже работают в разных зданиях: Ельцин очень опасался, что в один прекрасный день обе палаты смогут объединиться против него. Согласно ст. 106 Конституции через обе палаты обязательно проходят только законы по бюджету, федеральным налогам и сборам, финансовому, валютному, кредитному, таможенному регулированию и денежной эмиссии, ратификации и денонсации международных договоров, о границах России и войне и мире. Все другие законы, если они приняты Государственной думой и если Совет федерации не рассмотрел их в течение 14 дней, сразу же идут на подпись президенту (гл. 5, ст. 105.4). На практике рассмотрение законов Советом федерации в течение указанного срока технически невозможно. Однако в России внесение поправок в конституцию настолько сложно, что изменить это правило почти невозможно. Но в марте 1995 г. Конституционный суд вынес решение, согласно которому 14-дневный срок касается лишь начала, а не завершения рассмотрения закона Советом федерации.

---

<sup>8</sup> Названия зачастую говорят очень много об ориентациях общества и политиков. «Дума» — термин, имеющий в России древнее происхождение (Боярская дума), но прежде всего вызывающий в сознании образ квазиконституционного представительного органа позднего самодержавия. В сочетании с восстановлением монархической государственной символики это демонстрирует ориентацию Ельцина и общества на позднесамодержавную эпоху, когда власть главы государства была очень сильной и он был абсолютно несменяем и независим, но в то же время существовали определенные либеральные свободы. Термин «сенаторь» тоже не случаен, поскольку Россия видит и моделью своего желаемого положения в мире и своим соперником прежде всего США. Маленькая Эстония может ориентироваться на Швецию и Финляндию. Великая Россия — только на США.

Закон, отвергнутый Советом федерации, направляется в согласительную комиссию, составленную из представителей каждой палаты, которая вырабатывает исправленный компромиссный текст, вновь направляемый в Думу. Если Дума не соглашается с новым вариантом и при повторном голосовании за закон голосуют не менее 2/3 депутатов Думы, закон направляется на подпись президенту (гл. 5, ст. 105.5). Таким образом, Совет федерации обладает правом вето по отношению к законам, принимаемым Думой, но Дума может преодолеть вето.

### ***Законодательная инициатива, народная инициатива и референдумы***

В **Эстонии** правом законодательной инициативы обладают отдельные депутаты, фракции и комиссии рийгигогу и правительство. Президент имеет право инициировать только изменения конституции (§ 103). Народная инициатива в эстонской конституции не предусмотрена. Но положение о референдуме включено в конституцию, в основном из-за опасения, что конституция, не предусматривающая референдумы, может быть не принята избирателями. Однако право вынести вопрос на референдум имеет только рийгигогу; причем, если вынесенный на референдум законопроект отвергается, президент назначает внеочередные парламентские выборы. На референдум не могут выноситься вопросы бюджета, налогов, государственные договоры, вопросы введения и отмены чрезвычайного положения и государственной обороны (§ 105—106).

В **Латвии** правом законодательной инициативы обладают президент, правительство и группы депутатов числом не менее пяти человек. Особенностью латвийской конституции, объясняемой влиянием на нее конституции Веймарской республики, является признание широких прав народной инициативы. Для народной инициативы требуется 1/10 часть избирателей (отд. 5, § 65). Достигается это следующим образом. Сначала необходимо собрать нотариально заверенные подписи 10 тыс. избирателей. Затем предложение с подписями передается в ЦИК, который обязан организовать дальнейший сбор подписей в течение 30 дней. Если удастся собрать необходимое количество подписей, законопроект передается в сейм, и, если тот его отвергает, законопроект выносится на референдум. Закон считается принятым, если на референдуме проголосовали не менее половины избирателей, участвовавших в выборах последнего сейма, и за него проголосовало не менее половины. Если же речь идет о поправке к конституции, требуется одобрение половины всех имеющих право голоса (отд. 5, § 79-80).

Референдумы обязательны также в случае изменения сеймом ст. 1—3 и ст. 6 конституции (о Латвии как независимой демократической республике и об избрании сейма всеобщим равным, тайным и пропорциональным голосованием), возбуждения президентом вопроса о роспуске сейма и если не менее 1/3 избирателей потребуют референдум по законопроекту, задержанному президентом.

В действительности референдумы в Латвии редки. В октябре 1998 г. первый раз состоялся референдум в связи с третьей из описанных выше ситуаций. Референдум в ноябре 1999 г. об изменениях в законе о пенсиях не состоялся из-за низкой активности избирателей.

### *Сравнение политических органов конституций...*

**В Литве** правом законодательной инициативы пользуются члены сейма, президент и правительство, а также группы граждан, численностью не менее 50 тыс. человек, имеющих на это право. По решению сейма или по инициативе не менее 300 тыс. граждан, обладающих избирательным правом, объявляется референдум (гл. 1, ст. 9). Изменения в гл. 1 («Литовское государство») и гл. 14 («Изменения конституции») могут быть приняты только путем референдума.

**В России** право законодательной инициативы имеет очень широкий круг лиц и институтов: президент, Совет федерации и его члены, депутаты Думы, правительство, законодательные органы субъектов федерации, и по вопросам их ведения — Конституционный, Верховный и Арбитражный суды (ст. 104). Право народной инициативы не предусмотрено. Наилучшими возможностями для подготовки законов обладает администрация президента.

В период борьбы за власть с парламентом (март 1993 г.) Ельцин классически, в «бонапартистском» стиле, прибег к помощи референдума, который высказался против его досрочной отставки. В конституции механизм референдумов не был прописан, а закон о референдуме, принятый 10 октября 1995 г., делает их проведение почти нереальным. Для проведения референдума нужны подписи не менее 2 млн избирателей, причем на какой-то один субъект федерации должны приходиться не более 10 % из них. После этого подписи необходимо направить в ЦИК для проверки и оттуда в обе палаты и президенту. Президент должен запросить Конституционный суд о конституционности вынесенного на референдум вопроса.

Народная инициатива и референдумы постоянно являются предметом дебатов среди специалистов по конституционному праву. Естественно, что при становлении новых демократий роль их весьма велика. Но значение их в уже сформированной системе достаточно спорно. Референдум вроде бы непосредственный глас народа, высший инструмент демократии, чуть ли не ее прямое воплощение. Но именно здесь заключена опасность, ибо масса народа легко может принять такие решения, которые становятся необратимыми, ибо на референдум не может быть апелляции. Поэтому референдумы легко используются для легитимизации авторитарных решений и авторитарных систем.

Страны с сильными партийными системами обычно полагаются на представительную демократию и, как правило, не склонны апеллировать к референдумам и народным инициативам. Высказываются опасения, что механизмы прямой демократии в странах с еще не устоявшимися демократиями могут препятствовать складыванию устойчивых партийных систем. Но сильные партийные структуры также таят в себе угрозу, легко перерастая в партократии. Поэтому, например, шведский ученый Э. Мoberг видит в механизмах прямой демократии средство ослабления мощной шведской партократии [*Moberg* 1999, p. 305-365.].

Несомненно, однако, что в балтийских странах элементы прямой демократии, включенные в конституционное устройство, не могут вести к опасным последствиям. В современной же суперпрезидентской России применение таких механизмов практически исключено.

## **Законодательные права исполнительной власти**

Система полного разделения властей в духе Монтескье реально нигде не существует. Повсюду исполнительная власть в той или иной степени и в той или иной форме участвует в законодательном процессе, что входит в систему сдержек и противовесов между ветвями власти.

Мы уже говорили о законодательной инициативе, которой обладают президенты стран Балтии, кроме эстонского, чьи права ограничены правом предлагать поправки к конституции. Другие формы участия президентов в законодательстве — это их право вето и право выпускать указы.

**В Эстонии** президент пользуется лишь очень слабым правом вето. Он может вернуть в парламент неподписанный им закон с предложением своих поправок, но если рийгигогу их не примет, остается только один способ помешать его вступлению в силу — послать закон для проверки в Палату конституционного обозрения. Если палата признает его конституционным, президент обязан подписать закон.

Эстонский президент также может издавать указы, имеющие силу закона, но в крайне редких случаях, которые могут быть связаны только с чрезвычайным или военным положением, тогда, когда рийгигогу по каким-либо причинам не может собраться (перерывы между сессиями в эту категорию случаев не входят, как это было указано Палатой конституционного обозрения в решении от 13 июня 1994 г.) и в связи с неотложной государственной необходимостью. Но и в этих случаях указы должны быть скреплены подписями премьера и председателя рийгигогу и, как только рийгигогу вновь соберется, должны быть представлены ему для утверждения (§ 109). Кроме того, эти указы не могут касаться конституции, специально перечисленных (§ 104) и фактически распространяющихся на все важные сферы вопросов государственного устройства, бюджета и налогов (§ ПО).

Правительство может издавать постановления и распоряжения во исполнение законов при обязательной ссылке на соответствующие законы.

**В Латвии** президентское право вето непосредственно связано с механизмом референдума. Президент может в течение 7 дней вернуть закон в сейм для вторичного рассмотрения, но если закон принимается второй раз без изменений, он обязан его подписать (ст. 71). Однако у него есть право задержать публикацию закона на 2 месяца (это право становится обязанностью, если этого требуют 1/3 депутатов сейма). В этом случае, если за 2 месяца за это выскажется 1/10 часть избирателей, закон подвергается референдуму, а если нет, то вступает в силу. Но если сейм вторично вотирует такой закон и за него выскажутся не менее 3/4 депутатов, он вступает в силу без референдума (ст. 72). Поскольку механизм ввода в действие референдума очень сложен и громоздок и сейм может его не допустить (при достаточном единодушии его членов), президентское вето в Латвии также следует признать очень слабым.

Президент может выпускать указы, но все они должны быть подписаны премьер-министром или соответствующим министром, которые несут за них ответственность. Президент несет ответственность только за решения о роспуске сейма (если оно не утверждается референдумом, он уходит в отставку) и за



### *Сравнение политических органов конституций...*

назначение премьера (ст. 53). Президент может быть привлечен к уголовной ответственности, если за это выскажутся 2/3 сейма (ст. 54).

Кабинет министров по вопросам, не имеющим отношения к государственному устройству, а также амнистии, бюджету, эмиссии и налогам, в случае необходимости может издавать постановления, имеющие силу закона в перерывах между сессиями сейма. Но эти постановления теряют силу, если на ближайшей сессии они не будут представлены в сейм на утверждение (ст. 81).

**В Литве** президент может вернуть закон для вторичного обсуждения в сейм, и если за него без изменений голосует более половины (а в случае конституционного закона не менее 3/5) депутатов, он обязан его подписать (ст. 73). Президент имеет также право издавать акты-декреты, в оговоренных случаях требующие подписи премьера или соответствующего министра, которые несут за них ответственность (ст. 85). В случае совершения преступления или грубого нарушения конституции президент может быть отстранен голосованием 3/5 депутатов сейма.

**В России** для преодоления президентского вето требуется 2/3 голосов депутатов Думы и членов Совета федерации. Собрать в двух палатах необходимое количество голосов крайне трудно, и Ельцин пользовался правом вето очень широко. Его обвиняли даже в том, что он пользуется вето, чтобы сохранить максимально широкой законодательно нерегулируемую сферу, в которой он мог править посредством указов. Конституционный суд признал такие права президента с оговоркой (подобные указы должны иметь силу закона только до принятия нового законодательства).

В связи с использованием права вето в России возник важный прецедент ограничения власти президента. Речь идет о ситуации, когда обе палаты парламента смогли 2/3 голосов преодолеть вето президента, но тот все равно (в полном противоречии с созданной им же конституцией) отказался закон подписывать. Конституционный суд в апреле 1998 г. обязал его это сделать, и Ельцин подчинился.

В отличие от Ельцина Путин может не прибегать так часто к праву вето, ибо в Думе он имеет прочное парламентское большинство, а Совет федерации при нем стал совершенно ручным. Однако он широко использует право издавать указы, которые в России не требуют подписи премьера или соответствующего министра. Так, своим указом он освободил Ельцина и его семью от возможных уголовных обвинений. Громадная по значению административная реформа — создание над субъектами федерации административных округов с назначаемыми президентом представителями — также проведена указом.

При Путине власть президента значительно упрочилась и расширилась за счет ослабления парламентской власти (Совета федерации), региональных властей, достижения пропрезидентского большинства в Думе и укрепления президентской вертикали. Но наряду с этим в какой-то мере мы видим и другую тенденцию — принимаются новые законы, ограничивающие сферу, регулируемую президентскими декретами.

## Исполнительная власть

### *Избрание президента и назначение правительства*

Во всех балтийских странах главой государства считается президент, хотя реальная власть президентов в них совершенно разная. **В Эстонии** она минимальная, и согласно эстонской конституции исполнительная власть принадлежит не президенту, а кабинету министров (§ 86). **В Латвии** президент рассматривается как глава исполнительной власти и даже может проводить заседания кабинета министров, устанавливая повестку дня таких заседаний (ст. 46), но в латвийской парламентской системе исполнительная власть обладает относительно небольшими правами и очень зависима от парламента. **В Литве** президент — глава государства и исполнительной власти, он направляет внешнюю политику государства.

Роль президента **России**, определенная конституцией, поистине грандиозна. Российский президент является не просто главой государства и исполнительной власти, но «гарантом Конституции, прав и свобод граждан». Он «...принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти... <...> ...определяет основные направления внутренней и внешней политики» (ст. 80, 2, 3). На российское понимание природы президентской власти, несомненно, повлиял пример царской власти. Для Ельцина подсознательно моделью власти была модель позднего, включавшего элементы конституционализма, российского самодержавия.

Способ избрания президента отражает взаимоотношения его власти и власти парламента. **В Эстонии** президент избирается рийгигогу тайным голосованием. Избранным считается кандидат, за которого проголосовали 2/3 депутатов. Если после трех туров голосования кандидат так и не избран, собирается коллегия выборщиков из членов рийгигогу и представителей местных советов (по одному от совета). Коллегия должна выбрать между двумя кандидатами, получившими в рийгигогу наибольшее количество голосов, причем группы из 21 члена коллегии имеют право выдвигать и новых кандидатов (§ 79). Президент избирается на пять лет и может быть переизбран на второй срок.

**В Латвии** президент также избирается парламентом, причем для его избрания в отличие от Эстонии требуется только простое большинство (51 голос). Он также может быть переизбран на второй срок.

**В Литве** и в **России** в отличие от Эстонии и Латвии президенты избираются всенародным голосованием. В Литве — на пять лет, в России — на четыре года. В обеих странах они могут переизбираться на второй срок.

Особенностью российской постсоветской истории является то, что на обоих состоявшихся в России выборах президента побеждал действующий президент: в 1996 г. — Ельцин, в 2000 г. — Путин, которому Ельцин передал свою власть и который уже исполнял обязанности президента. Ротации власти в России еще ни разу не происходило.

**В Эстонии** в течение 14 дней после отставки правительства президент должен назначить кандидата в премьеры. В свою очередь, этот кандидат обязан

### *Сравнение политических органов конституций...*

также в 14-дневный срок представить рийгигогу доклад об основах формирования правительства. Доклад не обсуждается, но после него происходит голосование по кандидатуре. Если кандидатура проходит, будущий премьер должен в течение недели представить президенту список кабинета, который президент утверждает в течение трех дней. Если же кандидат в премьеры отвергается рийгигогу или не может сформировать кабинет, президент выдвигает другую кандидатуру. Если отвергается и она, право выдвижения переходит к парламенту. Если же и парламент оказывается неспособным сделать это в течение 14 дней, президент объявляет внеочередные парламентские выборы (§ 89).

В **Латвии** конституция определяет только то, что президент назначает премьера (здесь он официально называется президентом министров), который формирует кабинет (ст. 55—56). Реального различия в эстонском и латвийском конституционном устройстве нет. Просто в эстонской конституции существуют некоторые теоретические возможности, которых нет в латвийской.

Схожая система предусмотрена и в **Литве**. Здесь премьер также назначается президентом с одобрения сейма, а министры назначаются президентом по представлению премьера. Премьер в течение 15 дней должен представить сейму правительство и программу, которые также должны быть одобрены сеймом (ст. 92). При разном происхождении президентской власти (голосование парламента в Эстонии и Латвии и общенародное голосование в Литве) кабинеты министров формируются фактически одинаково. Правительства стран Балтии формируются партиями или коалициями, победившими на выборах и обладающими парламентским большинством. Это не оговаривается в конституциях, поскольку очевидно и поскольку конституционное устройство исключает правительство, не опирающееся на большинство в парламенте.

Совершенно иные взаимоотношения существуют между исполнительной и законодательной властями в **России**. Президент предлагает Думе кандидатуру премьера, и Дума должна в течение недели принять ее или отвергнуть. Если она отвергает кандидатуры президента трижды, президент может распустить Думу и назначить новые выборы. Эта угроза, которой Дума не может ничего противопоставить, — сильнейшее орудие президента, при помощи которого Ельцин заставлял Думу голосовать за кандидатов, представлявших думское меньшинство (подобная ситуация в балтийских странах невозможна). Конституционная практика еще более расширила права президента. Здравый смысл подсказывает, что когда по конституции Дума отклоняет президентского кандидата и представляется другой, имеются в виду разные кандидаты. В такой интерпретации у Думы есть реальные возможности влиять на назначение премьера. Но формально в конституции не сказано, что эти три кандидатуры — это три разных человека, и когда, например, кандидатура В. Кириенко было отвергнута Думой, президент второй раз представил ее же. На третий раз Дума сдалась и утвердила Кириенко. Эта президентская интерпретация конституции, в которой он явно пошел даже дальше своих же первоначальных намерений при ее создании, не была оспорена Конституционным судом и стала конституционной нормой. Фактически Дума вообще лишилась влияния на назначение премьера.

## **Взаимный контроль парламента и исполнительной власти**

**В Эстонии** правительство ответственно перед рийгигогу, который может вынести вотум недоверия правительству, премьеру или конкретным министрам. Вотум должен быть инициирован в письменной форме не менее чем 1/5 членов парламента. Если недоверие правительству или премьеру выражено, президент по рекомендации правительства может объявить внеочередные парламентские выборы. Если вотум недоверия выражен отдельному министру, президент освобождает его от должности. Если вотум недоверия не прошел, повторный вотум может быть представлен на голосование только по истечении трех месяцев (§ 97).

Досрочные выборы в рийгигогу предусмотрены в следующих случаях: когда парламент отказывается утвердить кандидатуру премьера, предложенную президентом, после чего либо он отказывается утвердить и вторую кандидатуру, либо президент отказывается эту вторую кандидатуру представить, а сам парламента не способен в двухнедельный срок сформировать правительство (§ 89); в случае вотума недоверия правительству или премьеру по рекомендации премьера, как об этом сказано выше (§ 97); когда вынесенное рийгигогу на референдум предложение не принимается (§ 105) и когда рийгигогу не в состоянии утвердить бюджет в течение двух месяцев с начала бюджетного года (§ 119).

**В Латвии** премьер-министр и министры ответственны перед сеймом. Если сейм выражает недоверие премьеру, в отставку подает весь кабинет. Если недоверие выражено одному министру, премьер назначает другого человека, который утверждается сеймом. Президент имеет право предложить досрочный роспуск сейма, после чего вопрос выносится на референдум. Если предложение президента принимается, в течение двух месяцев после роспуска сейма должны состояться новые выборы (ст. 48). Если же нет, президент лишается своего поста, и сейм обязан на оставшийся срок его полномочий избрать нового президента (ст. 50). Сейм может также сместить президента (обязательно на закрытом заседании) по предложению не менее половины депутатов и если за него проголосует не менее 2/3. После этого сейм обязан избрать нового президента.

Такой порядок создает систему взаимного контроля президента и сейма и одновременно барьер против возможных злоупотреблений угрозами друг против друга и, особенно, против возможных авторитарных тенденций президентской власти [Cielava, Melkisis 1994, p. 20—21]. Может показаться странным, что решение президента о роспуске парламента должно утверждаться референдумом. Здесь, на мой взгляд, проявляются несколько преувеличенные представления создателей латвийской конституции о готовности граждан участвовать в текущей политике. Кроме того, эта очень громоздкая процедура отнимает много времени, в течение которого может возникнуть опасный вакуум власти [Taube 2001, p. 118]. Но, возможно, эффективность этих положений латвийской конституции проявляется именно в том, что угроза использования этих механизмов всегда оказывалась достаточной и на практике они никогда не применялись.

**В Литве** правительство солидарно ответственно перед сеймом, в то время как отдельные министры подотчетны премьеру и считаются ответственными и

### *Сравнение политических органов конституций...*

перед сеймом, и перед президентом (ст. 96). Сейм может выразить недоверие правительству или премьеру, после чего правительство обязано подавать в отставку, или отдельным министрам. Если меняется больше половины министров, правительство должно вновь получить полномочия от сейма или подать в отставку. Отставка правительства обязательна также, если сейм два раза не одобрит его программы, в случае смерти или отставки премьера и после выборов в сейм (ст. 101) и при избрании нового президента (ст. 92).

Конституция предусматривает также механизмы взаимного контроля сейма и президента. Если президент не подписывает принятый сеймом закон в течение 10 дней, закон вводится в действие, будучи подписанным председателем сейма (ст. 71). Но в течение этих 10 дней президент может вернуть закон со своими поправками в сейм на рассмотрение. Если сейм принимает закон в прежнем виде голосами более половины депутатов (если закон конституционный — более 3/5), президентское вето преодолевается и он обязан его подписать.

Президент также имеет право объявлять досрочные выборы в сейм, если: сейм в течение 30 дней после представления программы правительства не принимает по ней решения или в течение 60 дней после ее представления не одобряет ее дважды; по предложению правительства, если сейм выразил ему недоверие. Досрочные выборы объявляются только в том случае, если до истечения срока полномочий президента осталось более шести месяцев и если после предшествующих досрочных выборов прошло более шести месяцев (ст. 58). Но при этом выбранный на досрочных выборах сейм может в течение 30 дней со дня своего первого заседания большинством в 3/5 всех депутатов объявить досрочные выборы президента (ст. 87).

**В России** кандидатуру премьера выдвигает президент, который может распустить Думу, если она трижды выразит несогласие с его кандидатурой. Президент также имеет право распустить парламент в случае выражения им недоверия правительству, причем в отличие от литовского президента для этого ему не нужно представления правительства. Парламент же фактически не имеет средств контроля над президентской властью, кроме совершенно исключительного средства возбуждения процедуры импичмента президента. Эта процедура, предусмотренная российской конституцией, крайне сложна и требует реально невозможных единодушия и согласованности действий Думы, Совета федерации, Верховного и Конституционного судов (ст. 93).

Если в Латвии и Эстонии мы имеем дело с парламентскими системами, а в Литве — с президентской, основанной на разделении властей, то в России — с суперпрезидентской системой, не имеющей аналогов в западном мире, но, очевидно, соответствующей русской культуре и исторической традиции и безусловно отвечающей стремлениям первого президента России.

### *Другие полномочия президентов*

Президенты имеют и другие полномочия, позволяющие им влиять на государственную политику и даже на судебные органы. Таковым является право назначения на разные государственные должности и предложения кандидатур на них.

**В Эстонии** президент вносит в рийгигогу предложение о назначении на должность председателя Государственного суда, председателя совета Банка

Эстонии, государственного контролера, канцлера юстиции и командующего или главнокомандующего силами обороны (§ 78.11). Это не право назначения, но все равно это — достаточно большая власть, поскольку рийгикогу не может назначить на эти должности кого-либо, без рекомендации президента. По рекомендации Государственного суда президент назначает судей. Кроме того, он присваивает воинские и дипломатические звания. Только по его рекомендации рийгикогу может вводить военное положение, объявлять мобилизацию и демобилизацию. (Некоторые рекомендации президента Мери, например кандидатура 28-летнего человека на должность канцлера юстиции и человека, долгие годы служившего в армии США, на должность командующего Силами обороны, вызвали негодование рийгикогу.) По предложению правительства президент назначает и отзывает дипломатических представителей, принимает верительные грамоты иностранных представителей в Эстонии. Кроме того, он награждает государственными наградами. Палата конституционного обзора даже расширила в этом отношении его права, признав, что закон, по которому он может даровать награды за службу лишь тем, кто рекомендован Комитетом по наградам, не конституционен и лишает президента его законных полномочий.

Президент **Латвии** также назначает латвийских и принимает иностранных дипломатических представителей, в случае войны назначает главнокомандующего, имеет право помилования преступников.

Президент **Литвы** представляет в сейм кандидатуры судей Верховного и Апелляционного судов и трех судей Конституционного суда и из утвержденных судей — кандидатуры председателей этих судов, назначает судей и председателей окружных судов, представляет в сейм кандидатуру государственного контролера и председателя правления Банка Литвы. С одобрения сейма он назначает и освобождает командующего войсками и руководителя службы безопасности, присваивает высшие воинские звания, по представлению правительства назначает и отзывает дипломатических представителей Литвы, обладает правом помилования. Необходимо отметить, что если президенты Эстонии и Латвии в отношениях с иностранными государствами выполняют лишь представительские функции, то литовская конституция оговаривает, что президент решает важнейшие вопросы внешней политики и совместно с правительством осуществляет внешнюю политику.

Российский президент представляет Думе кандидатуру председателя Центрального банка; Совету федерации — кандидатуры судей Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов и генерального прокурора. Президент назначает судей других федеральных судов, назначает и освобождает высшее командование и дипломатических представителей. Ельцин широко пользовался этими правами и отстранил от должности генерального прокурора Ю. Скуратова без утверждения Советом федерации. Конституционный суд, однако, не усмотрел здесь нарушения конституции, решив, что это не снятие, а временное отстранение от должности и президент имеет на это право.

Президент назначает Совет безопасности, который приобрел особое значение во время чеченской войны. Чеченская война выявила всю безграничность и фактическую над конституционность президентской власти. Война была начата по секретным указам президента без ведома парламента и без введения военного или чрезвычайного положения. И тем не менее Конституционный суд

## *Сравнение политических органов конституций...*

30 июня 1995 г. (правда, не единогласно) признал правомочными действия Ельцина, поскольку речь шла о единстве федерации и «восстановлении конституционного порядка», законными, а нарушения прав человека в Чечне — «эксцессами исполнения».

Российский президент назначает собственную администрацию. Такая громадная подконтрольная президенту бюрократическая администрация, как в России, очевидно, не имеет аналогов ни в одной стране мира, включая США (о балтийских странах и говорить нечего). Администрация российского президента подготавливает законопроекты и указы. Координация и контроль над деятельностью исполнительной власти субъектов федерации — также ее дело. Постепенно она стала грандиозным суперорганом, контролирующим всю структуру власти.

Ельцин, будучи президентом, назначал своих представителей в субъектах федерации, которые, однако, зачастую попадали под влияние местных элит и не могли успешно выполнять контрольные функции. При Путине были созданы федеральные округа, в которых представитель президента контролирует большую группу субъектов федерации, что сделало представителей более подконтрольными президенту и независимыми от местных властей. Президент через администрацию и своих представителей сдерживает центробежные тенденции громадной и гетерогенной федерации.

## *Судебный контроль над политическими органами*

*Идея* судебного органа, охраняющего конституцию, возникла в США. Но институт особых конституционных судов впервые сформировался в Германии и Австрии. Сейчас почти все посткоммунистические страны Центральной и Восточной Европы создали конституционные суды, правда, с разными задачами и сферами деятельности.

В Скандинавских странах существует другая традиция. Здесь традиционно придавалось особое значение предварительной проверке законопроектов на конституционность (в конституционных комиссиях парламентов) и господствовала вера в способность обычных судов решать споры о конституционности того или иного законодательного акта уже на фазе применения закона. Характерно, что по новой конституции, принятой в 2000 г.<sup>9</sup>, Конституционный суд в Финляндии не предусмотрен<sup>10</sup>.

Страны Балтии в судебном контроле над конституционностью пошли разными путями.

**Эстония** — единственная балтийская страна, которая последовала скандинавскому примеру предварительной проверки и контроля посредством обыч-

<sup>9</sup> Финляндия перешла от президентской системы, которая рассматривалась как архаичная, к парламентской. Многочисленные проблемы, возникшие в связи с этим, прекрасно иллюстрируют колоссальные трудности изменения раз выбранной и уже устоявшейся конституционной модели.

<sup>10</sup> Отсутствие эффективного способа обозрения конституционности законодательных актов удивило шведского ученого И. Нергелиуса: в Швеции подобная система подвергается острой критике, поскольку обычные судьи не готовы и не хотят заниматься проблемами конституционности.

ных судов. Все законы и резолюции рийгикогу, декреты президента, законодательные документы, принятые исполнительной или местной властями, а также все заключенные международные договоры до вступления в силу согласно ст. 2 Акта о введении в действие Конституции, рассматриваются Палатой конституционного обзора Верховного суда. Палата состоит из пяти членов, избираемых на пять лет Верховным судом на пленарном заседании, причем они могут избираться и на второй срок. Судьи, входящие в палату, избираются из состава Гражданской, Уголовной и Административной палат Верховного суда (по одному от каждой палаты) по рекомендации председателя Верховного суда, их работа в палате совмещается с работой в других палатах. В случае обращения в Палату конституционного обзора кого-либо из членов Верховного суда дело рассматривается на пленарном заседании суда. Председателем палаты *ex officio* является председатель Верховного суда.

Правом обращения в палату обладают президент, канцлер юстиции и суды. Президент обращается в палату после того, как он отказывается утвердить закон, дважды принятый рийгикогу без поправок. Если палата признает его конституционным, президент обязан его утвердить. Канцлер юстиции может направить в палату любой законодательный акт. Предварительно, однако, он должен рекомендовать принявшему законодательный акт органу в течение 20 дней привести его в соответствие с конституцией. Он также может направить в палату любой международный договор, заключенный Эстонией.

Контроль над конституционностью законодательства, уже вступившего в силу, также осуществляется по скандинавской модели, модифицированной участием Палаты конституционного обзора. Суды обязаны не применять законодательных актов, противоречия которых с конституцией они обнаружили, известив об этом Верховный суд и канцлера юстиции и тем самым введя в действие процедуру конституционного обзора<sup>11</sup>.

Частные лица не могут обращаться в палату. У них есть два косвенных пути дойти до нее — через суды и через канцлера юстиции<sup>12</sup>. До июня 2000 г. Палата конституционного обзора рассмотрела 45 дел. Из них 15 были направлены канцлером юстиции, 8 — президентом и 22 — судами.

Институт канцлера юстиции был впервые установлен эстонской конституцией 1938 г. Так же как и в финляндской конституции 1922 г., канцлером юстиции был юрист, назначаемый президентом и консультировавший его. Есть историческое сходство этого института с российским институтом прокурора в его первоначальной форме. Канцлер назначается рийгикогу по рекомендации президента на семь лет и может быть отставлен лишь по решению суда. Разнообразные функции канцлера определены в § 139 эстонской конституции и могут быть подразделены на три группы: обзор конституционности законодательства общего применения; анализ законопроектов (своего рода предвари-

<sup>11</sup>Значительным недостатком эстонской системы является то, что она не предусматривает в этом случае приостановки рассмотрения дела. Оно продолжает рассматриваться без применения спорного закона и не пересматривается, даже если палата признает его конституционным [Taube 2001, p. 107].

<sup>12</sup> В Эстонии обсуждаются вопросы о предоставлении права обращения частным гражданам и расширении сферы деятельности палаты на контроль над выборами и над выполнением своих обязанностей высшими должностными лицами.



### **Сравнение политических органов конституций...**

тельное обозрение) и предоставление в связи с ними юридических советов; вынесение рекомендаций о возбуждении уголовных дел против членов рийги-когу, президента, министров, генерального аудитора и судей Верховного суда. Кроме того, Акт о канцлере юстиции 1999 г. добавляет четвертую категорию его функций — омбудсмена, надзирающего над законностью действий государственных органов и соблюдением ими конституционных прав и свобод.

**Латвия** после восстановления конституции 1922 г. предприняла серьезную судебную реформу. Краткие статьи конституции относительно судов были исправлены. В первой версии закона (1996 г.) о Конституционном суде обращения частных лиц не были предусмотрены, в новой версии 2000 г. они допускаются.

В суде семь судей. Трое из них рекомендуются не менее чем 10 депутатами сейма, двое — кабинетом министров и двое — пленумом Верховного суда. За каждого должны проголосовать не менее 51 депутата сейма. Судьи служат 10 лет и не могут переизбираться. Они не могут заниматься другой публичной деятельностью и состоять еще где-либо в штате.

Сфера юрисдикции суда очень широка. С момента своего возникновения и до 27 июня 2000 г. суд вынес 16 окончательных вердиктов. В девяти случаях они были приняты по обращению группы членов сейма, в двух — кабинета министров, двух — городских советов и по одному — NHRO, Совета государственного контроля и генерального прокурора. Тем не менее, особенно в первые годы, суд испытывал большие трудности из-за недостаточного финансирования. По Эндвинсу, он вообще в громадной мере зависит от произвола кабинета министров [*Endvns* 1998, p. 369].

**В Литве** идея введения института, который бы осуществлял юридическое обозрение, обсуждалась еще в межвоенный период и присутствовала в реформационной программе «Саюдиса». Конституционный суд был создан в 1992 г. с принятием конституции. Специальный закон о Конституционном суде был принят в феврале 1993 г. Суд состоит из 9 судей, избираемых на 9 лет, причем каждые три года три судьи переизбираются (ст. 103.1), как это делается во Франции. Судьи избираются сеймом, причем три кандидатуры предлагает президент, три — председатель сейма и три — председатель Верховного суда, что напоминает итальянскую процедуру [*Zilys* 1998a, p. 243—291; 1998b, p. 232—247].

Независимость Конституционного суда обеспечивается рядом мер. Так, судьям запрещены политическая деятельность, служба в государственной администрации и работа в бизнесе. Не допускаются заявления судей, не согласных с решением суда. Все решения принимаются большинством голосов, и судьи не могут воздерживаться от голосования или не участвовать в нем. Конституционный суд принимает решения, постановления и заключения.

Решения касаются конституционности законодательных актов, принятых сеймом, президентом и правительством (ст. 105.1—2). Право обращаться в суд сформулировано таким образом, чтобы разные государственные институты могли контролировать друг друга. Инициировать рассмотрение законодательных актов, принятых сеймом, могут правительство, 1/5 часть членов сейма и суды; декретов президента — не менее 1/5 сейма и суды; постановления правительства — опять-таки не менее 1/5 сейма, суды и президент. Если обычный суд, рассматривая какое-либо дело, приходит к выводу о неконституционности относящихся к нему законов, судья обязан приостановить рассмотрение дела и обратиться в Конституционный суд.

Решения принимаются по вопросам, не позволяющим вынести вердикт. Заключение принимается: в случае нарушения законодательства о выборах; по вопросу о том, позволяет ли президенту состояние здоровья продолжать выполнять свои обязанности; по вопросам соответствия международных соглашений конституции; по вопросам соответствия конституции действий членов сейма или других государственных лиц, в отношении которых возбуждено дело об импичменте.

Конституционный суд в Литве очень активен, выступая в роли арбитра между исполнительной и законодательной властями, и добился большого политического значения. С начала деятельности суда уже сложилось обширное казусное право. К 30 июня 2000 г. судом были рассмотрены 119 дел, относящихся к вопросам компетенции государственных органов и конституционных прав граждан, больше всего прав собственности. Из них 53 инициированы судами, 60 — депутатами сейма, 2 — президентом и 4 — правительством. Частные лица не могут сами запрашивать Конституционный суд и обращаются в него лишь через обычные суды.

В **России** юридический контроль над законодательством был введен еще в советское время. Первый Конституционный суд начал работу 6 мая 1991 г. Перед ним встали задачи неимоверной сложности, поскольку он должен был интерпретировать латаную-перелатаную и абсолютно не отвечающую потребностям страны, переходившей к демократии и господству закона, советскую конституцию 1977 г. В российской юридической литературе этот суд затем обычно критиковался за вовлеченность в политический процесс [*Шульженко* 1995], что, однако, в России было почти неизбежно.

В 1993 г. дело дошло до острого конфликта суда с Ельциным, декрет которого о введении чрезвычайного положения и роспуске Верховного совета был признан неконституционным. Данное решение Верховного суда можно критиковать за то, что суд действовал не на основании какой-либо документации, а реагируя на телеобращение президента, однако в своей поддержке Верховного совета суд был несомненно прав, ибо конституция 1977 г. утверждала примат законодательной власти над исполнительной и никаким правом роспуска парламента президент не обладал.

Конфликт с Конституционным судом был разрешен Ельциным по форме несколько иначе, а по сути тем же способом, как и конфликт с парламентом. Парламент был насильственно разогнан, а деятельность Конституционного суда была приостановлена. Ельцин получил возможность создать нужную ему конституцию.

Деятельность нового Конституционного суда основывается на Конституции 1993 г. и Законе о Конституционном суде 1994 г. В суде 19 судей. Основные принципы работы суда близки к принципам работы литовского и латвийского судов. Судьи не имеют права участвовать в партийной деятельности и делать заявления по поводу дел, которые рассматриваются или могут рассматриваться судом. Правом обращаться в Конституционный суд обладают президент, Совет федерации, Государственная дума, 1/5 часть депутатов Думы или Совета федерации, Верховный суд, Высший арбитражный суд, органы законодательной и исполнительной власти субъектов федерации, а также обычные суды и частные лица, если они обращаются именно по вопросам конституционности законов,

### ***Сравнение политических органов конституций...***

а не правомочности основывающихся на этих законах действий властей. В последних случаях частные лица могут обращаться в обычные суды, к омбудсменам и в прокуратуру.

Институт генеральных прокуроров возник в императорской России. Генеральные прокуроры выполняли функции глаз и ушей государевых, следили за исполнением фомадным бюрократическим аппаратом империи законов и указов царя. Большевики унаследовали этот институт, затем перешедший и в посткоммунистическую Россию. Генеральный прокурор возглавляет систему прокуратуры и назначает прокуроров. Хотя прокуроры могут лишь давать рекомендации, роль прокурорского надзора в России очень велика, и прокуроры пользуются большой властью.

Задачи, стоящие перед Конституционным судом, созданным по новой российской конституции, также достаточно велики и сложны, поскольку множество положений конституции, по которым не было найдено политического компромисса, представлены в туманной и неясной форме. Суд, таким образом, должен как бы продолжить своими решениями работу создателей конституции. Однако новый Конституционный суд, памятуя об исходе прежних столкновений с президентской властью, предпочитает осторожные и узко легалистские позитивистские интерпретации<sup>13</sup>. Большая часть дел решается в пользу президента. Наиболее ярким примером такой пропрезидентской тенденции является решение 1995 г., признающее конституционными секретные приказы президента, положившие начало войне в Чечне. Правда, решение явно досталось с большим трудом и не было единогласным. После того как Путин пошел еще дальше своего предшественника в усилении своей власти и централизации, Конституционный суд приступил к проверке соответствия конституции федерации конституциям ее субъектов.

Новый Конституционный суд сталкивается с той же проблемой, с какой сталкивались его предшественники. И федеральные, и региональные власти не всегда следуют его решениям. Самый яркий пример — практика прописки. Несмотря на несколько решений суда, признавших правила прописки неконституционными, во многих крупных городах требуется разрешение на проживание. Это подрывающее авторитет суда нежелание выполнять его решения в большой мере является проявлением русской государственной традиции, не признающей судебных офаничений государственных органов. В делах, связанных с федеральной структурой, неповиновение решениям суда обусловлено специфически российским туманным федерализмом, не имеющим ясной и общепринятой правовой основы.

## **Заключение**

При сходстве проблем перехода от коммунизма к демократии и рынку и при даже не сходстве, а идентичности исходной точки развития балтийские страны и Россия пошли по совершенно разным путям конституционного развития.

<sup>13</sup> В статье судьи Б. Евсеева [Евсеев 1995] излагается устоявшаяся в России точка зрения, по которой интерпретация должна полностью исходить из намерений создателей конституции и буквального значения письменного текста.

На мой взгляд, балтийский пример опровергает распространенную даже на Западе точку зрения, согласно которой в условиях неустоявшегося переходного общества нужна сильная, обеспечивающая стабильность президентская власть, устойчивая к изменяющимся настроениям избирателей и способная принимать и осуществлять болезненные, но необходимые меры [Elster J., Offe C., Preuss U.K. 1998]. Эстония и Латвия — страны с предельно слабой президентской властью. Латвия вообще сделала смелый выбор, восстановив, несмотря на советы и предупреждения западных специалистов, старую конституцию, содержащую элементы прямой демократии, заимствованные из веймарской конституции. Тем не менее и Эстония, и Латвия успешно развиваются и демонстрируют высокую стабильность — не стабильность пребывания правительств и президентов у власти, а стабильность конституционализма и основных направлений базирующегося на консенсусе политического курса.

Выбор парламентской, президентской и суперпрезидентской, как в России, системы в значительной степени определяется не общими проблемами перехода, а исторической и культурной обусловленностью. Не может быть сомнений, что успешное демократическое строительство в балтийских странах в конечном счете связано с глубокими основами их культуры. Прочие факторы — наличие своей демократической традиции, полное единодушие народов в стремлении к независимости и к возвращению в Европу — в значительной мере восходят к главному фактору.

Естественно, что далеко не все может быть сведено к такой культурно-исторической детерминации. Но, я думаю, даже различие конституционных выборов, совершенных Эстонией и Латвией, с одной стороны, и Литвой — с другой, объясняется не только случайными и субъективными факторами. За этими факторами (более страстной, чем в Латвии и Эстонии, политической борьбой, стремлением «Саюдиса» закрепить свои позиции избранием своего президента и предоставлением ему максимума полномочий) стоят более глубокие культурные различия лютеранской и католической традиций.

Если балтийские страны достигли высокой степени стабильности, обошлись без авторитаризма, то в России стабильность обеспечила именно авторитарная суперпрезидентская формальная и неформальная конституции. Действительно, в России система типа эстонской или латвийской могла бы привести к хаосу. Но и здесь дело не в общих посткоммунистических условиях, а в культурно-исторической обусловленности, в традициях российского православия и самодержавия, российского коммунизма. На все обстоятельства российской трансформации, на российскую конституцию колоссальный отпечаток наложила личность Ельцина. Но и сквозь эту личность отчетливо проглядывает культурный фактор. Ельцинское отношение к власти, к закону, к противникам — это культурно обусловленное отношение. Но и согласиться с тем, что российская суперпрезидентская система в российских условиях обеспечила стабильность, можно лишь с определенными оговорками. Формально, если сравнивать Россию, где с 1991 по 2000 г. правил один президент, Ельцин, а затем, после его добровольного ухода с поста, власть перешла к человеку, назначенному им премьером и объявленному преемником, и балтийские страны, где власть менялась уже много раз, Россия являет собой образец стабильности. Но стабильность российской системы — это скорее стабильность пребывания у власти определенной группы лиц,

### *Сравнение политических органов конституций...*

чем стабильность конституционная. Ельцин постарался создать конституцию, которая, предоставляя президенту максимальную власть, тем самым лишает президентскую власть необходимой обратной связи. Может быть, случайно, но это, несомненно, символично, что дефолт 1998 г. произошел при премьере, утверждать которого Дума категорически не хотела. Заложенный в ельцинскую конституцию механизм делает практически невозможным принятие к ней поправок и принятие новой конституции. Но это увеличивает возможность того, что в дальнейшем политическое развитие может выйти из конституционных рамок. Таким образом, ригидная авторитарная стабильность, достигнутая в России, может оказаться временной. За нынешнюю стабильность, вполне возможно, придется расплачиваться потом.

Но не хотелось бы заканчивать статью на такой, относительно пессимистической для России, ноте. При всех недостатках современного российского устройства это — самая демократическая система в российской истории, и многие современные ценности в рамках этой системы укореняются в российском сознании, становятся общепризнанными. На мой взгляд, важную роль в этом отношении может сыграть деятельность Конституционного суда, которая постепенно вводит в российское сознание и в российскую политическую культуру идею ограничения верховной власти конституционным законом и современный конституционализм. Поэтому зависимость от пройденного исторического пути в дальнейшем в России будет уже иной, чем сейчас, ибо и сам путь будет иным. Он будет включать в себя многопартийность, свободу слова и многое другое. К неизбежным конституционным реформам будущего Россия придет страной с другой культурой и другими привычками, нежели культура и привычки, с которыми она пришла к переломной ситуации 1991—1993 гг. И создать современное правовое государство будет для нее легче.

Некоторые исследователи сравнивают современный российский режим с мягкими авторитарными режимами предвоенной Балтии [North 1992, p. 92]. Но это сравнение может в какой-то мере говорить и о будущем. При всем стремлении зачеркнуть последствия советского периода и вернуться к прерванному развитию, даже крайние балтийские реставрационисты не помышляют о возвращении авторитарных предвоенных режимов и их конституций. За 50 лет, отделяющих первые и вторые республики, не только Европа значительно продвинулась к демократии, что сделало реставрацию предвоенных систем немислимой для стран, стремящихся войти в европейский мир, но изменились и сами балтийские народы, несомненно, неизмеримо более глубоко и прочно воспринимающие демократические и конституционалистские ценности, чем в 1930-х годах. Российское движение к демократии — более трудное и более замедленное. Но очень вероятно, что через какое-то время суперпрезидентская система станет для российского общества таким же далеким, изжитым и невозвратным прошлым, каким стали для балтийских обществ аналогичные системы предвоенного времени.

Перевод с английского Э. Пастон

## Литература

- Евсеев В.С.* Толкование конституции Конституционным судом Российской Федерации: Теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1995. № 5.
- Старые церкви, новые верующие. Религия в массовом сознании постсоветской России / Под ред. К. Каарийннена и Д. Фурмана. М., 2000.
- Страны Балтии и Россия: общества и государства / Ред.-сост. Д.Е. Фурман, Э.Г. Задорожнюк. М.: «Референдум», 2002. Вып. 5. Публикации Музея и общественного центра им. А. Сахарова.
- Шульженко Ю.Л.* Конституционный контроль в России. Российская академия наук; Институт государства и права. М., 1995.
- Cielava V., Melkisis E.* The 1922 Constitution: Cornerstone of Latvia's renewed democracy and constitutionality // Humanities and Social Sciences Latvia. 1994.1 (2).
- Endvyns A.* The Constitutional Courts of the Republic of Latvia and Lithuania. Similarities and Differences // Constitutional Justice: The Present and the Future. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Vilnius, 1998.
- Elster J., Offe C., Preuss U. E.* Institutional Design in Post-communist societies. Rebuilding a Ship at Sea. Cambridge: University Press, 1998.
- Hollstein A.* Das staatsorganisatorische Modell der neuen Lithauischen Verfassung. Ein Dritter Weg Zwischen prasidialem und parlamentarischen System? Koln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1999.
- Lieven A.* The Baltic Revolution (Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence). New Haven; L.: Yale University Press, 1993.
- Linz J., Alfrede.* Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South American and Post-Communist Europe. Baltimore; L.: The John Hopkins University Press, 1996.
- Moberg E.* Positive and normative aspects of direct democracy // Berggren N. Karlson and J. Nergelius (eds.). Makt utan motvikt. Om demokrati och konstitutionalism. Stockholm: City University Press, 1999.
- North D. N.* Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1992.
- Preuss U. E.* The Political meaning of Constitutionalism // Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives. Avebury: Ashgate Publishing, 1996.
- Ruutsoo R.* The Constitutionalization of States in the Baltic corner // Regulation and Institutionalization in the Baltic States. Department of Sociology and Social Psychology. University of Tampere. Research Reports Series A:27/1966.
- Taube C.* Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania. A study in Comparative constitutional Law. Stockholm: Iustus Forlag., 2001.
- Zityš J.* The New Constitution of the Republic of Lithuania in the context of the European Law system// The Baltic States at historical Crossroads. Academy of Sciences of Latvia. Riga, 1998.
- Zilyš J.* Constitutional Court and the Development of Lithuanian Law // Constitutional Justice: The Present and the Future. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Vilnius, 1998.