

**М.В. САМОХИНА**

## **ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА В МЕЖВОЕННОЙ ЭСТОНИИ**

Вопрос об условиях, необходимых для построения стабильной демократии, остается одним из наиболее актуальных в современной политической науке. Волны демократизации сменяют одна другую, и в XXI в. число стран, решающих встать на демократический путь развития, по-прежнему остается значительным. Одновременно с этим во многих регионах мира продолжают активные процессы формирования наций и государств. Подчас эти процессы накладываются друг на друга, вследствие чего изучение влияния и взаимозависимости демократизации и процесса национального и государственного строительства представляется актуальным.

Взаимосвязь государственного строительства, с одной стороны, и политического режима – с другой, наиболее ярко проявляется при формировании новых государств на пространствах бывших империй. В данной статье предпринимается попытка проанализировать влияние этого фактора и ряда других, отмеченных в коллективной монографии об эволюции политических режимов в межвоенной Европе [Berg-Schlosser, Mitchell, 2002], на примере Эстонии.

### **Истоки эстонской государственности и проблемы постимперского развития**

Эстония не имела опыта и традиций самостоятельной государственности, и независимое эстонское государство формировалось на основе административных единиц, исторически управляв-

шихся различными способами. Длительное господство внешних сил и их представителей успело стать частью коллективной памяти эстонского народа. К 1227 г. вся территория современной Эстонии находилась под властью немецкого рыцарства (Тевтонский орден), впоследствии – Дании, Швеции и царской России.

Независимое государство Эстония образовалось лишь в XX в., после распада Российской империи, из двух ее провинций – Эстляндии и северной части Лифляндии [Georg von Rauch, 1995]. Повсеместный рост грамотности среди эстонского населения во второй половине XIX в. способствовал формированию национальной идентичности и росту национального самосознания, что явилось важным фактором в борьбе Эстонии за независимость. Первая мировая война переросла для эстонского народа в Освободительную войну, и 24 февраля 1918 г. была провозглашена независимость Эстонии, закрепленная позднее Тартуским мирным договором 2 февраля 1920 г.

Историческое прошлое наложило заметный отпечаток на политическое развитие межвоенной Эстонии, в котором проявились основные проблемы постимперского развития, повлиявшие на эволюцию политического режима.

### **Общие проблемы национального и государственного строительства новых политий, обусловленные имперским наследием**

В монографии Е.Ю. Мелешкиной «Формирование новых государств в Восточной Европе» [Мелешкина, 2012] выделены основные проблемы, с которыми сталкивается большинство молодых политий, возникающих при распаде империй. Все их можно было наблюдать в молодом эстонском государстве.

Во-первых, это консолидация границ, не только территориальных, но и национальных, экономических и культурных. В силу постоянного расширения и открытости границ империи, а также политики переселения население, проживающее на ее бывших территориях, отличается мультиэтничностью. Представители одной народности могут быть разбросаны по разным территориям, исторически принадлежащим представителям другой национальности. Таким образом, процесс государственного строительства на

территории бывшей империи затрудняется из-за несовпадения национальных и территориальных границ. Более того, незавершенное национальное строительство, «несоответствие между полисом и демосом» [Линц, Степан, 1997, с. 14] затрудняют формирование оснований единой идентичности, а вместе с ней и всеобщей легитимности власти, необходимой для построения стабильной демократии.

Эстония была страной с мультиэтничным населением. Балтийские немцы с XIII в. представляли высший класс. В начале XX в. социально доминирующие немцы составляли лишь 3,5% населения. Низший класс состоял в основном из сельского и городского эстонского населения. В период пробуждения национального самосознания эстонцев наблюдался рост антинемецких настроений, в том числе против политического и культурного влияния. На территории страны также заметные группы составляли русские и шведы. Русское население проживало преимущественно в восточных районах и занималось сельским хозяйством. Шведское население тоже отличалось компактным проживанием, населяя в основном острова.

Несмотря на индустриализацию, довоенная Эстония по-прежнему была сельскохозяйственной страной: в сельском хозяйстве было занято 68% населения. Земельная реформа 1919 г. имела не только экономические, но и политические последствия, ослабив экономическое положение немецкого населения и укрепив позиции эстонского. В результате реформы крупные землевладения балтийских немцев были конфискованы и поделены между безземельными эстонскими крестьянами, мелкими фермерами и ветеранами Освободительной войны.

Историческое прошлое и наличие этнических меньшинств обусловили значительное влияние на национальное и государственное строительство независимой Эстонии бывших имперских центров – России и Германии. Причем влияние это заключалось не только в территориальных притязаниях или настроениях русского и немецкого меньшинств на территории Эстонии, но и главным образом в предлагаемых Россией и Германией вариантах политического устройства, альтернативных демократическому [Мелешкина, 2012].

Вторая существенная проблема политического развития на постимперских пространствах – это институциональная деградация

после распада империи. Новой политике необходимо в максимально короткий срок заполнить институциональный вакуум, прежде всего в отношении формальных норм и правил и системы государственного управления.

На примере Эстонии можно увидеть, как отсутствие собственных традиций государственности, готовых институтов, обеспечивающих основные функции территориальной политики, осложнило политическое развитие страны после Первой мировой войны, способствовав нестабильности.

Третья проблема связана с противоречием между непрямой формой управления, характерной для большинства империй, с одной стороны, и задачами формирования современного государства, политической нации и демократизацией, – с другой стороны. Основываясь на институциональном подходе к пониманию демократии (равенство граждан, наличие обратной связи в отношениях между гражданами и представителями власти, защита граждан от злоупотреблений власти и др.), вслед за Ч. Тилли отметим, что для успешного формирования гражданской нации и демократизации необходимо выстраивание прямой, подкрепленной основным законом стандартизированной системы управления [Tilly, 1997].

### **Эволюция политического режима в межвоенной Эстонии**

Период независимости Эстонии между Первой и Второй мировыми войнами можно условно разделить на два этапа. Первый этап (1920–1934) характеризуется построением демократического государства, второй (1934–1939) ознаменован формированием авторитарного режима.

16 декабря 1920 г. вступила в силу первая эстонская Конституция, принятая Учредительным собранием. Согласно Конституции, Эстония становилась парламентской республикой. Выборы в парламент осуществлялись на пропорциональной основе. Носителем высшей власти выступал народ. Государственная власть была поделена на законодательную, исполнительную и судебную, однако отношения между ветвями власти не были уравновешены. Однопалатный парламент (*Riigikogu*), состоящий из 100 членов, который должен был иметь только функции законодательной власти, получил полный контроль и над исполнительной, и над судебной

властью. В действительности у правительства отсутствовали независимые исполнительные полномочия, оно находилось под постоянным контролем *Riigikogu*, непосредственно ему подчинялось и не могло его распустить. Роспуск парламента был возможен лишь по решению референдума, зато парламента в любой момент мог распустить правительство [Iwaskiw, 1996].

Одной из особенностей государственного строя межвоенной Эстонии были обширные атрибуты прямого народного правления: в Конституции было закреплено право на народные инициативы и референдумы, что в те времена не было распространено в Европе.

Данный институциональный дизайн, закрепленный Конституцией, стал причиной постоянной нестабильности политического процесса уже с первых дней. Правительства быстро сменялись и при отсутствии достаточной независимости в своих действиях не могли выполнять свои задачи в полной мере. Так, в период 1920 по 1934 г. в Эстонии сменилось 23 правительства [Iwaskiw, 1996]. Прямым следствием избирательной системы этого периода стала фрагментированная многопартийная система, в которой долгое время не было ни одной доминирующей партии. Партийная система накладывала отпечаток на политическую жизнь страны: политические коалиции постоянно менялись. Несмотря на то что наиболее крупные политические силы, такие как либералы и социал-демократы, составляли основу любой коалиции, в правительство в среднем входило от 9 до 14 различных партий [Kasekamp, 2004], что делало его заведомо нестабильным. Структурная слабость правительства, заложенная Конституцией, в реальности усугублялась необходимостью поиска политического компромисса. Процесс переговоров был нелегким и малоэффективным вследствие того, что множество партий одновременно пытались отстаивать свои интересы. Политические столкновения, таким образом, были неизбежны, а процесс принятия решений, в том числе и по чрезвычайно важным для молодого государства этническим вопросам, затруднен [Vasara, 1995].

Кроме того, парламента назначал на должность государственных судей, вследствие чего независимость судебной власти зачастую подвергалась сомнению. Институт президента Конституция не создавала. Институт главы государства с отдельными полномочиями в Эстонии не был учрежден. Функции главы государства

выполнял глава правительства – государственный старейшина, избираемый парламентом. Впоследствии несбалансированность ветвей власти оказалась для эстонской демократии роковой.

Глобальный экономический спад 1929–1933 гг. не только ударил по экономическому развитию Эстонии, но и имел почти катастрофические последствия для ее политической жизни. В стране активизировались и стали набирать мощь крайне правые силы, выдвигавшие проекты новой Конституции, которая бы провозглашала усиление исполнительной власти, институт сильного президентства и др. Реформа представлялась многим как лекарство от всех сложностей, с которыми столкнулось и не смогло справиться правительство, – плохое управление, коррупция, произвол партий.

Среди сил праворадикального лагеря наиболее значительна была Лига ветеранов («вапсы»). Она образовалась по большей части из военных ветеранов Освободительной гражданской войны в Эстонии в 1918–1920 гг. В 1920-е годы движение ветеранов не было политически активным, но все изменилось во время мирового экономического кризиса, после которого Лига ветеранов выступила с требованием проведения конституционной реформы. В результате растущих экономических проблем движение получало все новую поддержку различных слоев населения и вскоре превратилось в реальную угрозу традиционным политическим партиям и внутривластному порядку страны.

В 1933 г. конституционный референдум поддержал (72,7% голосов «за») предложенный «вапсами» проект новой Конституции – ограничение законодательной власти парламента, уменьшение количества парламентариев до 50, введение прямых выборов президента, усиление его власти, вплоть до возможности наложения президентом вето на решения парламента. Так снижался уровень народного контроля за работой правительства, а зависимость исполнительной власти от парламента была упразднена.

Конституционный референдум существенно изменил расстановку политических сил. На прошедших в январе 1934 г. выборах в городские думы в ряде крупных городов Лига ветеранов добилась беспрецедентного успеха [Kasekamp, 2000].

Выборы президента и парламента должны были состояться в течение первых 100 дней после вступления новой Конституции в силу 1 января 1934 г.

Тем временем премьер-министр и лидер Объединения аграриев Константин Пятс, получивший временные полномочия главы государства, решил воспользоваться своим положением для предотвращения усиления «вапсов». 12 марта 1934 г. Пятс ввел в стране чрезвычайное положение, а затем распустил парламент. По предложению Пятса один из героев Освободительной войны генерал Лейдонер был назначен верховным главнокомандующим и главой внутренней безопасности. Лига ветеранов была запрещена, а выборы главы государства (государственного старейшины) и парламента отложены на неопределенный срок.

Таким образом, последние преграды на пути к авторитарному правлению были устранены, и начался период, получивший название «эра тишины» (Vaikiv ajastaju [Valge, Onno, 1997]). Эра тишины продлилась вплоть до советской оккупации в июне 1940 г.

В марте 1935 г. политические партии в стране были распущены и заменены партией власти – Отечественным союзом (Isamaaliit). С 1934 по 1938 г. парламент не собирался.

В 1937 г. Конституционная ассамблея одобрила третью Конституцию Эстонской Республики, основанную на предложениях Пятса. Конституция вступила в силу 1 января 1938 г. Вновь избранный парламент принял решение об амнистии политических заключенных – как коммунистов, так и членов Лиги ветеранов.

В соответствии с новой Конституцией главой государства становился президент, избираемый на шесть лет. Президент получал право назначать министров и судей, издавать декреты, распускать правительство и накладывать вето на решения парламента. В новой Конституции сохранялись все основные гражданские права, но оставалась возможность ограничить свободу слова для сохранения государственной безопасности и морали.

Избирательный возраст был увеличен с 20 до 22 лет. Создавался парламент, состоящий из двух палат: Палаты депутатов, члены которой избирались на пять лет, и Государственного совета, состоящего из 40 членов, 10 из которых назначались президентом. Таким образом, Эстония становилась президентской республикой. Одним из положений, существенно ограничивающим демократию, было то, что референдум, который мог бы изменить Конституцию, мог состояться только по решению президента. 24 апреля 1938 г.

состоялась инаугурация Константина Пятса на пост президента Эстонской Республики.

Национальная политика эстонского правительства, достаточно либеральная после получения независимости, по мере эволюции политического режима в сторону авторитарного все больше приобретала черты национализаторской, ориентированной на «эстонизацию» населения [Мелешкина, 2012].

В целом все политические изменения, происходившие в стране в тот период, оправдывались попыткой защитить демократию от наступления профашистски настроенных сил. Пятс стремился обеспечить режиму народную поддержку и создать видимость легитимности собственного правления.

Правление Константина Пятса оценивают неоднозначно. С одной стороны, режим Пятса, представлявший собой умеренный авторитаризм, был меньшим злом по сравнению с авторитарным режимом претендовавших на власть крайне правых. Кроме того, на фоне установившегося после советской оккупации режима правление Пятса можно назвать умеренно демократическим, поскольку оно не предполагало использование концлагерей и политических убийств как инструмента власти. Режим пользовался широкой поддержкой населения внутри страны (сельское население, военные), а также вызвал положительную реакцию со стороны умеренных политиков, особенно на фоне режимов, установленных в то время в Италии, Германии и Литве [Demuth, 2000].

С другой стороны, режим Пятса является примером единоличного авторитарного правления. Он умело использовал сложившуюся ситуацию для консолидации собственной политической власти. Помимо крайне правых сил у режима имелась оппозиция в лице либеральной интеллигенции, выступавшей против ограничения свободы политического самовыражения. (Режим Пятса запрещал любую политическую активность, которая шла вразрез с официальным политическим курсом, вводил службу официальной государственной пропаганды, а также поощрял укрепление идеологии и национального единства.) Тем не менее режим Пятса не использовал репрессии и не пытался подавить индивидуальное политическое мнение, отличное от официального, не вмешивался в литературу и искусство [Rauch, 1995].

Таким образом, можно сказать, что крах демократии в Эстонии межвоенного периода был отчасти вызван попыткой защитить ее от прихода к власти крайне правых и от угрозы крайне левых. Авторитарное правление, установившееся в стране, было своего рода предупредительной мерой и носило умеренный характер.

\*\*\*

Молодое эстонское государство с самого начала столкнулось с рядом сложных проблем. Часть из них была обусловлена сложившейся экономической и внешнеполитической ситуацией (Первая мировая война и ее последствия, Великая депрессия). Другая часть связана с имперским прошлым страны, которой пришлось в непростых условиях в срочном порядке находить пути формирования институциональной основы новой политики, консолидации ее территориальных, национальных и культурных границ.

Освободившись от имперского господства, Эстония приняла едва ли не самую демократическую Конституцию в мире. Однако условия, в которых происходило дальнейшее развитие событий в стране, оказались неблагоприятными для консолидации демократии. Сложность сочетания задач государственного и национального строительства, с одной стороны, и укрепления демократических институтов – с другой, стала особенно очевидной на фоне непростой международной обстановки. После обретения страной независимости многие процессы протекали параллельно: формирование партийной системы, конституционного порядка, оформление отношений между основными политическими игроками и т.д. Такая интенсивность процессов затрудняла формирование стабильного политического режима. Неоднородный национальный состав населения страны затруднял достижение компромисса по ряду политически значимых вопросов, способствовал фрагментации партийной системы и частой смене правительств. На фоне послевоенной разрухи и мирового экономического спада молодая эстонская демократия не смогла справиться со слишком большим кругом проблем и трансформировалась в авторитарное правление, в большей степени способное стабилизировать ситуацию в стране.

## Литература

- Bartolini S.* Restructuring Europe: centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union. – Oxford: Oxford univ. press, 2005. – 448 p.
- Berg-Schlosser D., Mitchell J.* Conditions of democracy in Europe, 1919–1939. Systematic case studies. – L.: Palgrave, 2002. – 521 p.
- Demuth A.* Politics, migration and minorities in independent and Soviet Estonia, 1918–1998. – Osnabrück: Osnabrück univ. press, 2000. – 313 p.
- Estonia, Latvia and Lithuania country studies / Iwaskiw W.R. (ed.). – Wash. D.C.: Library of Congress, 1996. – P. 113.
- Forgus S.* Soviet subversive activities in independent Estonia (1918–1940) // Journal of Baltic studies. – N.Y., 1992. – N 23(1). – P. 29–46.
- Hovi O.* The Baltic area in British policy, 1918–1921 // From the Compiègne armistice to the implementation of the Versailles treaty, 11.11.1918 – 20.1.1920. – Helsinki, 1980. – P. 54–57.
- Kasekamp A.* Radical right in interwar Estonia: studies in Russia and East Europe. – Houndmills; L.: Palgrave, 2000. – 232 p.
- Linz J., Stepan A.* Problems of democratic transition and consolidation. – Baltimore; L.: Johns Hopkins univ. press, 1996. – 504 p.
- Loeber D.A.* Language rights in independent Estonia, Latvia and Lithuania, 1918–1940 // Ethnic groups and language rights. – Dartmouth: European science found.: New York univ. press, 1993. – P. 221–249.
- Parming T.* The Jewish community and inter-ethnic relations in Estonia, 1918–1940 // Journal of Baltic studies. – N.Y., 1979. – Vol. 10, N 3. – P. 241–261.
- Pipes R.* Russia under the Bolshevik regime, 1919–1924. – L.: Fontana, 1995. – 608 p.
- Rauch G. von.* The Baltic states. The years of independence. Estonia, Latvia, Lithuania, 1917–1940. – N.Y.: St. Martin's press, 1995. – 265 p.
- Raun T.U.* Estonian emigration within the Russian Empire, 1860–1917 // Journal of Baltic studies. – N.Y., 1986. – Vol. 17, N 4 – P. 350–363.
- Smith A.D.* The ethnic origins of nations. – Oxford; N.Y.: Basil Blackwell, 1989. – 332 p.
- Taagepera R.* Ethnic relations in Estonia // Journal of Baltic studies. – N.Y., 1992. – N 23 (2). – P. 121–132.
- Tilly Ch.* How empires end // After empire: multiethnic societies and nation-building. The Soviet Union, and the Russian, Ottoman and Habsburg empires / Barkey K., M. von Hagen. (eds.). – Boulder; Oxford: Westview press, 1997. – P. 1–11.
- Tilly Ch.* Reflection on the history of European state-making // Formation of national states in Western Europe. – Princeton: Princeton univ. press, 1975. – P. 3–83.
- Thompson M.* Building nations and crafting democracies. Competing legitimacies in interwar Eastern Europe // Authoritarianism and democracy in Europe, 1919–39 / Berg-Schlosser D., Mitchell J. (eds.). – L.: Palgrave, 2002. – P. 20–38.

- Valge J., Onno H.* Popular attitudes during the «Silent Age» // Luup. – Tallinn, 1997. – N 17 (48). – Mode of access: <http://www.postimees.ee/luup/97/17/ajalugu1.htm> (Дата посещения: 20.05.2010.)
- Varrak T.* Estonia: crisis and «pre-emptive» authoritarianism // Conditions of democracy in Europe, 1919–1939. Systematic case studies / Berg-Schlosser D., Mitchell J. (eds.). – L.: Palgrave, 2002. – P. 106–128.
- Vasara V.* Das estnische Parlament und die Deutschbalten. Zu den Debatten bis zur Verabschiedung der Kulturautonomie, 1925 // Nordost-Archiv: Zeitschrift für Regionalgeschichte. – Lüneburg, 1995. – Vol. 4, N 2. – S. 479–500.
- Линц Х., Степан А.* Государственность, национализм и демократизация // Полис. – М., 1997. – № 5. – Режим доступа: [http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie\\_publicacii\\_Polisa/L/1997-5-2-Linz,Stepan\\_Gosudarstvennost\\_nacinalizm\\_demokratiya.pdf](http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie_publicacii_Polisa/L/1997-5-2-Linz,Stepan_Gosudarstvennost_nacinalizm_demokratiya.pdf) (Дата посещения: 17.05.2013.)
- Мелешкина Е.Ю.* Формирование государств и наций на постсоветском пространстве: Непризнанные государства // Мировая политика: Взгляд из будущего: Материалы V Конвента Российской ассоциации международных исследований / Под общ. ред. А.В. Торкунова. – М.: МГИМО, 2009. – Т. 18: Асимметрия мирового суверенитета: Зоны проблемной государственности / Под ред. И.В. Кудряшовой. – С. 79–88.
- Мелешкина Е.Ю.* Формирование новых государств в Восточной Европе // РАН. ИНИОН. – М., 2012. – 252 с.
- Растой Д.А.* Переходы к демократии: попытка динамической модели // Полис. – М., 1996. – № 5. – С. 5–15.