

Воробьев В.П. Израильский парламентаризм : конституционно-правовой анализ / В.П. Воробьев, И.А. Чайко. – М. : МГИМО-Университет, 2006. – 152 с. – ISBN 5-9228-0221-6.

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИД РОССИИ

**В.П. Воробьев
И.А. Чайко**

ИЗРАИЛЬСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ:

конституционно-правовой анализ

Монография

**Издательство «МГИМО-Университет»
2006**

ББК 67.400
В 75

Воробьев В.П., Чайко И.А.

В75 Израильский парламентаризм: конституционно-правовой анализ Монография / В.П. Воробьев, И.А. Чайко. — М. : МГИМО(У) МИД России, 2006. — 152 с.

ISBN 5-9228-0221-6

В монографии рассматривается эволюция самобытной конституционно-правовой системы, включая высший представительный орган власти, в сложных исторических условиях — до и после образования современного Государства Израиль. Дается конституционно-правовой анализ особенностей израильского политико-правового устройства, его нормативно-правовая база.

Исследование представляет интерес для изучающих историю Государства Израиль, юристов, политологов, а также специалистов-международников.

ББК 67.400

ISBN 5-9228-0221-6

© Московский государственный институт
международных отношений (Университет)
МИД России, 2006.
© Воробьев В.П., Чайко И.А., 2006.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 4

Глава I. Становление и развитие израильского парламентаризма

Становление и эволюция еврейского парламентаризма в условиях британского мандата

Формирование конституционно-правовых основ парламентаризма в период после образования Государства Израиль

Глава II. Место Кнессета в конституционно-правовой системе органов государственной власти

Порядок формирования израильского Парламента

Взаимодействие Кнессета и других высших органов государственной власти

Глава III. Структура и организация Кнессета

Структура и полномочия

Парламентская процедура и правовое положение депутата

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПРИЛОЖЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ

ВВЕДЕНИЕ

Изучение опыта конституционно-правового развития парламентаризма в Израиле, относящегося к типу государств с парламентской формой правления, но не прошедшего в силу известных причин многовековой путь постепенного становления представительских институтов, позволяет увидеть и оценить возможную форму реализации парламентаризма в определенных специфических условиях.

Конституционно-правовой анализ явления парламентаризма в стране — типичном представителе разновидности республики указанного типа, позволяет, путем сравнительного анализа, увидеть его общие черты и выявить особенности, характерные для израильского государства.

Процесс формирования черт израильского парламентаризма начался еще в период до образования самого государства. В начальный период государственного строительства на территории подмандатной Палестины (1922–1948 гг.) было обеспечено широкое представительство чрезмерно разнородного еврейского общества, выражены интересы его различных слоев. Создание основ будущего государства проходило под сильным влиянием государственно-правового устройства Великобритании (страны-мандатария) и под действием британского законодательства.

С момента образования Государства Израиль в 1948 году и по настоящее время продолжает оставаться актуальным вопрос о совершенствовании его политической системы. Размышляя о будущем демократии в Израиле, исследуя тенденции трансформации израильской партийно-политической системы, основные социально-демографические показатели состава Кнессета, анализируя степень доверия населения к репрезентативным органам власти, уровень реального представительства граждан и т. д., некоторые исследователи приходят к выводу о кризисе

израильского парламентаризма¹. После последних всеобщих досрочных выборов в состав Кнессета 16-го созыва (28 января 2003 года) стали слышны мнения о том, что политическая система в Израиле раскололась, а политическая элита потеряла свою монолитность².

С нашей точки зрения, вопрос о кризисе израильского парламентаризма представляется достаточно спорным, в то время как постоянная нестабильность системы управления действительно имеет место. В процессе поиска различных путей разрешения ситуации, выявления истинных причин неэффективности власти, естественно обращение к правовым основам ее организации, делающим, в частности, возможной коррупцию, подкуп чиновников, ведение политических торгов, способствующих чрезмерной фрагментации, бесконечной конфронтации между мелкими и крупными партиями, противостоянию секторальных и общегосударственных интересов, периодическим правительственным кризисам, досрочным выборам в состав парламента — все это серьезно затрудняет работу Кнессета и исполнительной власти.

Отсюда очевидна необходимость всестороннего, тщательного анализа нынешней политической ситуации в Израиле. При этом конституционно-правовой анализ израильского парламентаризма может представлять собой, на наш взгляд, узконаправленную часть такого анализа, выводы от которого помогут в определении общих тенденций развития этого явления, возможно, окажутся полезными для составления политических прогнозов на будущее.

¹ Эпштейн А.Д., Урицкий М.А. Кризис парламентаризма в Израиле // Ближний Восток и современность : — Институт изучения Израиля и Ближнего Востока — М., 2003; Вести. — 2002. — 12 декабря. — С. 10–11.

² Сатановский Э.Я. Доклад к научному семинару «Выборы в Израиле и их влияние на политические процессы в стране и на Ближнем Востоке» // Ближний Восток и современность. — Институт изучения Израиля и Ближнего Востока — М., 15 апреля 2003 г.

Израильское конституционное право, занимающее центральное место в правовой системе страны, определяет главные устои государства и общества, закрепляет и регулирует основы системы государственной власти в целях обеспечения основных прав и свобод гражданина. Конституционно-правовой анализ позволяет выявить не только степень и тенденции развития институтов израильского парламентаризма, но и, если рассматривать парламентаризм как проявление либеральной демократии (хотя имеются и противоположные точки зрения на этот счет), степень влияния деятельности этих институтов на поддержание элементарных прав и свобод граждан.

В настоящее время в Израиле существует ряд актуальных дискуссионных вопросов, которые могут быть рассмотрены в контексте исследования правовых основ парламентаризма. Это, прежде всего, вопрос демократичности израильского общества, непереносимого условия для развития парламентаризма; степени реальности представительства интересов народа в парламенте при чрезмерной многопартийности, особенностях формирования коалиций, голосовании депутатов и т.д.; вопрос взаимоотношений Кнессета с другими ветвями власти при фактическом приоритете исполнительной власти и судебного контроля законодательной деятельности парламента; это вопрос широты полномочий правительства при необходимости обеспечения безопасности в условиях палестино-израильского конфликта и роли чрезвычайного законодательства; вопросы демократизации и места религиозного законодательства в правовой системе государства и т. д.

Особый интерес представляет израильская избирательная система. Являясь парламентской республикой, Израиль стал единственным государством в мире, изменившим на несколько лет избирательную систему, а за ней и политическую систему в целом посредством введения прямых выборов главы правительства страны, а затем отменив их. Этот

случай явился уникальным в мировой практике парламентаризма, когда при парламентском режиме правления, при многопартийной системе премьер-министр избирался прямым голосованием. Для обозначения нового строя в Израиле даже употребляется специальный термин — «президентарный». Последствия и выводы такого эксперимента, анализ влияния нововведения на расстановку сил в парламенте, на увеличение или уменьшение численности представителей различных партий, укрепление позиций главы исполнительной власти и т. д. трудно переоценить.

Следует заметить, что в общепринятом смысле Израиль, в силу его специфичности и уникальности, нельзя назвать в полной мере демократическим государством. Для такого вывода дают основания значимость положения религии и еврейского права как неотъемлемой части общей политико-правовой системы и проблема обеспечения основных прав и свобод граждан. Тем не менее, Израиль обладает тем минимумом демократических составляющих, в рамках которого возможно развитие в нем парламентаризма.

Значимость Кнессета как органа, занимающего приоритетное положение в системе органов власти, — законодательно и практически — не подлежит сомнению. Особая роль Кнессета заключается и в его специфике не только как парламентского органа, но и в качестве Учредительного собрания, что дает ему право принимать законы, имеющие статус конституционных. Задача составления и учреждения конституции сохраняется за каждым составом Кнессета.

Факт усиления позиции исполнительного органа власти (правительства) при принятии важнейших государственных и политических решений, наличие института глубокого судебного контроля за законодательной деятельностью Кнессета, в большей степени находящего свое применение в республиках президентского типа, — все это во многом объяснимо общемировыми тенденциями развития

конституционного права, необходимостью обеспечения безопасности в условиях постоянного вооруженного противостояния с палестинцами, отсутствием консолидированной конституции и объективной результативностью принимаемых мер. Израиль является парламентской республикой, его система функционирования власти в стране по основным параметрам соответствует способу ее организации и деятельности в странах — классических представителях этого типа.

При наличии явно положительных моментов в развитии израильского парламентаризма налицо и значительное количество различного рода сложностей в разрешении актуальных проблем. Периодическое (достаточно частое) возникновение кризисных моментов, связанных с организацией работы органов власти и сказывающихся на эффективности работы парламента как представительного органа государства — это явление вполне закономерное для различных стран в определенных исторических условиях и не означает кризиса парламентаризма, его невозможность или несостоятельность в Израиле. Парламентаризм, в его общепринятом понимании, несомненно существует и развивается в этой стране, и его опыт наиболее ценен для других стран и обществ переходной демократии.

Интерес к изучению Государства Израиль, в силу различных причин, очевиден. В сложившейся ситуации, связанной в том числе и с арабо-израильским конфликтом, как в отечественной, так и в зарубежной литературе первоначально появлялось огромное количество публикаций информационного и аналитического характера по проблеме ближневосточного урегулирования. Политическая же система израильского общества, формирующаяся в чрезвычайных условиях, до последнего времени либо не изучалась вообще, либо изучалась косвенно. В конституционно-правовом плане Израиль оказался мало изученным.

В отечественной литературе (особенно в постсоветский период) прослеживается тенденция к исследованию явления парламентаризма в целом, однако работ, посвященных конкретному изучению опыта израильского парламентаризма, особенно в конституционно-правовом плане, оказывается совсем не много. Представленные сегодня исследования скорее охватывают отдельные аспекты израильского парламентаризма.

Наряду с российскими учеными, внесшими значительный вклад в изучение данной проблематики, такими, как Сапронова М.А., Гасратян С.М., Звягельская А.Д., Карасова Т.А., Сатановский Е.Я., Федорченко А.В. и др., нельзя не отметить, хотя и немногочисленных, израильских авторов, пишущих на русском языке, среди которых особенно выделяются Гейзель З., Ханин З., Эпштейн А.Д.

Отдельного внимания заслуживают труды израильских исследователей, представляющие собой детальное изучение характерных черт и особенностей израильского парламентаризма, правовой и политической системы общества. Эти труды дают большой фактический материал. Среди авторов подобных работ следует выделить профессора Открытого университета (Тель-Авив) Нойбергера Б., известных специалистов по конституционному праву Государства Израиль Рубенштейна А., Богданора В., Вайца И., Германа Т., Гольдберга Г., Даути А., Дон-Ехийя Е., Земача С., Керена М., Клейна К., Кохена С., Лиссака М., Сакера Г., Сандлера С., Сассера Б., Харриса Р., Хейфеца М., Эйзенштадта С., Элазара Д. и др. Некоторые книги израильских авторов переведены на русский язык, некоторые изданы на арабском, английском и французском языках, другие же остаются доступными лишь для специалистов, владеющих ивритом.

Надеемся, что эта работа будет скромным вкладом в недостаточно изученную проблему — проблему израильского парламентаризма.

Глава I

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИЗРАИЛЬСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Становление и эволюция еврейского парламентаризма в условиях британского мандата в Палестине

Израиль является уникальным государством, создание которого проходило в особых исторических условиях. Формирование парламентаризма как одного из институтов современной демократии происходило в Израиле как под влиянием опыта жизни самого еврейского народа и сионистской практики, так и под влиянием деятельности аналогичных органов в европейских странах с парламентской формой правления, особенно Великобритании, имевшей более четверти века мандат Лиги Наций на Палестину³.

Практика государственного строительства в Израиле показывает неизбежность возникновения различного рода сложностей и даже кризисов, что связано с национальными особенностями этого государства, уже сформировавшимися политическими традициями, непрекращающимся конфликтом на Ближнем Востоке, положением религии и т.д.

Становление нынешней структуры политико-правовых учреждений началось еще до провозглашения Государства Израиль 14 мая 1948 г. Практика сионистского движения и деятельность политических институтов в рамках автономного Ишува⁴ в период действия британского мандата Лиги Наций на Палестину сформировали ту систему организации

³ Мандат Лиги Наций на Палестину от 24 июля 1922 г. // Истоки и история проблемы Палестины. 1917–1988гг. // ООН. — Нью-Йорк, 1990. — С. 86.

⁴ Ишув – еврейская община Эрец-Исраэль (с иврита «Земля Израиля») до образования Государства Израиль.

власти, которая оказала значительное влияние на развитие современного израильского государства.

Зарождение некоторых традиций израильской демократии обнаруживается и в более ранний исторический период. Истоки политической культуры Израиля усматриваются и в иудаизме, и традициях жизни еврейской общины в диаспоре, и в таком идеологическом течении, как либерализм, возникшем в XIX веке⁵.

Для иудаизма характерны некоторые черты, свойственные либеральной демократии: равенство всех евреев, отсутствие иерархии высших и низших сословий, непризнание постоянной элиты, добровольное подчинение политическому руководству в общине и т. д. Компонентами демократии для еврейской общины в диаспоре были суверенитет народа, ведение дел на началах самоуправления; центром общественной деятельности и общепринятым местом сбора служила синагога. Для евреев диаспоры не были чужды демократические или квазидемократические нормы, такие, как выборы, принятие решений большинством голосов или путем консенсуса, ограничение срока пребывания в должности⁶.

Сравнивая еврейские общины с самыми старыми демократиями, по большей части в протестантских странах, таких, как Нидерланды, Великобритания, Швеция и США, обнаруживается сходство в том, что и у тех, и у других власть принадлежала народу, а не могучему церковному истеблишменту. По процедурам избрания руководителей и по формам самоуправления еврейские общины больше напоминали кальвинистские и пуританские конгрегации, чем иерархически устроенные католические сообщества.

Принципы институционального плюрализма и федерализма, проявившиеся в способе существования еврейских общин в диаспоре с

⁵ Нойбергер Б. Истоки израильской демократии и этапы ее развития // Власть и политика в Государстве Израиль. Часть 2. — Тель-Авив, 1998. — С. 45–47.

⁶ Там же.

внеклассовой внутренней структурой, рассредоточением власти, децентрализованным типом правления и связи посредством федеративных объединений, а также западный либерализм, подкрепленный отвращением к самодержавию и диктатуре, оказали влияние на все течения в сионистском движении. Сионизм, явившись наряду с религией, одним из основных сплачивающих факторов для евреев всего мира, сформулировал идеи национального единства и общей судьбы евреев, поставив целью соби́рание всех евреев в Палестине. Он стал не только основной идеологией после образования государства (частично это проявляется и сегодня), но и приобрел роль «некой секулярной религии Израиля»⁷. Сионизм явился и своего рода революционным движением, бравшим на себя обязательства провести даже более радикальную и всеобъемлющую реформу, чем те, что пытались осуществить другие революции⁸. Представители различных его течений (Т. Герцль, Х. Вейцман, Д. Бен-Гурион, З. Жаботинский, И. Бен-Цви и др.), непосредственно восприняв демократические ценности западного либерализма, выступали категорически против тирании и установления репрессивного режима в государстве⁹.

В структуре и деятельности органов Всемирной сионистской организации были видны не только общепризнанные элементы демократического толка, но и некоторые элементы собственно будущего израильского парламентаризма. Так, политическое устройство Ишува, а затем и Государства Израиль унаследовали пропорциональную избирательную систему, сильную раздробленность политических партий, коалиционное правление, специфический порядок работы Кнессета. Уже в

⁷ Карасова Т.А. Некоторые особенности внутриполитического развития современного Израиля // Ближний Восток и современность : Сборник статей (выпуск шестой). — М., 1998.

⁸ Eisenstadt S.N. Jewish Civilization. — New York: SUNY, 1992. — P. 141.

⁹ Нойбергер Б. Истоки израильской демократии и этапы ее развития // Власть и политика в Государстве Израиль. Часть 2. — Тель-Авив, 1998. — С. 49.

сионистском движении существовало разделение на квазипарламент — Сионистский конгресс и квазиправительство — Правление сионистской организации. Для «государства в пути», так называли автономный Ишув в период мандата, также характерно действие парламентского и исполнительного органов — Совета депутатов и Правления национального комитета соответственно. Статус и полномочия этих учреждений были определены в законодательных актах, принятых британскими властями.

В соответствии с Декретом о религиозных общинах и их организации от 1926 г., общинная еврейская организация рассматривалась властями мандата как религиозная система, в связи с чем основные функции официально признанных учреждений Ишува в Эрец-Исраэль — Совета депутатов и Правления национального комитета, сводились к предоставлению религиозных услуг, урегулированию внутренних вопросов общины, а также сбору налогов. Несмотря на это, формулировки декрета трактовались достаточно широко — реально объем полномочий этих учреждений выходил за рамки установленных. Практически, Совет депутатов и вместе с ним и Правление национального комитета, избираемое парламентским большинством, являлись органами власти, осуществлявшими политическое представительство общины перед администрацией мандата. Британские власти, чье основное внимание было сосредоточено на контроле за соблюдением прав человека на территории Палестины, в общем, не препятствовали такому положению дел. В политической деятельности членам общины предоставлялась значительная автономия¹⁰.

Главным представительным органом организованного Ишува стал Совет депутатов, выборы в который проводились раз в четыре года, начиная с 1920 г. В выборах имели право участвовать все жители еврейской национальности Эрец-Исраэль. Заседания Совета депутатов

¹⁰ Sager S. The Parliamentary System of Israel. — Seracuse, 1985. — P. 7–8.

назначались специально и проходили нерегулярно. На заседаниях обсуждались вопросы наиболее общего характера. С большей периодичностью собирался Пленум национального комитета, в который входило 20–40 членов, определявших текущую политику. Его состав был пропорционален составу Совета депутатов.

Особенностью развития парламентаризма во времена Ишува был тот факт, что, несмотря на официальное признание властями мандата общенационального статуса Совета депутатов и Правления национального комитета, они не являлись общепризнанными учреждениями среди членов общины. Помимо них существовал ряд других независимых организаций и групп, представлявших определенные слои населения. Взаимоотношения между такими организациями и центральными органами власти изменялись, периодически отмечались как тенденции централизации — усиления связи между ними, так и децентрализации. Группировки и движения отличались между собой по степени влияния и готовности создать свой собственный центр, получить автономию. Особенно заметным в данной связи можно считать Гистадрут — Всеобщую федерацию еврейских трудящихся Эрец-Исраэль, который до начала 30-х гг. отвечал за самооборону Ишува от враждебных действий.

Нельзя назвать сбалансированной деятельность общенациональных учреждений, к которым помимо Совета депутатов и Правления национального комитета относилось также и Еврейское агентство при реализации своих полномочий. Происходило некоторое дублирование этими учреждениями функций друг друга, что приводило к напряженности в их взаимоотношениях. Согласно указаниям властей внутри- и внешнеполитическими вопросами должно было заниматься Еврейское агентство. К дисбалансу системы приводили действия Совета депутатов и Правления национального комитета, стремившихся взять на себя помимо религиозных и ряд политических функций.

Еврейское агентство подчинялось Бюро правления сионистской организации в Эрец-Исраэль, занимавшегося вопросами алии¹¹ и расселением репатриантов в Палестине. В свою очередь, Бюро правления представляло Правление Всемирной сионистской организации в Иерусалиме. В Еврейское агентство помимо сионистов до 1947 года входили представители и несионистских движений. Присутствие несионистов демонстрировало, что создание национального очага в Эрец-Исраэль соответствует интересам еврейства во всем мире, а не только сионистского движения. Введение несионистов в упомянутую организацию также было призвано обеспечить денежную поддержку со стороны евреев диаспоры, не желавших идентифицироваться с сионистским движением¹².

Некоторое сотрудничество между национальными учреждениями намечалось к 1930 году. Тогда представители наиболее влиятельной рабочей партии МАПАЙ¹³ заняли ключевые позиции и в Правлении национального комитета, и в Еврейском агентстве.

Таким образом, проблема поднятия авторитета и усиления национального центра, особенно внутри Ишува, стояла достаточно остро.

В рамках зарождавшейся системы парламентаризма интересно своеобразное формирование партийной системы в период Ишува. Как уже отмечалось, национальные учреждения и первоначально сложившиеся, стремившиеся к независимости организации развивались достаточно автономно. В основном, это были партии и общественные организации,

¹¹ Алия – репатриация евреев в Эрец-Исраэль. — Прим. авт.

¹² Нойбергер Б. От ишува к государству // Власть и политика в Государстве Израиль. Часть 1. — Тель-Авив, 1997. — С. 20.

¹³ МАПАЙ – сионистская социалистическая партия, существовавшая в Эрец-Исраэль, а затем в Израиле с 1930 по 1968 гг. Д. Бен-Гурион – руководитель партии – покинул ее в 1965 г. В 1968 г. МАПАЙ объединилась с партиями Агудат Исраэль и Рафи, приняв название «Партия труда Израиля» (ПТИ), накануне выборов 1999 г. ПТИ объединилась с партиями «Гешер» и «Меймад» и изменила свое название на «Единый Израиль», однако в стране ее по-прежнему принято называть «Авода». — Прим. авт.

которые при отсутствии, свойственной развитой политической системе общества, межпартийной конкуренции не выполняли чисто политических функций, а стремились создать собственную систему управления.

Многие израильские партии возникли и сформировались в диаспоре. Ни в коей мере не являясь инструментом прихода к власти, они были, скорее, международными организациями, стремящимися к достижению некоего «далекого идеала в еще более далекой стране». Их деятельность в Эрец-Исраэль не всегда отвечала местным условиям. Эти партии, продолжая воспринимать идеи из-за рубежа и приспособлявая их к реалиям Ишува, превратились в высокоорганизованные, практически закрытые политические сообщества, питающие взаимное недоверие друг к другу¹⁴. Этим, в некоторой степени, объясняется характерная для времен Ишува чрезмерная политизация всех сфер общественной жизни.

Для не вполне оформленной системы представительства Ишува была свойственна постоянная изменчивость партийно-политического спектра. Однако основные политические блоки обозначались достаточно четко, это — партии рабочего движения, гражданского блока, блока сефардов¹⁵, восточных общин и религиозного блока харедим¹⁶. Сумевшим добиться наибольшего влияния в политической системе Ишува был блок партий рабочего движения, создавший очень сильные организации, такие, например, как Гистадрут, с тем, чтобы уменьшить необходимость прямого партийного вмешательства в неполитические сферы.

¹⁴ Сакер Г.М. Формирование израильской республики (глава 14) // История Израиля (том 3). — Иерусалим: Библиотека «Алия», 1995. — С. 9.

¹⁵ Сефарды – потомки евреев, изгнанных из Испании и Португалии в конце XVв. или покинувших эти страны впоследствии, в XVI–XVIII вв., и поселившихся в Малой Азии, на Балканах, в Италии, на Ближнем Востоке, в Северной Африке, а позднее и в Западной Европе и Америке. Отличаются особенностями литургии и религиозной практики. — Прим. авт.

¹⁶ Харедим – ультрортодоксальные религиозные евреи, выступающие против сионизма и не признающие Израиль еврейским государством. — Прим. авт.

Широту поля деятельности партий рабочего движения изначально можно объяснить насущными потребностями «новых рабочих». Как указывает известный специалист по Израилю, профессор Открытого университета в Тель-Авиве, Б. Нойбергер, «рабочие... больше, чем другие социальные группы населения, нуждались в собственных организационных структурах, чтобы защитить свои профессиональные интересы, обеспечить себе занятость и пользоваться услугами, которые ни одна из существовавших тогда в Эрец-Исраэль структур не могла им предоставить»¹⁷. С другой стороны, немаловажен был высокий образовательный уровень новых рабочих-иммигрантов, обладавших развитым политическим сознанием¹⁸.

Политическая гегемония рабочих партии МАПАЙ, отмечает израильский исследователь А.Д. Эпштейн, облегчалась отсутствием в стране единой оппозиции, которая бы могла на равных бороться с ней. Эта партия отличалась своим организационным развитием и смогла добиться преимущества не только перед партиями своего блока, но и перед всеми другими организациями в системе Ишува. МАПАЙ можно смело считать доминирующей партией в период как до создания государства, так и после его возникновения¹⁹.

Важное место в политической системе Ишува занимал также блок «гражданских» партий. «Гражданские» круги, социальной базой которых

¹⁷ Нойбергер Б. От Ишува к государству // Власть и политика в Государстве Израиль. Часть 1. — Тель-Авив, 1997. — С. 43.

¹⁸ До сих пор отмечается рекордно высокий образовательный уровень русскоязычной иммиграции, ее значительный культурный и интеллектуальный потенциал, что определило ее занятость в самых перспективных отраслях: в индустрии высоких технологий, наукоемких производствах, научно-исследовательских разработках, в области прикладных технологий, в современных финансовых структурах, в оборонной промышленности, торговле, международном бизнесе. — см. Масюкова И.В. Русскоязычные иммигранты в Израиле: проблемы адаптации // Ближний Восток и современность. — М., 1999. — С. 129.

¹⁹ Эпштейн А.Д. Парадоксы израильской демократии. Размышления о политическом наследии эпохи Д. Бен-Гуриона // Вести. — 2002. — 10 января.

был, главным образом, средний класс, выступали против классового подхода рабочих партий и включали такие организации, как Объединение домовладельцев, Организацию торговцев. Наиболее правой группировкой данного блока стала ревизионистская партия²⁰, возглавляемая Зеэвом Жаботинским²¹, которая впоследствии фактически отделилась от организованного Ишува.

Как следствие многопартийности и разнородности еврейской общины в Эрец-Исраэль в условиях слабой легитимности власти, другой характерной чертой парламентаризма до образования Государства Израиль стал длительный процесс попыток принятия решений по наиболее значимым вопросам складывающейся представительной формы правления, а именно — каким образом должны проводиться выборы, кто имеет право голоса, кого представляет Совет депутатов.

Решение вопросов, связанных с всеобщностью права выборов, равенства голосов и пропорциональности представительства происходило очень сложно, споры на этот счет не утихали на протяжении всего существования Ишува²². Полемика развернулась главным образом между сионистскими и несионистскими кругами. Религиозные круги харедим, выступавшие, в частности, против предоставления права голоса женщинам, отвергали принцип всеобщности избирательного права. Сефарды, землевладельцы-фермеры и ревизионисты требовали вместо одного избирательного округа разделить страну на отдельные округа, имея целью обеспечить выборы установленного заранее числа депутатов от

²⁰ Основное требование ревизионистов – это пересмотр политики сионизма. Они выступали против примиренческой позиции в отношении администрации. — Прим. авт.

²¹ Зеэв Жаботинский — сионистский лидер, основатель ревизионистского движения, журналист, политический теоретик. Родился в России. — Прим. авт.

²² Bracha D. The Protection of Human Rights in Israel // Israel Yearbook on Human Rights. — №12, 1982. — P. 111–112.

каждого района, вне связи с числом избирателей, которые придут на выборы и т.д.

При отсутствии юридически закрепленных правил и принципов проведения избирательной кампании нельзя считать ни одни выборы в состав Совета депутатов демократическими в полной мере. Проблемы, связанные с представительством, легитимностью власти, определением правового статуса органов власти и распределения сфер деятельности между ними обсуждались и в период существования Государства Израиль.

Стоит отметить значение британского фактора при утверждении основ и особенностей парламентаризма в период Ишува. От Великобритании во многом зависела возможность создания национального еврейского государства в Эрец-Исраэль. Высокий уровень взаимодействия как с центральными британскими властями, так и с администрацией Мандата способствовал формированию и юридическому признанию учреждений Ишува, предоставлению свободы еврейским организациям в политических делах.

С другой стороны, изучение парламентской модели правления лидерами ведущих еврейских партий и движений способствовало перенесению на израильскую почву характерных черт британской демократии, а точнее, способа организации власти и парламентской деятельности²³. Равно как и во времена Ишува, так и уже во время существования Государства Израиль, особенно на начальной стадии государственного строительства, в ходе имевших место дискуссий, стороны часто ссылались на британские законы, обычаи и процедуры²⁴.

К моменту провозглашения Государства Израиль одной из наиболее актуальных задач была необходимость налаживания централизованного

²³ Sager S. The Parliamentary System of Israel. — Seracuse, 1985. — P. 8–10.

²⁴ Сакер Г.М. Формирование израильской республики (глава 14) // История Израиля (том 3). — Иерусалим: Библиотека «Алия», 1995. — С. 12.

управления, разрешение конфликтов, возникающих между сформировавшейся общегосударственной системой органов власти и многочисленными самостоятельными организациями, группами и партиями, не желавшими расстаться со своими прежними полномочиями. Пройдя несколько этапов ослабления и восстановления полномочий, Национальный центр (органы власти организованного Ишува) добился признания приоритета своих политических учреждений большинством организаций. Расширение его влияния и деятельности стало возможным во многом благодаря беспрецедентному привлечению внешних и внутренних капиталов и значительного увеличения бюджетов местных учреждений. Значительную роль сыграли и тенденции идентификации большинства общественных и политических групп с Национальным центром и системой символов, которую он представлял. И хотя к моменту прекращения действия британского мандата в Эрец-Исраэль и создания израильского государства тенденции децентрализации все еще имели место, инфраструктура суверенной власти почти окончательно сформировалась²⁵.

По поводу распределения полномочий между Центром и различными организациями и группировками имелись две противоположные друг другу позиции. Согласно концепции «государственности», за которой стоял Д. Бен-Гурион, первый глава правительства и министр обороны Израиля, государство рассматривалось как независимая система функций и правил деятельности, не связанная с движениями и партиями, представители которых занимали ключевые позиции в органах власти. Последователи этой позиции отдавали приоритет формированию органов государственной власти на «гражданской», а не на партийной основе.

Д. Бен-Гурион выступал за передачу государственным органам властных функций в наиболее важных областях. С этой точки зрения, сам

²⁵ Там же. — С. 28.

статус государства обязывал обеспечить контроль над определенными сферами. Прежде всего, это касалось вопросов обороны и образования, что имело идеологическую подоплеку.

В противовес концепции «государственности» сторонники «движенческих» позиций подчеркивали связь между позицией руководства движения и легитимации власти и выступали за сохранение партийных и групповых связей во всех сферах, включая сферу безопасности.

В результате напряженной борьбы за контроль над различными сферами влияния позиция Д. Бен-Гуриона, поддержанная большинством в руководстве рабочей партии, оказалась доминирующей. Тем самым сфера безопасности, как наиболее важная в условиях военного противостояния с арабами и неопределенностью территориальных границ Ишува, полностью перешла под государственный контроль. Достаточно заметным событием в плане продвижения к установлению правительственного контроля над сферой обороны Израиля стало расформирование по приказу Д. Бен-Гуриона военного штаба Палмаха, имевшего идеологические связи с МАПАМ, партией, ставшей в 1948 г. левым крылом рабочего движения²⁶.

Сфера образования почти полностью перешла под контроль правительства, за исключением относительно автономного религиозного направления, которое все же финансово зависело от аппарата власти. Области здравоохранения, строительства и индустрии оказались менее зависимыми от правительства. Властям пришлось уступить данные сферы влияния по причине неспособности предоставить им материальное обеспечение. За Еврейским агентством, ставшим после создания государства организацией со своим бюджетом, были сохранены его первоочередные функции ответственности за алию и расселение. Однако

²⁶ Даути А. Создание государства и формирование нации // Становление израильской демократии. Первое десятилетие. Книга 1. — Тель-Авив, 2001. — С. 62.

споры между распределением полномочий между Еврейским агентством и государственными учреждениями, несмотря на договоренность о доверии, еще долгое время имели место.

Интересно, что концепция «государственности», предложенная Д. Бен-Гурионом и поддержанная впоследствии большинством в рабочем движении, по своему содержанию оказалась гораздо глубже чисто политических целей, связанных с завоеванием и удержанием власти. Эта концепция вылилась в практическую теорию идеального гражданского государства. Развита Д. Бен-Гурионом этатистская идеология («мамлахтиют» — от ивритского корня «мелех» — царь) и была призвана в короткий промежуток времени утвердить в глазах общества легитимный статус возникающего государства, т.е. побудить в каждом гражданине чувство коллективной ответственности, которое формируется под влиянием универсального характера государства²⁷.

Таким образом, признание авторитета государственной власти и легитимности парламентской системы со стороны различных групп и партий, их согласие принять парламентские «правила игры» и представить своих кандидатов для участия в выборах в состав будущего Кнессета было очень важным и для воплощения в жизнь одного из основных принципов парламентаризма — верховенства закона и права, готовности подчиняться единым для всех правилам.

В силу уникальности и условий, при которых происходило формирование и утверждение системы власти в Эрец-Исраэль, при всем стремлении обеспечить демократичность управления на определенном этапе все же можно было говорить о проявлении и некоторых авторитарных тенденций. Это в большей степени было характерно для эпохи Д. Бен-Гуриона. Например, наряду с борьбой с террористическими

²⁷ Don-Yehiya E. Political Religion in a New State: Ben-Gurion's Mamlachtiyut // Israel: The First Decade of Independence. — Albany, 1995. — P. 34.

организациями, на основании принятого Декрета о борьбе с террором, шла мощная атака и на представителей оппозиции, за некоторыми из которых даже была установлена слежка. Легитимность военной цензуры, применение Уложения об обороне 1945 года, объяснявшееся необходимостью обеспечения безопасности, ограничивающее, например, выезд за рубеж не только представителей национальных меньшинств в «зонах безопасности», но и еврейского населения.

Вместе с тем, одним из парадоксов процесса практического воплощения концепции «государственности» и распределения сфер влияния между государственными и негосударственными структурами А.Д. Эпштейн считает тот факт, что при наличии сильного руководителя с авторитарными наклонностями наиболее важные вопросы внутренней политики решались путем переговоров и компромиссов между едва ли не всеми конфликтующими сторонами. При доминирующем положении Рабочей партии (МАПАЙ) в Кнессете, правительстве и в местных органах власти почти все основные политические вопросы (в том числе о статусе религии в общественной жизни, о создании единой системы образования в стране, о путях формирования конституционного законодательства и т.д.) были урегулированы путем достижения взаимоприемлемых компромиссов между ней и другими политическими партиями²⁸.

В целом, период существования автономного Ишува в Эрец-Исраэль с 20-х годов XX века и до провозглашения создания государства 14 мая 1948 г. можно считать начальным в плане формирования структур зарождающегося израильского парламентаризма.

На этом этапе под влиянием как традиций жизненного уклада еврейской общины в диаспоре, практики сионистского движения, так и под значительным влиянием западных демократий, в первую очередь

²⁸ Эпштейн А.Д. Парадоксы израильской демократии. Размышления о политическом наследии эпохи Д. Бен-Гуриона // Вести. — 2002. — 10 января.

британской политической и правовой систем, в «государстве в пути» начался процесс формирования государственной системы властных учреждений. Сфера деятельности учреждений организованного Ишува и объем их полномочий определялся законодательством властей мандата.

К моменту создания Государства Израиль, с началом следующего этапа развития парламентаризма наряду с проблемой налаживания централизованного управления, распределения властных полномочий, поднятия авторитета власти, ее легитимности, встал вопрос конституционного оформления взаимоотношений государства и общества, создания общей законодательной базы.

Формирование конституционно-правовых основ парламентаризма в период после образования Государства Израиль

Прежде чем перейти к подробному рассмотрению этих вопросов, необходимо дать характеристику конституционно-правовой системе израильского государства, правовым аспектам его возникновения и деятельности основных государственно-правовых институтов.

Итак, создание Государства Израиль 14 мая 1948 года явилось итогом череды событий начиная с практического воплощения идей сионизма²⁹, Декларации Бальфура³⁰, многочисленных международных комиссий по Палестинскому вопросу, затем передачи на рассмотрение в

²⁹ Таким началом справедливо считать сионистский конгресс в Базеле в 1897 году, на котором были обозначены основные цели сионистов — создание «еврейского национального очага» в Палестине, а затем и еврейского национального государства. — Прим. авт.

³⁰ В этой декларации (письме английского министра иностранных дел банкиру лорду Л. Ротшильду) от 2 ноября 1917 года говорилось о благосклонном отношении правительства Великобритании к созданию в Палестине «еврейского национального очага». — Палестинская энциклопедия. — Бейрут, 1974. — С. 571 (араб. яз.).

ООН вопроса о положении в Палестине³¹ и заканчивая принятием Генеральной Ассамблеей ООН Резолюции 181/II от 29 ноября 1947 года о разделе Палестины и образовании на ее территории двух государств — еврейского и арабского. Провозглашение независимости Государства Израиль в одностороннем порядке явилось нарушением упомянутой резолюции. Первым президентом государства был избран Х. Вейцман (16 мая 1948 года), главой Временного правительства стал лидер партии МАПАЙ Д. Бен-Гурион.

С марта 1948 года в стране действовал Временный государственный совет, выполнявший функции правительства и состоявший из представителей 12 политических партий. На его заседании была принята Декларация независимости Государства Израиль и сформировано Временное правительство из 13 министров.

Значительными сложностями для нового государства на пути приспособления к новым условиям было отсутствие конституционных норм, законодательной базы, на основании которой могли бы решаться вопросы организации государственной власти. Прежде деятельность учреждений Ишува опиралась на положения Мандата, однако существовала реальная возможность обойти их. Еврейские же законодательные акты не носили жесткого характера и могли быть изменены исполнительными органами или истолкованы по-своему. Как правило, в этот период все возникающие политические споры разрешались посредством различного рода договоренностей и соглашений.

Согласно первому законодательному акту Временного правительства — Декрету о порядке отправления власти и судопроизводстве — гарантировалась преемственность уже существующих законов, сохранялись нормы, созданные прежней колониальной администрацией. В

³¹ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН. Вторая сессия. (Специальный комитет по палестинскому вопросу и пленарные заседания). — Нью-Йорк, 1947. — Том 2. — С. 162–324.

ст. 11 Ордонанса о праве и администрации 1948 года говорилось, что «действующее в Палестине право остается в силе и после 14 мая 1948 года в той степени, если ни одно из его положений не противоречит настоящему декрету или другим законам, срок действия которых продлен Временным государственным советом, и при условии, что они не могут подорвать устои государства и его органов»³².

Английское право никогда не имело в Палестине обязательной силы. По мере эволюции израильской юриспруденции его влияние постепенно уменьшалось. С принятием в 1980 году Закона об основных правах израильские судьи получили право не применять вообще британское законодательство. Но это не означало неприменение законов периода Мандата. Многие из них по-прежнему продолжают действовать и поныне³³.

Особая роль норм британского права в становлении политико-правовой системы Государства Израиль отразилась и на формировании судебной системы. Общая система судопроизводства, ход разбирательства и принцип прецедентного права сходны с действием систем, входящих в англо-саксонскую правовую семью (первоначально принципы права были сформулированы и закреплены посредством судебных прецедентов)³⁴.

Суды, и прежде всего Верховный суд, следуя английской правовой традиции, приобрели наибольшую независимость и профессиональный престиж³⁵. Партийно-политические соображения не играли определяющей роли при назначении на работу в судебные органы. Однако процесс формирования судебных органов был очень длительным — фактически до принятия в августе 1953 г. Закона о судьях. Это объяснялось низким

³² Воробьев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. — М.: Изд. дом «Национальное обозрение», 2002. — С. 21–22.

³³ Там же. — С. 27–28.

³⁴ Богдановская И.Ю. Закон в английском праве. — М.: Наука, 1987. — С. 107.

³⁵ Dr. Yaacov S. Zemach The Judiciary of Israel. — Jerusalem, 1998. — P. 57–58.

статусом судебных органов в тот период по сравнению с исполнительными и армейскими структурами, на создании которых были сконцентрированы основные усилия руководителей Ишува³⁶. Независимый статус имели также институт Государственного контролера и Управляющий Банком Израиля. Таким образом, партийно-политические катаклизмы, изначально характеризовавшие израильскую систему, переставали быть определяющими, что иногда становилось причиной конфронтации между органами государственной власти и этими учреждениями.

Следует подчеркнуть, что источником легальных полномочий судов в период Мандата были не только нормы британского права, но и османское законодательство, где в свою очередь многое было заимствовано из французского права. В силу того, что после провозглашения израильской государственности не было автоматически отменено действие многих положений как британского, так и османского права³⁷, западные секулярные принципы также стали неотъемлемой частью правовой доктрины, на которую опирались и опираются в своей работе отчасти и сегодня израильские суды³⁸.

«Межел» — именно так называется османская кодификация 1869–1876 гг. — изначально заняла центральное место в правовой системе образовавшегося израильского государства. «Межел» регулировала право долговых обязательств, недвижимости, нормы торгового права, права объединений и процедурных действий. Документ был составлен с использованием догм ислама, под влиянием Гражданского кодекса Наполеона и в особом стиле. Законодатель считал необходимым объяснить

³⁶ Подробнее о судебной системе в Государстве Израиль см. Харрис Р. Формирование израильской судебной системы // Становление израильской демократии. Первое десятилетие. — Тель-Авив, 2001. — С. 68.

³⁷ Переделанные нормативные акты османской кодификации получили широкое распространение в частном, наследственном и имущественном праве. — Прим. авт.

³⁸ Даути А. Создание государства и формирование нации // Становление израильской демократии. Первое десятилетие. Книга 1. — Тель-Авив, 2001. — С. 65–66.

и проиллюстрировать законные абстрактные положения общими примерами, что придавало коду характер исторической книги³⁹. Закон о полном упразднении «межел» был принят лишь в 1984 году.

Особое место в израильском законодательстве принадлежит религиозному праву. Его нормы в некоторых областях оставались практически без изменений на фоне сменяющих друг друга режимов. И турецкое, и британское правительства старались не вмешиваться, например, в регулирование вопросов брака и имущественных обязательств, которые и сегодня входят в компетенцию религиозного законодательства⁴⁰. Еврейское право и иудаизм стали неотъемлемой частью политико-правовой системы Государства Израиль.

Многие лидеры сионистского движения, в том числе и Д. Бен-Гурион, изначально не оценив роль религии, рассматривали еврейское право, в основном, как религиозный свод законов, релевантных, главным образом, для жизни в закрытых еврейских общинах стран диаспоры⁴¹. Предполагалось, что вскоре после создания государства религия либо отомрет, либо приобретет чисто декоративную функцию⁴².

Амнон Рубенштейн, государственный и политический деятель, профессор права, занимавший в свое время пост министра просвещения и культуры, рассуждая о прочности позиций религии и еврейского права в современном израильском обществе, пишет: «Одного лишь не могли предвидеть отцы-основатели. При всех разногласиях между правыми и левыми, религиозными и светскими, крайними и умеренными, верными

³⁹ Fridman V. Daniel. The Effect of Foreign Law on the Law of Israel: Remnat of the Ottoman Period // Israel Law Review. — 1975, Vol. 10. — P. 196.

⁴⁰ Воробьев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. — М.: Изд. дом «Национальное обозрение», 2002. — С. 23.

⁴¹ Шелеф Л. Еврейское право и традиция в юридической системе Государства Израиль // Общество и политика современного Израйля : Сборник статей / Под ред. Эпштейна А.Д., Федорченко А.В. — М., 2002. — С. 125.

⁴² Ганкин Л. Последняя иудейская война // Коммерсантъ-Власть. — 2001. — № 20. — С. 40–42.

идее возвращения в Сион и готовыми согласиться на любое приемлемое убежище для еврейского народа, ни у кого не возникало мысли о том, что основа государства, которое будет создано, окажется несионистской. Кто мог заподозрить, что рабство, из которого сионизм собирался выволить еврейский народ, укоренится в новом государстве так мощно?». Но в попытках определить степень «еврейскости» современного государства автор отмечает, что, естественно, речь не идет об Израиле как государстве Галахи⁴³.

Иудаизм явился на определенном этапе своего рода спланированным фактором для евреев. В периоды рассеяния, когда еврейским общинам представлялась лишь относительная автономия внутри государственно-правовых систем в тех странах, где они жили, при решении споров они руководствовались, как правило, не общегосударственными законами, а еврейским правом, что объясняется религиозными соображениями и чувством глубокого самоуважения и жизнеспособности общины⁴⁴. Религия и религиозная община помогли разбросанным по всему миру евреям выжить как нации, в значительной степени сохранив культуру, язык и чувство общности⁴⁵. Религия стала и фактическим «знаменем национального возрождения еврейского народа», — пишет С.М. Гасратян⁴⁶.

Жизнь евреев в Эрец-Исраэль, естественно, привнесла некоторые изменения в еврейское право, как юридическую систему, развивавшуюся на протяжении тысячелетий. Тем не менее, его жизнестойкость на сегодня

⁴³ Рубенштейн А. От Герцля до Рабина и дальше. Сто лет сионизма. — Минск, 2000. — С. 5.

⁴⁴ Шелеф Л. Еврейское право и традиция в юридической системе Государства Израиль // Общество и политика современного Израиля : Сборник статей / Под ред. Эпштейна А.Д., Федорченко А.В. — М., 2002. — С. 124.

⁴⁵ Ганкин Л. Последняя иудейская война // Коммерсантъ-Власть. — 2001. — № 20. — С. 40–42.

⁴⁶ Гасратян С. М. История и идеология еврейского религиозного движения XIX–XX вв. (из предыстории Государства Израиль). — Институт востоковедения РАН. — М., 1999. — С. 118.

становится неоспоримым фактом для Израиля, что, по мнению профессора социологии и права Тель-авивского университета Леона Шелефа, доказывает возможность юридического плюрализма, т.е. возможности сосуществования нескольких юридических структур внутри единой политической системы. Кроме того, он указывает на возможную совместимость иудаизма и демократии (имея в виду не ультроортодоксальную направленность, а религиозные движения «консервативного, реформистского иудаизма», способного адаптироваться к современной действительности)⁴⁷.

Анализируя в данном контексте действие принятых в 90-е годы двух известных Основных законов о правах человека⁴⁸, упомянутый автор пишет, что «истинная конституционная революция возможна лишь при их (демократии и религии) постоянном содействии, направленном на достижение органического сочетания демократии и иудаизма, как предписано Основным законом о достоинстве человека и свободе личности»⁴⁹.

Такая позиция во многом близка к идеям «постсионизма» (или «идеологизированного сионизма»)⁵⁰, явившегося порождением новой политической культуры и предполагающим, в первую очередь, отказ от «сионистского императива отрицания диаспоры». Согласно этим идеям, израильское общество должно стать «более открытым для культуры диаспоры, для чего необходима интеграция в израильскую культуру

⁴⁷ Шелеф Л. Еврейское право и традиция в юридической системе Государства Израиль // Общество и политика современного Израиля : Сборник статей / Под ред. Эпштейна А.Д., Федорченко А.В. — М., 2002. — С. 123–124.

⁴⁸ Принятие Основного закона о профессиональной свободе (1994 г.) и Основного закона о достоинстве и свободе личности (редакция 1992 и 1994 гг.) многие правоведы называют «конституционной революцией».

⁴⁹ Там же. — С. 136.

⁵⁰ Объяснение термина см. Хейфец М. Идеология и политическое насилие в Израиле. — Иерусалим: Библиотека культурно-просветительского общества «Тезна», 1998. — С. 12–13.

духовных ценностей, исторических событий, творческих достижений, сопровождавших еврейскую жизнь в странах рассеяния»⁵¹.

Несмотря на то, что некоторые ученые видят в сионистской и постсионистской идеологиях фактор, в значительной мере ослабляющий традиционные связи между евреями Израиля и диаспорой, — «...мы все больше и больше живем, — отметит Г. Галкин, — своей собственной жизнью и идем своим путем, и как Израиль, так и диаспора будут центром, прежде всего, и главным образом, для себя самих»⁵² — факт основательного укоренения еврейской культуры и права в израильском обществе на сегодняшний момент остается непоколебимым. Невозможно, даже с точки зрения нерелигиозных представителей еврейской культуры, определить уникальность еврейского народа, не упомянув его религиозное наследие⁵³.

На сегодняшний день в Израиле немало сторонников отделения религии от государства, которые находят все новые аргументы, подкрепляющие их позицию. Однако согласимся с Л.В. Шелефом в том, что все же необходим комплексный и многоплановый подход к этой проблеме. «Любая попытка понять современное состояние израильского общества должна учитывать то особое место, которое занимает в нем иудаизм — и как религия, имеющая огромное значение для современной цивилизации в целом, и как фактор политических противоречий в

⁵¹ Коэн Л. Сионизм, Израиль и мировое еврейство // Общество и политика современного Израиля : Сборник статей // Под ред. Эпштейна А.Д., Федорченко А.В. — М., 2002. — С. 88–90.

⁵² Галкин Г. Ахад Ха Ам, Герцль и конец сионизма диаспоры // Созидание еврейского будущего (сборник статей) / Под ред. Бернарда Лайтмана Б., Брауна М. — Москва — Иерусалим: «Мосты культуры», 2001. — С. 122.

⁵³ Ben-Rafael E. Quasi-Sectarian Religiosity, Cultural Ethnicity and National Identity: Convergence and Divergence among Hahamey Yisrael, ed by Krausz E. // Jewish Survival: The Identity Problem at the Close of the Twentieth Century. — New Brunswick: Transaction, 1998. — P. 33.

обществе, и как один из основных источников, на которых базируется израильское право»⁵⁴.

Невозможность превращения Государства Израиль в «обыкновенное гражданское государство», подобное многим другим странам, очевидна. Создание еврейского государства на Земле Израиля было итогом длительной борьбы еврейского народа. Целью этой борьбы была абсолютно свободная национально-культурная самореализация евреев, не достижимая ни в какой иной стране⁵⁵.

Об особенностях иудаизма, как о религии в государстве, говорили еще представители еврейской религиозной мысли XVIII – начала XX вв., оказавшей значительное влияние на религиозные партии и сионистскую идеологию, во многом предвидя современное положение дел. Так, в частности, взгляды одного из первых идеологов сионизма — Дж. Алкалая⁵⁶ (1798–1878 гг.) — стали наиболее ярким проявлением политизации религии, приспособления ее к современным условиям. Согласно взглядам раввина Ц. И. Кука и раввина М. Бар-Илана, чьи идеи⁵⁷ активно использовались религиозными партиями после создания государства, ошибочным было бы относиться к религии в еврейской жизни как к вопросу взаимоотношения церкви и государства. М. Бар-Илан писал, что еврейский народ как целое, так и религия, в частности, отличны от

⁵⁴ Шелеф Л. Еврейское право и израильское правосудие // Вести. — 2003. — 10 июля. — С. 4–5.

⁵⁵ Идеи Дж. Алкалая позднее были восприняты Т. Герцлем и в значительной мере реализованы сионистским движением. — Прим. авт.

⁵⁶ Среди наиболее ярких представителей еврейской религиозной философии XVIII – начала XX вв., чьи идеи имели существенное значение для развития религиозных партий и сионистской идеологии, помимо указанных, можно также выделить раввина Цви Гирш Калишера, религиозного националиста Е.М. Пинеса и некоторых других. — Прим. авт.

⁵⁷ Озик С. Постсионизм и проблема выживания. Может ли сохраниться Государство Израиль, отказавшись от собственного национального своеобразия? // Вести. — 2003. — 3 июля. — С. 9.

всех других⁵⁸. Таким образом, значимость религии и ее место в современной жизни израильского общества, во многом, было предсказано еще задолго до образования государства.

В настоящее время вопросы соотношения религии и демократии, взаимоотношений между светской и религиозной идеологиями, вопрос сохранения традиций еврейской культуры в обществе являются предметом изучения и дискуссий среди специалистов по религии и праву в Израиле.

Формирование правовой системы и конституционной основы Государства Израиль происходило посредством адаптации к новым реалиям унаследованного смешанного оттоманского, мандатного правового порядка, а также при значительном влиянии еврейского религиозного наследия.

В отличие от судебных органов власти, созданию законодательных и исполнительных структур уделялось больше внимания. В Декрете о порядке осуществления власти и судопроизводства, принятом на основании Декларации независимости, говорилось о том, что Временный совет государства становился законодательным органом, а Временное правительство — исполнительным. Необходимо отметить, что этот декрет «создал первичную нормативную базу для структуры государственных учреждений в Израиле»⁵⁹.

Изначально переходному парламентскому органу — Временному совету — официально, согласно декрету, принадлежал наивысший статус в системе государственных учреждений. Теоретически, исполнительная власть была подчинена законодательной, определяющей основы внутренней и внешней политики, принципы налогообложения и

⁵⁸ Гасратян С.М. История и идеология Еврейского религиозного движения XIX–XX (из предыстории Государства Израиль). — Москва: Институт востоковедения РАН, 1999. — С. 118.

⁵⁹ Харрис Р. Формирование израильской судебной системы // Становление израильской демократии. Первое десятилетие. — Тель-Авив, 2001. — С. 62.

бюджетного финансирования и регулировавшая некоторые другие сферы. Но первичная основа израильского парламентаризма, в отличие от большинства западных стран, закладывалась таким образом, что на практике исполнительная власть обладала достаточно широкими полномочиями и не всегда оказывалась подконтрольной парламенту. Например, в том, что касается законодательных полномочий, в соответствии с Декретом о порядке отправления власти и судопроизводстве, в условиях объявленного парламентом чрезвычайного положения, правительство получало полномочия подписывать указы (руководствуясь соображениями безопасности), приостанавливающие действия принятых парламентом законов. Эта особенность израильского парламентаризма, заложенная в вышеуказанном декрете, — одном из первых правовых документов Государства Израиль, сохранилась до настоящего момента: наряду с формальным верховенством законодательной власти (Кнессета) существует исполнительная власть, наделенная значительными законодательными полномочиями.

Выборы в Кнессет, в соответствии с Ордонансом о переходе к Учредительному собранию от 13 января 1949 года, прошли 25 января 1949 года. Перед выборами был принят ряд решений относительно численного состава парламента — 120 депутатов, срока деятельности — 4 года. Было решено, что депутаты Кнессета будут избираться по партийным спискам и по пропорциональной системе выборов. Первым законом, изданным этим Кнессетом, стал Закон переходного периода. Согласно ему, вводился пост президента страны, который наделялся полномочиями возлагать на одного из членов Кнессета задачу формирования правительства. В этом законе, так же, как и в Декрете о порядке отправления власти и судопроизводстве, было обозначено, что Кнессет суть палата законодателей государства.

Перед Кнессетом первого созыва сразу же встала нелегкая задача рассмотрения огромного количества проектов законов, которые бы

регулировали не только взаимоотношения и деятельность высших органов власти, но и затрагивали наиболее серьезные вопросы обороны страны, репатриации и абсорбции, налогообложения и бюджета, определения национального характера государства, роли и места религии в общественной жизни страны и т.д.

Вначале разработке социально ориентированного законодательства практически не уделялось внимания. Относительно сферы частного права было принято решение с незначительными изменениями оставить в силе действие мандатного законодательства. Такое положение дел было закреплено в Декрете о порядке отправления власти и судопроизводстве. Приоритетными, в соответствии с декретом, считались вопросы, связанные с созданием норм публичного права, регулирующие отношения между человеком и государством, а создание правовой базы для разрешения гражданских проблем в обществе.

В первых нормативно-правовых актах, принятых сразу после создания Государства Израиль, Кнессет определялся как высший орган законодательной власти. Вместе с тем, особая роль этого органа заключалась в том, что, помимо законодательных функций, он был наделен и полномочиями Учредительного собрания, что давало ему возможность принимать законы, имеющие статус конституционных. В обязанности израильского парламента входила и подготовка проекта конституции государства, тем более, что в решении о разделе Палестины, принятом Генеральной Ассамблеей ООН 29 ноября 1947 года, содержалось требование как к еврейскому, так и к арабскому государству о введении демократической конституции: «Учредительное собрание каждого государства — еврейского и арабского — должно ввести демократическую

конституцию»⁶⁰. В соответствии с Декларацией независимости Государства Израиль, разработкой проекта конституции наделялось Учредительное собрание, которое должно было быть избрано не позднее 1 октября 1948 г. В случае ее принятия, предполагалось формирование законодательных и исполнительных органов государства. До этого момента роль парламента и исполнительной власти должны были играть соответственно Временный государственный совет и Временное правительство. После принятия конституции Учредительное собрание следовало распустить⁶¹.

Однако после обсуждения специальной комиссией, сформированной Временным государственным советом, нескольких проектов конституции непосредственно перед выборами в Кнессет (обозначенными как выборы в Учредительное собрание) 25 января 1949 г. (т. е. позднее намеченных в Декларации независимости Государства Израиль сроков — 1 октября 1948 г.) было принято решение не принимать основной закон государства на этом этапе.

В связи с тем, что вопрос о конституции был приостановлен, возникла проблема дальнейшего положения Временного государственного совета и Учредительного собрания, которые должны были быть распущены, как уже указывалось выше. Тогда на основании Закона переходного периода от 16 февраля 1949 г., т.е. уже после выборов в Кнессет (1 октября 1948 г.), Учредительному собранию предавался статус законодательного собрания. Значит, Кнессет первого созыва не наделялся статусом особого учредительного органа, каким было наделено Учредительное собрание, но в то же время он обладал и учредительными и

⁶⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 181(II) от 29 ноября 1947 г. // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи. Вторая сессия. Пленарные заседания. — Нью-Йорк, 1947.

⁶¹ Декларация независимости Государства Израиль. Перевод Воробьева В.П. (Источник: Воробьев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль...) — М., 2002. — С. 300–301).

парламентскими полномочиями. А это, в свою очередь, означало невозможность в будущем, в случае принятия конституции, отмену законодательных полномочий Кнессета.

Статус израильского парламента как органа, обладающего учредительными полномочиями, подтвержден и знаменитой «резолуцией Харари»⁶² от 13 июня 1950 г., согласно которой Кнессет первого созыва поручал Комиссии по вопросам конституции, права и судопроизводства подготовку проекта конституции государства. Конституция должна была быть построена таким образом, чтобы каждый ее раздел представлял собой Основной закон. Эти разделы необходимо было передать на утверждение в Кнессет и, по мере завершения работы, сформировать из них конституцию государства⁶³.

С начала 50-х годов (до принятия «резолуции Харари») в израильских политико-правовых кругах развернулась бурная полемика по вопросу о принятии конституции. Наряду с существованием противников и сторонников ее принятия, были юристы, предлагавшие считать Декларацию независимости Государства Израиль конституцией страны. Неприемлемость этой идеи была совершенно очевидна. Декларация не содержала четкого руководства к действиям по реализации и принятию различных законов и не имела статуса конституционного закона. Она предназначалась для установления самого факта возникновения государства в связи с необходимостью его признания с точки зрения международного права. Принципы Декларации — это в основном идеалы, изложенные в виде политического кредо, отмечает М.А. Сапронова,

⁶² Названо именем депутата Кнессета Изхара Харари, предложившего проект резолюции. — Прим. авт.

⁶³ Харрис Р. Формирование израильской судебной системы. — С. 58–59.

которые не имеют силы конституционных норм и не оказывают прямого воздействия на другие законы⁶⁴.

Основные аргументы противников конституции сводились к тому, что Кнессет, обладающий на законных основаниях высшей законодательной и учредительной силой, вправе сам решать вопрос о необходимости принятия или непринятия конституции, степени возможности и рациональности подобного действия с точки зрения обеспечения блага для народа. Д. Бен-Гурион, выступая в Кнессете 20 февраля 1950 года, заявил, что опасности, подстерегающие формирующуюся демократию, «реальны в государстве, имеющем конституцию, в такой же степени, как в государстве, конституцией не обладающем». Депутат Кнессета Давид Бар-Рав-Хай утверждал, что сохранение принципов закона и демократии зависит не от конституции, а от «сознания и уровня политической культуры народа». В качестве примера противники конституции указывали на огромные различия между законами и практикой при диктаторских режимах, существовавших в середине XX столетия в Германии и России⁶⁵.

Аргументы же сторонников конституции по поводу того, что превращение Учредительного собрания в обычный парламент есть злоупотребление доверием избирателей, представлялись ее противниками сомнительными. В качестве аргумента они ссылались на то, что полномочия Кнессета как Учредительного собрания принять конституцию не означают обязательность такого действия. Кнессет, представляя интересы избравшего его народа, пользуется своим правом самостоятельно принимает столь важные для общества и государства решения в

⁶⁴ Сапронова М.А. Конституционное право Израиля // Конституционное право зарубежных стран. — М., 2002. — С. 805.

⁶⁵ Эпштейн А.Д. Путь, оказавшийся слишком длинным: «компромисс Харари». Основные законы и так и не принятая Конституция Израиля // Вести. — 2002. — 14 марта. — С. 8.

зависимости от изменяющихся условий. И поэтому трудно было не поддержать главу правительства Д. Бен-Гуриона, стремившегося избежать «всякой поспешности» при принятии такого важного решения.

Одной из причин непринятия конституции в первые годы существования Государства Израиль являлось отсутствие на тот период четкости в определении характера созданного государства. Тогда «Государство Израиль было трудно назвать государством еврейского народа, поскольку в нем проживало всего 10 процентов евреев от их общего числа в мире... эпоха массовой иммиграции еще не наступила»⁶⁶. Среди других причин, заставляющих не торопиться с решением этого вопроса, был религиозный фактор. Для оппозиционных религиозных экстремистских кругов Закон Божий, выраженный в Торе, был единственно возможной конституцией. Если бы в конституцию вошла Декларация прав человека, то возникла бы опасность приобретения Верховным судом (или другим органом) статуса цензора законов с точки зрения их религиозного содержания.

Обращала на себя внимание и личная неприязнь Д. Бен-Гуриона к конституциональной идее, поскольку он всегда был против усиления в стране правовой власти. Для него сама мысль о том, что Верховный суд может анализировать решения его партии и Кнессета, была неприемлема⁶⁷.

«Резолюция Харари» явилась компромиссным решением вопроса по конституции между сторонниками и противниками ее принятия, а также способствовало преодолению разногласий внутри фракции МАПАЙ, некоторые члены которой были не согласны с категоричной позицией Д. Бен-Гуриона. За резолюцию проголосовало 50 депутатов в противовес резолюции оппозиции, предложенной 37-ю членами Кнессета от фракции МАПАМ и Партии общих сионистов, набравшей 39 голосов. Суть этого

⁶⁶ Воробьев В. П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. — М., 2002. — С. 42.

⁶⁷ Там же — С. 43.

документа заключалась, прежде всего, в том, что конституция Государства Израиль рано или поздно должна быть принята. Право составления и учреждения конституции, как уже отмечалось, сохраняется за каждым составом Кнессета. Все израильские правительства должны были принимать на себя обязательство выполнить эту задачу.

На основании вышеупомянутых законодательных актов правовой статус Кнессета был окончательно определен еще до выхода в свет Основного закона о Кнессете (1958 г.) (Basic Law: The Knesset)⁶⁸ и Основного закона о правительстве (1968 г.) (Basic Law: The Government)⁶⁹. Принцип организации и функционирования органов власти достаточно четко обозначался в первых правовых документах Государства Израиль.

До принятия в 1958 году первого Основного закона о Кнессете парламент не применял свою учредительную функцию. С принятием же этого закона в полной мере можно говорить о Кнессете не только как о парламенте, но и как об Учредительном собрании, принимающем законы, имеющие совершенно иную юридическую природу. Так начинался процесс формирования конституционно-правовых основ Государства Израиль.

До настоящего времени принято 11 основных законов, составляющих конституционную основу государства. Среди них выделим несколько законов, дающих непосредственное представление об основных чертах и особенностях израильского парламентаризма: Основной закон о Кнессете (1958 г.), Основной закон о президенте государства (1964 г.), Основной закон о правительстве (1968 г.), дважды обновленный в 1992 году и в 2001 году, Основной закон о судопроизводстве (1984 г.), Основной закон о профессиональной свободе (1992 г.), пересмотренный и

⁶⁸ Basic Law: The Knesset (1958) (Full Text and Amendments) // Hatza' ot Chok No. 180 of 5714. — P. 18.

⁶⁹ Basic Law: The Government (1968) (Full text and Amendments) // The Bill and Explanatory Note were published in Hatza' ot Chok No. 702 of 5726, p. 160.

вновь утвержденный в 1994 году, Основной закон о достоинстве и свободе личности (1992 г.).

Указанные законы представляют собой правовую базу, характеризующую степень развитости демократических институтов в условиях парламентаризма и парламентской формы правления. В них достаточно четко определяется роль Кнессета в системе государственных органов власти, специфика взаимоотношений между ними, способ проведения выборов в парламент и возможность его роспуска, место закона и права в государстве.

Официальное определение статуса основных законов как конституционных, имеющих высшую законодательную ценность в Израиле было дано, согласно Постановлению Верховного суда, только в ноябре 1995 года. Постановлением утверждалось нормативное превосходство основных законов над обычными. В условиях отсутствия в Израиле Основного закона о законодательстве, в котором бы четко обозначалась специфика всех принимаемых парламентом законов, значение Постановления Верховного суда 1995 года трудно переоценить.

До 1995 года особая значимость лишь некоторых основных законов подтверждалась наличием в них специальных статей, усложняющих процесс внесения поправок или изменения положений документа абсолютным или квалифицированным большинством голосов депутатов Кнессета, а именно: Основного закона о Кнессете (ст. 4, 44), Основного закона о правительстве 1992 г. (ст. 56), Основного закона о профессиональной свободе 1992 г. — первая редакция (ст. 5), 1994 г. — вторая редакция (ст. 7). Наряду с этим у Кнессета имелась возможность, при необходимости, изменять положения основных законов принятием обычного закона, противоречащего даже «защищенной» статье, лишь при одном условии — получения большинства в 61 голос на всех этапах законодательного процесса.

Укреплению статуса основных законов способствовала так называемая «конституционная революция» 90-х годов, ставшая одновременно и доказательством постулата о незыблемости закона и права в Государстве Израиль. Помимо формальной защищенности основных законов⁷⁰, с принятием двух основных законов — Основного закона о профессиональной свободе (1994 г.) и Основного закона о достоинстве и свободе личности (редакция 1992 г. и 1994 г.), вводились специальные «ограничивающие параграфы», означающие, что нарушение прав, предусмотренных основными законами, возможно лишь для «...достижения подобающей цели на основании закона, соответствующего системе ценностей Государства Израиль...». При этом нарушение должно быть, по возможности, минимальным. Такое положение дел призвано было защитить и систему национальных ценностей государства как «еврейского и демократического», а также устанавливало некие принципы, за рамки которых не может выйти и законодатель. Функция контроля за соблюдением этих предписаний была закреплена за Верховным судом Израиля.

Тем самым можно констатировать усиление судебного контроля за законодательной деятельностью Кнессета, возможности Верховного суда отменять законы, противоречащие основным законам и «ограничивающих параграфов» в них, что явилось продолжением процесса постепенного ужесточения судебной проверки работы Кнессета. Верховный суд неоднократно вмешивался в деятельность Кнессета, осуществляя проверку внутрипарламентских процедур.

О наличии в Израиле признаков правового государства и верховенства закона можно судить по примерам передачи под суд высокопоставленных представителей политической и государственной

⁷⁰ Т. е. возможности изменения основного закона лишь путем принятия нового основного закона; обычный закон, принятый большинством депутатов Кнессета, не отменяет основной закон. — Прим. авт.

элиты за преступление закона (отставка И. Рабина за нарушение правил валютных операций, осуждение на различные сроки за должностные преступления министра по делам религии А. Абухацира, кандидата на должность президента Государственного банка Израиля А. Ядлина и т.д.), возникновение судебных прецедентов при обращении граждан в Верховный суд и удовлетворении их исков по поводу нарушения политических и личных свобод властными инстанциями.

Несомненно, что именно конституция является гарантом основных прав и свобод граждан. На этом, по большей части, и была основана аргументация сторонников ее принятия. Она сводилась к тому, что, во-первых, в отсутствие конституции невозможен реальный контроль над деятельностью правительства, в том числе и в законотворческой деятельности, а во-вторых, она необходима для недвусмысленного определения границ полномочий государственных структур, прежде всего, силовых. Кроме того, при отсутствии четко выраженных в законодательстве конституционных гарантий уважения и соблюдения прав человека уникальная роль Верховного суда как Высшего суда справедливости приобретала все большее значение⁷¹.

Либерально-ориентированная политика Верховного суда способствует утверждению и защите прав и свобод личности, включая представителей этнических и национальных меньшинств⁷². Этим во многом объясняется стабильно высокая поддержка деятельности этой ветви власти в обществе. С другой стороны, порой весьма спорные решения «призванной быть воплощением общественного консенсуса ветви власти» провоцировали волны беспрецедентных нападков на деятельность

⁷¹ Эпштейн А.Д. Социально-политические последствия укрепления статуса Верховного суда как структуры, главенствующей в политической жизни в Израиле (Предварительные итоги «конституционной революции» и практики «судебного активизма» 90-х годов) // Ближний Восток и современность. — М., 1999. — С. 224–225.

⁷² Dr. Yaacov S. Zemach The Judiciary of Israel. — Jerusalem, 1998. — P. 112–113.

Верховного суда, поставив его в эпицентр социальных и политических конфликтов, что было, в том числе, и следствием произошедших изменений после принятия двух новых основных законов, давших повод говорить о произошедшей в Израиле «конституционной революции»⁷³.

Вопрос, связанный с признанием основных прав и свобод человека и гражданина и определением правового статуса личности, особенно актуален для Государства Израиль в силу исторически сложившейся ситуации, когда изначально (т.е. с момента создания государства) защита прав человека не являлась основной прерогативой правосудия, что отягощалось отсутствием формальной конституции и Декларации прав человека, особым положением религии в обществе, возможностью властей при необходимости ограничивать права и свободы граждан в условиях перманентного чрезвычайного положения и т.д.

Следует отметить, что в Израиле отсутствует Основной закон о правах гражданина. Трудности с его принятием во многом связаны как с невозможностью коренного преодоления противоречия в рамках «динамичного статус-кво», действием положений Уложения об обороне 1945 г., частым злоупотреблением этими положениями, традиционным невмешательством судов в дела государственных органов, связанных с обороной и обеспечением безопасности. Значение принятых в 90-е годы Основного закона о профессиональной свободе и Основного закона о достоинстве и свободе личности достаточно велико, однако, они не могут заменить нового Основного закона, защищающего основные, классические, либеральные права и свободы граждан в Израиле.

⁷³ Эпштейн А. Д. Социально-политические последствия укрепления статуса Верховного суда. — М., 1999. — С. 224–226.

К факторам, определившим особый подход к правам человека в Израиле, соглашаясь во многом с доктором Диной Зисерман-Бродской⁷⁴, можно отнести следующие основные: во-первых, еще до создания государства, несмотря на то, что оба ведущих противоположных политических движения — социалистическое и ревизионистское — сходились во мнении относительно демократического характера будущего государства, они также сходились и в том, что основное внимание должно уделяться интересам государства, сложнейшим проблемам его безопасности, а уж потом — правам и свободам его граждан. Следующий момент связан с влиянием в стране религиозных партий (как во времена Ишува, так и сегодня), союз с которыми обеспечивает коалиционное большинство в Кнессете. Начиная с 1948 года нежелание политических лидеров заниматься некоторыми вопросами гражданских прав и свобод объясняется их боязнью создать угрозу существующему «динамичному статус-кво».

Принятие чрезвычайных указов 1945 года, изданных британской администрацией для подмандатной Палестины, введение военных комендатур в населенных арабскими гражданами районах, решение отложить принятие конституции, неразвитость форм гражданской активности новых репатриантов, утверждение принципа еврейского доминирования в этнически плюралистическом израильском обществе, в целом позиция политической элиты, не поощрявшей универсальных ценностей либерально-демократического общества, основанного на индивидуальных правах и низовых гражданских инициативах, влияние вооруженного конфликта и необходимость решения вопросов безопасности и т.д. — результатом взаимодействия этих факторов и стало

⁷⁴ Зисерман-Бродская Д. Изменения в израильском обществе и их влияние на развитие концепции прав человека в стране // Общество и политика современного Израиля : Сборник статей / Под ред. Эпштейна А.Д., Федорченко А.В. — М., 2002. — С. 98–101.

отсутствие нормативной базы для утверждения прав человека и одновременно — широкой идентификации населения с нормами и ценностями либеральной демократии⁷⁵.

Несмотря на то, что в 90-х годах XX в. были приняты два основных закона — Основной закон о профессиональной свободе и Основной закон о достоинстве и свободе личности, обеспечивающих конституционную защиту тех прав человека, по которым существует широкое политическое согласие, — право на жизнь, на свободу и достоинство, свободу предпринимательской деятельности и передвижения, право на собственность и невмешательство в личную жизнь, и несмотря на то, что Верховный суд вынес решение о том, что он обладает полномочиями осуществлять юридическую проверку законов, принимаемых Кнессетом, и отклонять ущемляющие перечисленные права, ряд важнейших прав и свобод (например, свобода совести, вероисповедания, равноправие) в этих законах не упоминается.

Схожую ситуацию можно усмотреть и с присоединением Израиля к основным международным конвенциям, большинство из которых были ратифицированы лишь в 1991 году.

Решение проблемы защиты индивидуальных свобод в Израиле, допустимой степени их ограничения в рамках существующих условий, зависит от сдержанности, компетентности, верности провозглашенным идеям демократического общества депутатов парламента и правительства, всех властных инстанций. Этот момент во многом спорный и требует детального рассмотрения и изучения, сравнения с опытом других демократических стран, где некоторые ограничения в целях достижения всеобщего блага при определенных обстоятельствах являются

⁷⁵ Там же. — С. 98 — 101.

допустимыми (например, введение добровольной военной цензуры в США и Великобритании в годы Второй мировой войны).

Исследуя конституционно-правовые основы Государства Израиль в рамках парламентаризма, мы обнаруживаем ряд значимых специфических черт в юридическом оформлении способа организации власти и принятия политических решений. Некоторые из них приемлемы для общей модели демократической парламентской республики, наподобие Великобритании. Другие же, демонстрируя отход от этой модели, представляют в совокупности исключительный способ функционирования политической системы израильского общества.

Отличительной чертой израильского правового порядка является положение религии в израильском государстве. Нормы религиозного еврейского права являются неотъемлемой частью его общей правовой системы. Исторически так сложилось, что столкновение между светским сионистским движением, создавшим государство, и иудаизмом оказалось неизбежным. В результате, чтобы достичь некоторого компромисса в этом вопросе, было принято соглашение о статус-кво в религиозных делах, согласно которому под контроль религиозного законодательства попадает значительная область общественных отношений.

Влияние религиозных сил в израильском обществе достаточно ощутимо. Их требования отражаются на законодательном процессе и его реализации. В ситуации неотделенности религии от государства, при нормативном статусе религиозных институтов и соблюдении религиозных постулатов трудно в полной мере говорить о светском характере государства. Отсюда вытекает вопрос о соблюдении прав человека в стремящемся быть демократическим израильском обществе.

Общими особенностями израильской конституционно-правовой системы, формировавшейся под влиянием положений унаследованных от

оттоманского и английского мандатного правовых порядков, являются следующие: решения Верховного суда в качестве одного из основных источников израильского конституционного права; трудности в принятии обязательных для любого демократического государства конституционных законов о законодательстве и о правах граждан; невозможность в большинстве случаев осуществления юридического контроля за действиями властных инстанций в условиях продолжающегося конфликта с арабами; наличие противоречий между государственными и религиозными органами власти; отсутствие консолидированной конституции.

И поэтому роль Кнессета, выполняющего функции учредительного собрания, законодательного и представительного органа, трудно переоценить. Но при этом, чтобы поднять эффективность функционирования власти и принятия разного рода решений (особенно в свете меняющейся политической ситуации в целом в регионе) необходим более жесткий конституционный контроль за деятельностью всех ветвей власти.

Что же касается перспективы принятия конституции Государства Израиль, то процесс этот слишком затянулся.

В течение последних десяти лет лишь принимались новые редакции уже существующих законов. Так в 1994 году была принята новая версия Основного закона о профессиональной свободе, а в 2001 году — Основной закон о правительстве. Однако, новые основные законы после 1992 года в Израиле не принимались.

А.Д. Эпштейн отмечает, что замедление конституционного процесса, по крайней мере, в последние годы, во многом связано с принятием Кнессетом в 1992 году двух новых основных законов, согласно которым человек признавался высшей ценностью, провозглашая святость и неприкосновенность его жизни и свободы и которые привели к

существенному изменению как во взаимоотношениях между ветвями власти в стране, так и в статусе основных законов как таковых. До начала 90-х годов Кнессетом было принято девять основных законов, однако едва ли хотя бы один из них привел к кардинальным изменениям в той сфере, которая относилась к компетенции данного закона.

Ситуация осложняется еще и тем, что решение Кнессета, известное как «резолуция Харари», вызывает целый ряд вопросов. Что должно регулироваться основными законами, и действительно ли они охватят все главные сферы жизни общества? Какое решение завершит процесс принятия конституции? Каким образом основные законы будут объединены в конституцию? Потребуется ли дополнительное голосование для утверждения документа, объединяющего все основные законы в конституцию? И, наконец, какова юридическая сила самого голосования по «резолуции Харари», за который голосовало в свое время относительное, но не абсолютное большинство депутатов? Может ли Кнессет проголосовать за иной путь принятия Конституции страны, дезавуируя тем самым принятые в прошлом решения?⁷⁶ Все эти вопросы говорят о том, что принятие конституции Государства Израиль становится отдаленной перспективой.

⁷⁶ Эпштейн А.Д. Путь, оказавшийся слишком длинным: «компромисс Харари». Основные законы и так и не принятая Конституция Израиля // Вести. — 2002. — 14 марта. — С. 8.

Глава II

МЕСТО КНЕССЕТА В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Порядок формирования израильского парламента

В Израиле законодательство о парламенте, а точнее, вопрос определения статуса Кнессета прошел некоторую эволюцию. В Декрете о порядке отправления власти и судопроизводстве 1948 года Кнессет определяется как «законодательная инстанция». В Законе переходного периода 1949 года установлено, что Кнессет есть палата законодателей государства. Согласно Основному закону о Кнессете 1958 года, Кнессет — это парламент Государства Израиль (ст. 1), выполняющий, помимо законодательной и учредительной функций, множество других. Непосредственно в его состав входят 120 депутатов (ст. 3), которые избираются путем всеобщих, общенациональных, тайных и пропорциональных выборов (ст. 4). Депутаты пользуются парламентской неприкосновенностью (ст. 17). Срок полномочий Кнессета — 4 года (ст. 8). До настоящего времени Кнессет созывался 16 раз. Выборы последнего созыва израильского парламента были внеочередными и состоялись в 2003 году.

Кнессет выполняет следующие функции: представительства общественных интересов, законодательную, учредительную, контроля за деятельностью других ветвей власти, избрание президента Израйля и Государственного контролера, фактическое избрание премьер-министра (согласно Основному закону о правительстве 1968 года и Основному закону о правительстве 2001 года), участие в назначении судей, принятие годового бюджета и контроля за его исполнением, обсуждение внутренних

и внешних проблем и некоторые другие. В общем, эти функции соответствуют основным направлениям деятельности парламентов в современном механизме осуществления государственной власти в странах с различными формами правления.

Помимо исполнения Кнессетом основных функций, можно говорить и о существенном виде дополнительной активности его членов, а именно: участии в многочисленных общественных лоббистских и парламентских группах, таких, как, например, «сельскохозяйственное лобби», «парламентская группа по связям с Россией» и т.д.⁷⁷

Отметим отсутствие перечисленных функций и полномочий Кнессета в едином документе — в Основном законе о Кнессете или, например, в Уставе Кнессета (Knesset Rules of Procedure)⁷⁸. Функции Кнессета определяются в разных законах, и в основных и в обычных, в зависимости от их профиля, в соответствии с компетенцией Кнессета в конкретном отношении.

Для понимания специфики развития парламентаризма вообще и в Государстве Израиль, в частности, безусловно важным моментом являются особенности политического представительства. В любой стране мира без развития представительских аспектов организации и деятельности парламента гражданскому обществу трудно развивать принципы демократии и правового государства как неотъемлемых составляющих парламентаризма⁷⁹.

Граждане делегируют своим представителям в парламенте (и премьер-министру, при избрании посредством прямых выборов) огромные полномочия. В силу сложности функционирования механизма

⁷⁷ Гейзель З. Политические структуры Государства Израиль. — М., 2001. — С. 45–46.

⁷⁸ Knesset Rules of Procedure: Table of Contents // <http://www.knesset.gov.il/rules/eng/contents.htm>

⁷⁹ Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право. — 1997. — № 3. — С. 8–9.

осуществления власти, выразителями интересов народа оказывается не только парламент, но и правительство, и судьи, другие должностные лица и государственные служащие. «Воля народа в конечном итоге определяет содержание законов, построения системы органов власти. Эта воля может проявляться как непосредственно, так и через представителей народа в выборных органах. В таком контексте источник власти (народ) выступает не только как субъект формирования системы государственных органов, но и как субъект, оказывающий влияние на объем полномочий и содержание законов»⁸⁰.

На степень представительства, выражение и защиту интересов всех слоев населения непосредственное влияние оказывает тип избирательной системы и особенности ее функционирования. Помимо Основного закона о Кнессете, правовой основой избирательной системы и системы представительства в Израиле можно считать следующие законы, не имеющие статуса основных: Закон о выборах в Кнессет (1969 г.), Закон о финансировании партий (1973 г.), Закон о партиях (1992 г.).

.....
В Израиле еще со времен Ишува действует уникальная в своем роде пропорциональная избирательная система в чистом виде, ее даже подробно изучают в рамках конституционного права на юридических факультетах многих стран мира⁸¹. Эта система применялась начиная с 1920 года, еще в подмандатной Палестине, при избрании еврейским населением членов своих представительных учреждений. Такие выборы проводились в 1920, 1925, 1931 и 1944 годах.

Установление и сохранение пропорциональной системы представительства диктовалась историческими условиями создания новой национальной общности, которая имела целью создать как можно более

⁸⁰ Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. — 2001. — № 3. — С. 99.

⁸¹ Воробьев В.П. Высшие органы власти в Государстве Израиль. — М., 2002. — С. 11.

широкое политическое представительство. Кроме того, эта система возникла в результате возросшей иммиграции и создания многочисленных политических партий, которые опирались в своей деятельности не только на политическую идеологию, но и на религиозную и этническую принадлежность.

Следует заметить, что пропорциональная система предусматривала наличие большого количества партий, сформировавшаяся еще в подмандатной Палестине тогда, когда там происходили внутривнутриполитические изменения. Иммигранты принесли с собой свою этническую особенность. Эта система гарантировала в тот период представительство и некоторым малочисленным группам. Достаточно отметить, что на выборах в Совет депутатов в 1920 году принимали участие 20 политических партий, а число голосующих составляло всего 20 тысяч человек. Поэтому на момент провозглашения Государства Израиль сохранение пропорциональной избирательной системы представлялось совершенно естественным. Известный израильский конституционалист В. Богданор в связи с этим подчеркивал, что «пропорциональная система была использована на выборах 1949 года интуитивно и временно, с перспективой ее замены»⁸². Подобные попытки⁸³, однако, до сих пор не увенчались успехом.

На первый взгляд может показаться, что такая система, как никакая другая, дает возможность быть представленным в Кнессете всем политическим течениям и организациям, тем более, что, согласно Закону о партиях, установлен достаточно низкий избирательный порог — в 1.2%

⁸² 80 Bogdanor V. The Electoral System, Government and Democracy — Jerusalem, 1991. — P.109.

⁸³ В 50-е годы, предполагалось заменить пропорциональную избирательную систему мажоритарной системой относительного большинства при голосовании в один тур. Это позволило бы партии МАПАЙ, на тот момент партии-доминанту, получить абсолютное большинство в Кнессете, притом, что ни одна другая политическая партия не смогла бы достаточно результативно противостоять ей. — Прим. авт.

голосов (начиная с выборов в состав Кнессета в 2006 г.). Для Израиля это очень важно при большой разнородности населения. Однако некоторые издержки, связанные с особенностями голосования, составлением партийных списков, коррупционными явлениями, имеющими место при формировании парламентских коалиций, и некоторыми другими моментами, значительно снижают положительный эффект широкой представительности избирательного корпуса.

Особой критике подвергается факт принесения интересов большинства в угоду фракциям, представляющим незначительное меньшинство населения⁸⁴. На возможность возникновения подобной тенденции при обилии партий, существовавших в Государстве Израиль во все периоды его политической эволюции, указывал еще Д. Бен-Гурион, отдавая явное предпочтение мажоритарной системе⁸⁵.

За всю историю Израиля ни одна партия не получала в Кнессете абсолютного большинства (61 депутатский мандат). Даже до 1965 года, в период «гегемонии одной партии» МАПАЙ, которая «не просто была правящей — она и была властью»⁸⁶, возможно было получить чуть больше одной трети мандатов. Наиболее распространенным способом преодоления такой ситуации оказывается поиск поддержки небольших парламентских фракций. Понимая, что без них не обойтись, мелкие фракции требуют за свою поддержку выделения министерских и других постов, принятия нужных законов, в том числе религиозных, а часто и перевода денежных средств, причем немалых, из госбюджета на их счета»⁸⁷. Приведем один из последних, но исключительных примеров: сразу после выборов 2003 года было достигнуто соглашение о вхождении партии «Исраэль ба-алия»

⁸⁴ Воробьев В.П. Высшие органы власти в Государстве Израиль. — М. 2002. — С. 17.

⁸⁵ Даути А. Создание государства и формирование нации // Становление израильской демократии. Первое десятилетие. Книга 1. — Тель-Авив, 2001. — С. 58–59.

⁸⁶ Зеэв Гейзель. Политические структуры Государства Израиль. — М., 2001. — С. 260.

⁸⁷ Воробьев В.П. Высшие органы власти в Государстве Израиль. — М. 2002. — С. 16.

(ИБА) в «Ликуд», что привело к увеличению числа членов фракции правящей партии до сорока мандатов. Н.Щаранскому, главе партии, был обещан (и предоставлен) пост министра по делам Иерусалима и связям с диаспорой, а «Ликуд» обязался погасить долги ИБА, превысившие четырнадцать миллионов шекелей. Указанные блага ИБА получила всего за два мандата⁸⁸.

Своеобразно положение клерикальных сил, объяснимое, во многом, политической ролью религиозных партий, без которых в Израиле невозможно сформировать ни одну правящую коалицию. Правящие партии Израиля за их политическую поддержку при коалиционных объединениях всех кабинетов министров идут на постоянные уступки, чем и объясняется всевозрастающее желание религиозных кругов влиять на жизнь израильского общества⁸⁹.

Таким образом, мелкие и религиозные партии могут укрепить свои позиции. В большей степени это, конечно, касается ультраортодоксальных партий, которые обычно занимают достаточно жесткую позицию и различными методами пытаются оказывать нажим на правительство посредством угроз выхода из коалиции. Достаточно часто это относится к вопросам первостепенной важности для общества и государства. Так, например, после победы на выборах в 1996 году лидера партии «Ликуд» Б. Нетаньяху с минимальным перевесом (0,5%) благодаря активной политической поддержке раввината, коалиция религиозных партий представила «Ликуду» требования по некоторым «щекотливым» аспектам мирного процесса, в частности, недопущение создания Палестинского государства; отказ от обсуждения статуса Иерусалима; требование

⁸⁸ Эпштейн А.Д. Повторный триумф Ариэля Шарона (анализ итогов выборов в Кнессет и перспектив тридцатого правительства Израиля) // Ближний Восток и современность (выпуск восемнадцатый). — М., 2003. — С. 127.

⁸⁹ Карасова Т.А. Некоторые особенности внутривластного развития современного Израиля // Ближний Восток и современность : Сборник статей (выпуск шестой). — М., 1998. — С. 57.

укрепить еврейские поселения и добиться правительственных гарантий поселенцам в том, что они не будут насильственно перемещены и т.д.⁹⁰

С 1965 г., когда, как пишет израильский политик и ученый Зеэв Гейзель, начинается этап «противостояния двух крупных партий» — на выборах в Кнессет 6-го созыва блок ГАЛАХ получил 26 мандатов, впервые перешагнув через 20-ти мандатный рубеж⁹¹. Период с 1965 по 1973 г. стал переходным в партийно-политической структуре Израиля. Вследствие «размывания доминирующих позиций» Рабочей партии приходилось формировать более многочисленные коалиции, принося в жертву интересы избирателей, нарушая реальное представительство. Пребывание мелких партий в альянсе с более крупными, по мнению исследователя Гольдберга Г., всегда ведет к тому, что первые оказываются изолированными от своего электората, их индивидуальность стирается, организационная структура расшатывается⁹². И хотя биполярность окончательно утвердилась после выборов 1977 г., предпосылки ее становления проявились намного раньше.

В 2001 г. (т.е. еще до выборов в состав Кнессета 16-го созыва) З. Гейзель высказал предположение о том, что после выборов 1999 г., когда впервые ни один из списков не набрал 30 мандатов, гегемония двух партий при израильской многопартийной системе закончилась. У них вместе не было большинства в Кнессете. Общее число списков, прошедших в Кнессет, возросло по сравнению с двумя предыдущими кампаниями на 50%. Это говорит о начале нового третьего этапа развития израильского парламентаризма — «этапа партийного полиморфизма (наподобие Италии или Франции)»⁹³.

⁹⁰ Там же. — С. 61.

⁹¹ Зеэв Гейзель. Политические структуры Государства Израиль. — М., 2001. — С. 262.

⁹² Гольдберг Г. Партии в Израиле — от массовых к электоральным. — Тель-Авив, 1992. — С. 29–30 (иврит).

⁹³ Зеэв Гейзель. Политические структуры Государства Израиль. — М., 2001. — С. 261.

Внеочередные выборы⁹⁴ 2003 г. не продолжили эту тенденцию. Правящая партия «Ликуд» получила 38 мандатов и сумела собрать широкую правящую коалицию из 69 депутатов. Таким образом, можно говорить о наступлении четвертого этапа — этапа доминирования одной партии.

В целом после последних выборов в Кнессет сохраняется общая тенденция противостояния между светской и религиозной частями израильского общества. Как и после выборов в Кнессет 15-го созыва, достаточно фрагментарно оказываются представленными «русские» и арабы. Несколько увеличилось представительство крайне правых сил в лице ультронационалистов из движения «Национальное единство» — они получили семь мандатов вместо прежних четырех, в то время как крайне левые ультраортодоксы из партии «Агудат ха-тора» сохранили за собой прежние пять мест.

Дискуссионным моментом и недостатком с точки зрения противников существующей избирательной системы⁹⁵, ратующих за введение мажоритарной системы, является практически полное отсутствие возможности у избирателей выразить свои симпатии в том, что касается конкретных кандидатур в составе выбранного им партийного списка. Об этом недостатке пропорциональной системы говорил и Д. Бен-Гурион, считая, что партийные интересы в том их варианте, который предлагается партийными лидерами становятся самоцелью. Так, пропорциональная система приводит к профанации демократии в Израиле⁹⁶.

Некоторые издержки, связанные с всевластием партийных штабов при составлении партийных списков, были устранены в 90-х гг. Согласно второй части Закона о партиях 1992 г., были введены промежуточные

⁹⁴ 2003 Knesset Election Results // Jerusalem Post. — January 30, 2003.

⁹⁵ Имеется в виду система выборов именно в состав Кнессета. — Прим. авт.

⁹⁶ Герман Т. Выборы и поведение избирателей // Власть и политика в Государстве Израиль. Часть 9. — Тель-Авив, 2000. — С. 65.

выборы для отбора кандидатов в Кнессет — «праймериз» (раньше это входило в компетенцию исключительно штабов партий). «Учтенные»⁹⁷ граждане получили возможность выбирать среди кандидатов от одной партии. Система «праймериз» резко активизировала политическую жизнь страны, серьезно ожесточила межпартийную и даже внутрипартийную борьбу, поскольку кандидаты в депутаты вынуждены были отказаться от анонимности и использовать все свои возможности, в том числе и граничащие с нарушениями закона и партийной этики. В некоторых аспектах «праймериз» способствовали и обострению борьбы внутри партийного руководства — члены руководства тоже старались обеспечить победу на первичных выборах только своим сторонникам и доверенным лицам. Несмотря на все недостатки и издержки новой системы, результатом впервые проведенных «праймериз», уникального явления современного политического процесса в Израиле, стало невиданное до этого обновление политической элиты страны. В результате на выборах 1996 года (14-й созыв) 40% депутатов пришли в политику впервые⁹⁸.

Однако штабами устанавливается определенный порядок кандидатов, каждый из которых имеет свой номер. Чем меньше порядковый номер, тем больше шансов получить депутатский мандат. Избиратель голосует только за партию, порядок и кандидаты определены заранее. Избиратель не может голосовать за кандидатов из разных партийных списков либо за конкретного кандидата. Таким образом, с одной стороны, такая особенность голосования ведет к неточному выражению воли избирателя, а с другой — лишает избирательные кампании личностного характера. Справедливо предположить, что

⁹⁷ «Учтенные» — это лица, привлеченные в партию, во время активной кампании перед приближающимися промежуточными выборами. За умеренную сумму эти лица приобретают право участвовать в выборах. — Прим. авт.

⁹⁸ Воробьев В.П. Высшие органы власти в Государстве Израиль. — М., 2002. — С. 39.

недостатки и достоинства, компенсируя друг друга, делают эту особенность существенно не влияющей на представительство.

В данном контексте нельзя также не поддержать аргументы сторонников сохранения пропорциональной системы выборов, согласно которым, выборы, предусматривающие голосование за одного кандидата, на практике оказываются «партийными» — отдельный кандидат не может конкурировать с кандидатами, представляющими партии. Вряд ли введение многоокружной избирательной системы смогло бы привести и к установлению эффективной, прочной связи между избирателями и их представителями. В любом случае, по статистике, парламентарии все же чувствуют большую ответственность за соблюдение общенациональных интересов, чем заботятся о решении «несущественных» местных проблем. Никакая партия не выдвинет и кандидата, явно не пользующегося популярностью в обществе⁹⁹.

На представительство в Израиле оказывают влияние не только издержки избирательной системы, связанные с составлением партийных списков, формированием парламентских коалиций и т.п. Как совершенно справедливо замечает Б. Нойбергер, не только в Израиле, но и во всем мире не существует парламента, в котором «все группы населения государства были бы представлены в точном соответствии с их удельным весом в нем». Репрезентативность таких групп населения, как женщины, молодежь, выходцы из стран Востока, арабы и рабочие, в Кнессете далеко не является отражением их реального демографического веса. По мнению Б. Нойбергера, «репрезентативность различных групп может служить

⁹⁹ Герман Т. Выборы и поведение избирателей // Власть и политика в Государстве Израиль. Часть 9. — Тель-Авив, 2000. — С. 70.

важным показателем реального — а не демографического — соотношения в той или иной системе»¹⁰⁰.

Также моментом, свойственным именно Израилю, сказывающемся, при определенных обстоятельствах, на представительстве некоторых групп населения, может стать протест, поданный в Центральную избирательную комиссию по поводу участия того или иного списка в выборах. Протест будет удовлетворен¹⁰¹ (партия будет запрещена или объявлена вне закона), если программа партии противоречит израильским законам, а именно: список кандидатов не имеет права участия в выборах в Кнессет, если его действия и цели прямо или опосредованно направлены на отрицание факта существования Государства Израиль как государства еврейского народа, на отрицание демократического характера государства, направлены на подстрекательство к действиям расистского характера [Поправка № 9 от 31 июля 1985 года (к параграфу 9) к Основному закону о Кнессете¹⁰²].

Тридцать пятая поправка к Закону о выборах в Кнессет, принятая 15 мая 2002 г., ввела еще одно условие: от участия в выборах может быть отстранен список или кандидат, выражающий поддержку вооруженной деятельности вражеского государства или террористической организации против Государства Израиль¹⁰³.

¹⁰⁰ Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? // Власть и политика в Государстве Израиль. Части 4–5. — Открытый университет Израиля, 1997. — С. 31–32.

¹⁰¹ Примеры отстранения списков см. Гейзель З. Политические структуры Государства Израиль. — М., 2001. — С. 47.

¹⁰² 100 Basic Law: The Knesset (1958) (Amendment 9) // The Bill and Explanatory Hatza' of Chok No. 1728 of 5745. — P. 193.

¹⁰³ Эпштейн А.Д. Изменения электорального законодательства: Центризбирком и Верховный суд в эпицентре политической полемики. Повторный триумф Ариэля Шарона (анализ итогов выборов в Кнессет и перспектив тридцатого правительства Израиля) // Ближний Восток и современность (выпуск восемнадцатый). — М. — 2003. — С. 113.

Естественно, что под действие этих законов одними из первых рискуют попасть арабские партии, представляющие интересы граждан, для которых проблема самоидентификации¹⁰⁴ («палестинизация» или «израилизация») имеет не последнее значение. Дан Шифтан пишет, что хотя новое поколение арабских политиков пришло к необычайно широкому консенсусу в том, что касается отношения к еврейскому государству, а общий стиль и направленность их выступлений различаются между собой, суть их позиций заключается в полнейшем отказе от принципов, принятых среди еврейского населения Израиля в качестве основы для соблюдения жизненных интересов еврейского общества. «Активная оппозиция арабских депутатов отнюдь не ограничивается легальной политической борьбой против национальной идентичности Израиля. Напротив, их критические выступления временами наводят на мысль, что они идентифицируют себя практически с любыми группировками, движениями или странами, которые выступают против Израиля с оружием в руках. Они могут не поддерживать всех врагов Израиля в равной мере (их внутренняя политика оказывает заметное влияние на степень поддержки, оказываемой тем или иным группировкам), но при желании можно обнаружить проявления симпатий — или даже полного одобрения — в адрес практически любого лидера или организации, находящихся в состоянии войны с Израилем»¹⁰⁵.

К недостаткам представительной демократии относится невозможность точно отразить распределение мнений в обществе по каждому вопросу. Избиратель, голосуя за партию, руководствуется самыми разными соображениями. В Израиле кто-то, например, поддерживает «Ликуд» благодаря его борьбе за неделимую Эрец-Исраэль,

¹⁰⁴ Эпштейн А.Д., Зайцева О. Арабские граждане еврейского государства // Вести. — 2002. — 13 июня. — С. 8–9.

¹⁰⁵ Шифтан Д. Вызов изнутри: новая идеология израильских арабских политиков // Еврейские новости — М. — 2003. — № 4 (28). — Февраль. — С. 6–7.

кто-то в силу близости к религии и традиции и т.д. Получается, что даже в отношении важнейших вопросов, по которым партии занимают наиболее четкие позиции, трудно понять, как распределяются мнения избирателей¹⁰⁶. Мотивы, движущие избирателями во время выборов, оказываются очень неоднозначными.

Сама система голосования в Израиле «побуждает избирателей или некоторые группы избирателей не столько проголосовать, выразив свой политический выбор, а скорее заявить о некоей социальной или этнической принадлежности»¹⁰⁷. Эту мысль подтверждает и тот факт, что со времени вступления в силу Основного закона о правительстве 1992 года и до момента отмены его действия, с введением прямых выборов главы правительства повысилось представительство религиозных партий. Израильский исследователь Дон-Ехийя Э. пишет: «...важным фактором, способствующим успеху на выборах религиозных партий, послужило воздействие новой избирательной системы. Партиями, получившими выгоду от введения новой системы выборов, оказались как религиозные, так и этнические. Система двух бюллетеней (two — ballot electoral system) нейтрализовала политические последствия идеологического деления. Это объяснялось тем, что теперь политические и идеологические предпочтения могли быть реализованы через прямое избрание главы исполнительной власти, в то время как свою религиозную и этническую принадлежность и интересы в этом отношении избиратель мог выразить на парламентских выборах»¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? // Власть и политика в Государстве Израиль. Части 4–5. — Открытый университет Израйля, 1997. — С. 34–35.

¹⁰⁷ Воробьев В.П. Высшие органы власти в Государстве Израиль. — М., 2002. — С. 28–29.

¹⁰⁸ Don-Yehiya E. Religion, Ethnicity and Electoral Reform: The Religious Parties and the 1996 Elections // Israel at the Polls, 1996. — Ed. by Elazar D. J. and Sandler S. — London, 1998. — P. 101.

Характерной особенностью для Израиля в вопросе распределения голосов избирателей является влияние фактора палестино-израильского противостояния. Во время предвыборной кампании палестино — израильский конфликт и вопросы безопасности имеют чуть ли не центральное значение. Израильский автор Б. Рубин, рассматривая палестинский фактор, как оказывающий наибольшее влияние на формирование политических взглядов избирателей и принятие решений в Израиле, считает, что, например, выборы 1996 года (имеются в виду, прежде всего, выборы премьер-министра страны), стали по сути референдумом относительно дальнейшего хода процесса мирного урегулирования и возможного видения Палестинской национальной администрации как соседа и партнера в достижении мира (вариант, предложенный Ш. Пересом, одним из кандидатов на пост главы правительства)¹⁰⁹.

М. Керен, профессор Тель-Авивского университета, оценивая выборы 1996 года, подчеркивает определяющее влияние палестино-израильского конфликта и указывает на то, что, несмотря на принадлежность кандидатов на пост главы правительства к оппозиционным друг к другу политическим лагерям, в вопросе относительно дальнейшего развития процесса мирного урегулирования их позиции по многим другим областям были практически «идентичными»¹¹⁰. В результате, предвыборная кампания Б. Нетаньяху, ориентированная на часть израильского общества, «чувствующую угрозу процесса мирного урегулирования», оказалась более выигрышной по сравнению с кампанией Ш. Переса. «Большинство израильтян отдали свои предпочтения активно настроенному правому крылу, обещавшему покончить с террором и

¹⁰⁹ Rubbin B. External Influence on the Israeli Elections // Israel at the Polls, 1996. — Ed. by Elazar D. J. and Shmuel S. — London, 1998. — P. 158.

¹¹⁰ Karen M. Elections 1996: The Candidates and the «New Politics» // Israel at the Polls, 1996. — Ed. by Elazar D. J. and Shmuel S. — London, 1998. — P. 269.

вернуться к старым, добрым традициям, что ставится под сомнение и подвергается опасности в случае развития событий, согласно варианту, предложенному оппонентами — «Новый Ближний Восток»»¹¹¹.

Кандидаты в выборные органы власти активно используют фактор конфликта и безопасности при составлении лозунгов и программных заявлений. Показательно, например, то, что нынешний премьер-министр Израиля А. Шарон, находящийся на этом посту еще с февраля 2001 года¹¹², пришел к власти на волне растущего недовольства в обществе действиями тогдашнего премьер-министра Э. Барака. Несмотря на то, что Э. Барак «отчаянно» пытался продолжить мирный диалог с палестинцами, не отходя от «краеугольных положений Осло», и пошел на беспрецедентные уступки на переговорах с Я. Арафатом по проблеме Иерусалима и некоторым другим, ему так и не удалось достичь урегулирования Ближневосточного конфликта. «Шарон подверг Барака уничтожающей критике, обвинив его в преступной мягкотелости». Он пообещал дать израильтянам то, чего не смог дать Э. Барак, — безопасность, и они за него проголосовали¹¹³.

В данном случае не имеет значения, смог ли А. Шарон воплотить в жизнь свои обещания. Факт влияния конфликта как на формирование органов власти, так и на распределение положения партий и фракций в политическом спектре, на состав органов власти со значительным количеством присутствия в них бывших военных, на огромную роль армии, на принятие значительного количества законодательных актов в этой сфере, наделения правительства специальными полномочиями в сфере безопасности и т.д., является бесспорным для Государства Израиль.

¹¹¹ Karen M. Elections 1996: The Candidates and the «New Politics» // Israel at the Polls, 1996. — Ed. by Elazar D. J. and Shmuel S. — London, 1998. — P. 268.

¹¹² Тогда премьер-министр избирался прямым голосованием. — Прим. авт.

¹¹³ Строгань С. Список Шарона // Коммерсантъ-Власть. — 2001. — № 35. — С. 40–42.

Французский ученый М. Дюверже, исследуя политические партии и избирательные системы западноевропейских стран, считает, что пропорциональное представительство, по самому своему определению, ведущее к весьма незначительной деформации общественного мнения, может быть совершенным при условии, чтобы «в стране существовал только один избирательный округ или чтобы распределение оставшихся мест производилось на национальном уровне». Разрыв между процентом голосов и процентом мест в зависимости от распределения оставшихся мест вычисляется следующим образом: «Метод наивысшей средней благоприятствует большим сильным партиям, имеющим тенденцию быть сверхпредставленными в ущерб малым, обреченным на заниженное представительство... Порядок распределения большинства оставшихся мест¹¹⁴, напротив, ведет к сверхпредставительству малых партий»¹¹⁵.

В Израиле в настоящее время голосование проходит в пределах единого национального избирательного округа, а распределение остатков происходит методом наивысшей средней по «формуле Гегенбаха — Бишопа»¹¹⁶. Для нынешней ситуации при чрезмерной парламентской фрагментации подобный способ распределения остатков в некоторой степени способствует нейтрализации «партитократии», позволяя выявить лидирующие, наиболее крупные партии, однако, давая им лишь незначительное преимущество. И хотя метод наибольшей средней в распределении остатков не разрешает проблемы практически

¹¹⁴ Метод наибольшего остатка использовался в Израиле с выборов в Кнессет второго созыва 1951 г. до выборов 1973 г. — Прим. авт.

¹¹⁵ Дюверже М. Политические партии. — М., 2000. — С. 451–452.

¹¹⁶ Эта формула, согласно поправке (1973 г.) к Закону о выборах 1969 г. применялась начиная с выборов в Кнессет 8-го созыва. При использовании этого метода «цена» за мандат для более крупной партии становилась ниже, чем «цена», выплачиваемая мелкой партией. — Герман Т. Выборы и поведение избирателей // Власть и политика в Государстве Израиль. Часть 9. — Тель-Авив, 2000. — С. 61–62.

отсутствующей консолидированной оппозиции¹¹⁷, в общем, он имеет позитивное значение.

Абсолютно для любого общества, и Израиль не является исключением, вопрос определения степени реальности представительства и выражения интересов народа представляется достаточно сложным. Одной из причин такой сложности, как совершенно справедливо отмечает Астафичев П. А., можно считать изменчивость общественного мнения. «Пытаясь же выявить некие «действительные потребности и интересы электората без учета сложившегося общественного мнения...можно... прийти к еще более ошибочным выводам». Ситуация осложняется еще и тем, что потребности и интересы населения не являются общими, стандартными¹¹⁸.

Для понимания того, в какой мере возможна реализация интересов избирателей, существенное значение имеет, чем руководствуется уже избранный депутат, представитель конкретной партии, голосуя по тому или иному вопросу в Кнессете. Так как прямая демократия в современных суверенных государствах невозможна¹¹⁹, для максимального приближения народа к власти, активизации его участия в политической жизни используется императивный мандат. Депутат действует и голосует только в соответствии с полученными распоряжениями от своих избирателей. В Израиле не существует репрезентации по округам — это затрудняет подобный способ действий депутата, но существует нечто подобное императивному мандату. Почти также, как и обладатель императивного мандата, действует депутат, избранный в Кнессет в качестве

¹¹⁷ Политическая практика в Израиле складывалась так, что многопартийной правящей коалиции всегда противостояла многопартийная оппозиционная коалиция, очень неоднозначная как по социальному, так и по идеологическому характеру. Неоднородность с точки зрения политической реальности как для правящей коалиции, так и для оппозиции является источником слабости. — Прим. авт.

¹¹⁸ Астафичев П.А. Социально-правовая природа народного представительства // Государство и право. — 2001. — № 11. — С. 31.

¹¹⁹ См. Даль Р. О демократии. — М., 2000. — С. 104–111.

«представителя» отдельной группы, например, членов автобусного кооператива «Эггед», киббуцного движения....», которые оказывают на него давление, требуя отстаивать их интересы не только в ходе внутрифракционных дебатов, но даже на пленарных заседаниях¹²⁰.

В Израиле депутаты, в основном, голосуют в соответствии с политической линией, намеченной партией, хотя бывали и исключения¹²¹. Действие депутата в соответствии с указаниями делегировавшей его партии — конечно, не идеал, но позволяет избежать неравноправия при императивном мандате, когда слабые группы не способны оказывать такой же нажим, как сильные. Голосование по совести сильно зависит от способностей и дарований депутата. К тому же голосование каждого депутата в соответствии с общим мандатом легко может вырождаться в анархию.

Концепция партийного мандата по израильскому образцу наиболее полно отвечает требованиям концепций плюралистической и представительной демократии — партия отражает интересы избравшего ее сектора. Партийное голосование способствует стабильности политической системы и соответствует ожиданиям избирателей. Сочетание основной концепции голосования депутатов существующим (хоть и в незначительной мере), квазиимперативным мандатом делает систему соответствующей требованиям современности.

Наличие ряда положительных моментов при доминировании того или иного способа голосования депутата в любом случае не обеспечивает идеального представительства. Помимо ряда особенностей политического

¹²⁰ 118 Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? // Власть и политика в Государстве Израиль. Части 4–5. — Открытый университет Израиля, 1997. — С. 37–38.

¹²¹ Например, в 1993 г. во время обсуждения Кнессетом соглашений между правительством Израиля и ООП, подписанных в Осло, три члена «Ликуда» (М. Шитрит, Р. Мило, А. Асад), идя наперекор партии, отказались голосовать против этих соглашений. — Прим. авт.

устройства конкретного общества — организации власти, традиций, формы правления, типа избирательной системы, способа распределения оставшихся мест и т.д., этому способствует и тенденция повсеместного усиления воздействия на парламент многообразных групп давления, представляющих, как правило, интересы различных группировок внутри правящих классов¹²², влияние капитала и фактическое отстранение народа от власти в промежутках между выборами, бюрократизация власти с отрывом депутатов и чиновников от простых граждан и, как следствие, слабая легитимность власти, проблема неправильно поданных голосов¹²³ и многие другие моменты, в сумме значительно искажающие представительство. Поэтому судить о степени представительства, как сущностной характеристики парламентаризма в Израиле, можно лишь исходя из мирового опыта, который демонстрирует многочисленные издержки представительной демократии.

Сохранение изначально принятой пропорциональной избирательной системы в Государстве Израиль представляется достаточно обоснованным с той точки зрения, что израильская политическая традиция все же ставит во главу угла представительство общенациональных идеологических течений, а местным территориальным уделяется относительно немного внимания¹²⁴.

Взаимодействие Кнессета и других высших органов государственной власти

¹²² Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. Баглая М.В., Лейбо Ю.И., Энтина Л.М.. — М., 2002. — С. 236.

¹²³ Герман Т. Выборы и поведение избирателей // Власть и политика в Государстве Израиль. Часть 9. — Тель-Авив, 2000. — С. 58–60.

¹²⁴ Там же. — С. 71.

В Израиле, равно как и в других странах с демократическим режимом правления, организация системы управления основана на нетеряющей по сей день своей актуальности теории разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Исторически подтверждая свои достоинства при различных условиях — политических, экономических, социальных, — эта теория совместно с концепцией сдержек и противовесов «располагает большим потенциалом, как организационно-функциональным, так и демократическим»¹²⁵, подчеркивая свою непосредственную связь и с явлением парламентаризма.

Сегодня функционирование власти на основе первоначальной классической модели жесткого разделения властей при их равновесии и согласованности действий, предложенной еще Ш.С. Монтескье (XVIII в.), становится не вполне возможной в силу новых реалий и требований времени. Нуждаясь в современном подходе, теория приобретает различные формы реализации в конкретном обществе. Одним из основных критериев особенностей разделения властей в государстве становится тип демократического правления, привилегированное положение того или иного органа в системе государственной власти (президент, парламент).

Демонстративным моментом касательно роли парламента в отдельно взятой стране в зависимости от политического режима и особенностей организации власти с учетом раздельного функционирования ее ветвей является порядковое расположение глав в тексте конституций. Так, например, в Конституции Франции 1958 года положения выстроены таким образом, что сначала представлены статьи о президенте (раздел II), затем о правительстве (раздел III) и лишь потом о парламенте (раздел IV). В Основном законе ФРГ 1949 года, где о разделении властей говорится как о принципе построения системы государственных органов (ст. 20),

¹²⁵ Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. — М., 1992. — С. 7.

полномочия каждой из ветвей власти определяются так, что на первом месте оказываются положения о законодательной власти, осуществляемой парламентом¹²⁶. Первым основным законом, принятом в Государстве Израиль в 1958 году явился Основной закон о Кнессете — показательный факт в плане конституционного закрепления места израильского парламента в системе разделения властей.

Общей тенденцией для парламентских республик и монархий, к коим относят наряду, например, с Великобританией, Германией и Израиль¹²⁷, является слабовыраженное разделение властей¹²⁸. «Взаимопереплетение функций и компетенций законодательной и исполнительной власти иногда столь значительно, что позволяет порой усомниться в реальности осуществления самого принципа»¹²⁹. Некоторые даже склонны утверждать отсутствие разделения властей в парламентских республиках.

В Израиле парламентские функции не сводятся только к законодательной деятельности. В Основном законе о Кнессете 1958 г. Кнессет характеризуется как государственная «палата депутатов», а его характеристика в качестве законодательного органа вообще отсутствует.

Израильский парламент обсуждает, принимает и изменяет законы, однако, самым важным этапом рождения закона является не его одобрение Кнессетом, а законодательная инициатива. В качестве инициатора подавляющего большинства законов, принимаемых парламентом, выступает правительство страны, и лишь немногие из утверждаемых

¹²⁶ Там же. — С. 6.

¹²⁷ В полной мере Израиль можно считать парламентской республикой до времени введения прямых выборов главы правительства, согласно Основному закону о правительстве 1992 г. (вступившем в силу в 1996 г.) и после окончания его действия, с принятием Основного закона о правительстве 2001 г. (вступившего в силу в 2003 г.). — Прим. авт.

¹²⁸ Лузин В.В. Парламентская модель разделения властей (на примере Великобритании) // Право и политика. — 2000. — № 6. — С. 41.

¹²⁹ Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. — М., 1995. — С. 66–67.

нормативно-правовых актов ведут свое происхождение от предложений, внесенных отдельными депутатами, группами парламентариев или комиссиями Кнессета. Причем, наибольший шанс на успех при прохождении в парламенте имеют именно правительственные законопроекты, а не «частные», в силу наличия у правительственной коалиции большинства голосов в высшем представительном органе¹³⁰. Существуют, тем не менее, и примеры принятия достаточно важных законов на основе частных законопроектов. К такого рода законам относятся и Закон о финансировании политических партий 1973 года и даже Основной закон об Иерусалиме 1980 года. Наличие у правительства права законодательной инициативы свойственно в большей степени странам с парламентским режимом правления.

Во всех основных законах о правительстве Государства Израиль правительство определено как «орган государственной исполнительной власти»¹³¹. Это определение, по выражению Б. Нойбергера, «призвано продемонстрировать преданность законодателя идеалу разделения властей и «успокоить» Кнессет, подтвердив в принципе его верховную власть»¹³². На самом же деле, английский принцип полного суверенитета парламента и его приоритетного положения никогда не был реализован в Израиле¹³³. Израиль больше вписывается в рамки общемировой тенденции усиления роли органов исполнительной власти в различных областях общественной и государственной жизни за счет парламентских полномочий, использования методов воздействия исполнительной власти на

¹³⁰ Воробьев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. — М., 2002. — С. 169.

¹³¹ Основной закон о правительстве 2001 г. (вступил в силу в 2003 г. после выборов в Кнессет 16-го созыва).

¹³² Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? // Власть и политика в Государстве Израиль. Части 4–5. — Открытый университет Израиля. — Тель-Авив, 1997. — С. 113.

¹³³ Dr. Yaacov S. Zemach. The Judiciary of Israel. — Jerusalem, 1998. — P. 101.

парламент¹³⁴ и т.д. — значимость этого явления для понимания современного парламентаризма становится все более очевидной.

В настоящее время в Израиле, как и в других странах с парламентским режимом правления, парламент является законодательным органом власти, а правительство представляет институт, одновременно разрабатывающий политику и принимающий решения. Суды, в свою очередь, помимо основной, выполняют функции контроля за парламентом и законодательную.

Не стоит отождествлять общую тенденцию слабого разделения властей в Государстве Израиль с действием системы сдержек и противовесов, допускающей частичное смешение властей, что позволяет ветвям власти выполнять по отношению друг к другу функцию надзора и контроля. Реализация концепции сдержек и противовесов, основным элементом которой выступает институт ответственности не только высших органов друг перед другом, но и государства перед народом, естественно, находит свое выражение в Израиле, как важнейшая составляющая парламентаризма и показатель демократичности общественного устройства.

В Израиле элементом современного воплощения в жизнь традиционного признака парламентаризма — системы разделения властей — является и реализация сравнительно недавно появившегося принципа субсидарности. Предполагается рациональное распределение функций между органами власти в различных аспектах одного и того же вида деятельности для достижения наиболее эффективной целостной реализации целей и задач¹³⁵. Применимость этого принципа обнаруживается в Израиле, когда, например, при известном совпадении

¹³⁴ Могунова М.А. Парламенты зарубежных стран // Конституционное право зарубежных стран. — М., 2002. — С. 235 – 236.

¹³⁵ Гаганова Н.А. Концепция разделения властей и идея субсидарности // Государство и право. — 2003. — № 3. — С. 88.

сфер деятельности комиссий Кнессета и соответствующих министерств, функции не дублируются, каждый занимается своим делом: деятельность комиссий носит, по большей части, рекомендательный и контролирующий характер, в то время как министерства выступают непосредственным исполнителем. Также этот принцип находит свое широкое применение в нормотворческой деятельности, обеспечивая участие в законодательном процессе Кнессета и его комиссий, правительства и Верховного суда. Принцип субсидарности совместно со «сдержками и противовесами» способствует достижению баланса и слаженности в работе всей политической системы израильского общества.

Говоря о развитии парламентаризма в Израиле, учитывая важность приоритетного положения парламента по отношению к другим ветвям власти, все-таки немаловажное значение имеет, насколько парламент ограничен в своих действиях, главным образом, в выполнении своей законодательной функции.

Наряду с тем, что правительство выступает инициатором большей части законов, принимаемых Кнессетом, ведет обширную законодательную работу, принимая различные подзаконные акты (уложения, указы, декреты, распоряжения), оно обладает и правом издавать чрезвычайные акты во время введенного комендантского часа. В статье 39 Основного закона о правительстве 2001 г. сказано¹³⁶: «Положения, регулирующие комендантский час на время их действия, имеют приоритет над любым другим обычным законом»¹³⁷.

Расширенные полномочия исполнительной власти в этой области, во-первых, объяснимы целью обеспечения безопасности и условиями, в

¹³⁶ Аналогичные положения содержались и в статье 50 Основного закона о правительстве 1992 г., потерявшего силу в 2003 г. после выборов в Кнессет 16-го созыва. — Прим. авт.

¹³⁷ Полномочия правительства издавать чрезвычайные акты во время введенного комендантского часа первоначально, как указывалось выше, были описаны в Указе о правилах осуществления власти и судопроизводстве от 1948 года. — Прим. авт.

которых Израиль находится постоянно на протяжении всего существования государства, а, во-вторых, исполнительная власть действует в рамках установленного законодательства, тем самым оправдывая свое предназначение в системе разделения властей. Основной задачей исполнительной власти в данном контексте нужно считать верховный контроль за исполнением законов как логическое продолжение полномочий в сфере законодательства и обеспечение реализации тех полномочий, которые сформулированы парламентом¹³⁸. Справедливо рассматривать правотворческую деятельность органов исполнительной власти в системе разделения властей как продолжение в границах своей компетенции деятельности, начатой законодателем¹³⁹.

С другой стороны, опасным в этом отношении для Израиля может стать превышение исполнительной властью своих полномочий. Существенна возможность злоупотребления на основе Уложения об обороне 1945 г. (т.е. принятым еще в период британского мандата), действующим поныне. Это уложение разрешает властям, мотивируя свои действия соображениями безопасности, производить административные аресты, ограничивать свободу передвижения, издавать указы о принудительной явке на рабочие места, вводить комендантский час и т.д. Согласно ст. 9 Ордонанса о праве и администрации 1948 года, во время действия режима чрезвычайного положения правительство вправе принимать особые меры. После промульгации Ордонанса было постановлено, что «в государстве действует чрезвычайное положение»¹⁴⁰, которое так ни разу и не отменялось. Чрезвычайное законодательство —

¹³⁸ Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. — М., 1992. — С. 23.

¹³⁹ Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. — 1997. — № 3. — С. 14.

¹⁴⁰ Klein C. Israel, International Encyclopedia of laws. — Kluwer, 1992. — P. 126.

особенно в периоды относительного спокойствия — создает угрозу принципам верховенства закона¹⁴¹.

Хотя суды в Израиле традиционно стараются не вмешиваться в дела государственных органов, связанных с обороной, критические замечания с их стороны в отношении дальнейших последствий применения Уложения об обороне неоднократно имели место. Особенности чрезвычайного законодательства и несвойственные парламентаризму других стран явления, среди которых не последнее место занимает знаменитое соглашение о статус-кво (формула компромисса, выработанного политическим и религиозным истеблишментом во избежание возникновения конфликта между ними)¹⁴², ведут к нарушению элементарных прав и свобод граждан, что противоречит как Всеобщей декларации прав человека, так и Декларации независимости Государства Израиль. В этом отношении Израиль явно не дотягивает до уровня западных демократий.

В Израиле, также, как и в других странах с парламентским режимом правления, одной из основополагающих функций Кнессета является формирование правительства. Однако парламент не избирает правительство и его главу посредством голосования. Сначала президент после консультаций с представителями фракций возлагает на одного из депутатов — будущего премьер-министра — обязанность сформировать правительство. Решение о назначении кандидата на пост премьер-министра, как правило, заранее принимается центральными органами ведущей партии правящей коалиции. Подобным образом при участии центральных органов партий правящей коалиции обозначаются

¹⁴¹ Зисерман-Бродская Д. Изменения в израильском обществе и их влияние на развитие концепции прав человека в стране // Общество и политика современного Израиля : Сборник статей / Под ред. Эпштейна А.Д., Федорченко А.В. — М., 2002. — С. 102.

¹⁴² Подробнее о «статус-кво» см. Воробьев В.П. Израиль: государство и религия // Московский журнал международного права. — 2002. — № 4 (октябрь — декабрь). — С. 133–160.

претенденты на министерские портфели. В обязанность Кнессета входит утвердить или не утвердить (выразить вотум недоверия) большинством голосов состав правительства и его главу.

Кнессет осуществляет контроль за деятельностью правительства. Правительство несет ответственность перед органом, избранным народом, опирается на парламентское большинство при разработке внутри- и внешнеполитического курса, при подготовке законопроектов, принятии различного рода политических решений.

Способом контроля и одним из основных видов деятельности Кнессета израильский политолог З. Гейзель считает парламентские запросы (шеилта). Такие запросы адресуются правительству или конкретному министерству. В случае необходимости, обсуждение запроса переносится на заседание одной из комиссий Кнессета. Правительство и правительственные структуры обязаны отчитываться перед Кнессетом по предъявляемым запросам.

Другой способ контроля Кнессета за действиями правительства осуществляется посредством утверждения государственного бюджета и избранием Государственного контролера. Утверждение Кнессетом государственного бюджета включает и перечень ассигнований тем или иным министерствам и ведомствам, что, в принципе, дает Кнессету возможность и контролировать направления деятельности правительства и, в определенной мере, определять эти направления с помощью распределения бюджетных ассигнований. Министр финансов обязан ежегодно отчитываться перед Кнессетом об исполнении Закона о бюджете (ст. 3 Основного закона о госбюджете)¹⁴³.

К бюджетно-финансовым полномочиям Кнессета можно отнести и вопросы налогообложения. В Основном законе о бюджете 1975 года

¹⁴³ Basic Law: The State Economy (1975) (Full Text and Amendments) // Hatza' ot Chok No. 1039 of 5733. — P. 147.

установлено право Кнессета предварительно и в установленном законом порядке санкционировать постановление правительства о введении налогов, займов, иных обязательных выплат, сборов, уплачиваемых в государственную казну, и их величину.

Согласно нормам Основного закона о Государственном контролере 1986 года, Кнессет путем тайного голосования избирает государственного контролера сроком на 5 лет, который, будучи избранным Кнессетом и неся ответственность перед ним, не зависит от правительства и его бюджетного ведомства. Институт государственного контролера устанавливается и финансируется Кнессетом, минуя Министерство финансов и обеспечивая его финансовую самостоятельность от исполнительной власти. Правительство не может освободить от должности Государственного контролера.

Отставка Государственного контролера — мера исключительная, осуществляется посредством представления предложения об этом в письменном виде, подписанного не менее, чем 20 депутатами Кнессета, с обоснованием причин отстранения в комиссию Кнессета по конституции, законодательству и судопроизводству. До обсуждения вопроса о досрочной отставке контролера он имеет право выступить перед Кнессетом. Все эти юридические процедуры направлены на то, чтобы максимально гарантировать независимость контролера как от правительства, так и от возможных политических интересов парламентского большинства.

Государственный контролер правомочен проверять работу министерств, правительственных ведомств и учреждений, организаций, получающих государственные субсидии с точки зрения эффективности их работы и расходования государственных средств, соблюдения действующего законодательства. Государственный контролер и работники его ведомства имеют право проверять финансовые отчеты различных

правительственных ведомств, получать свидетельские показания, рассматривать жалобы, петиции и т.д.

Ведомство Государственного контролера ежегодно публикует специальный доклад о своей деятельности. Этот доклад подлежит обязательному обсуждению комиссией Кнессета по вопросам государственного контроля, которая, в свою очередь, правомочна создавать специальные следственные комиссии в связи с выявленными Государственным контролером недостатками в работе правительственных структур. И хотя специальных юридических последствий ежегодного отчета Государственного контролера не предусмотрено, сама публикация его отчета с последующим обсуждением в комиссии Кнессета и возможным созданием следственных комиссий обычно вызывает серьезный общественный отклик, способствует активизации деятельности парламентской оппозиции и вызывает обеспокоенность в правительственных кругах (в связи, например, с приданием гласности фактов коррупции, финансового расточительства, незаконных методов в сфере государственного управления).

Следует отметить, что Государственный контролер выполняет также функции уполномоченного по жалобам граждан. Любой гражданин (или депутат Кнессета по его поручению) может обратиться к государственному контролеру с жалобой на ограничение или лишение его каких-либо прав, на противозаконные действия должностных лиц или любых государственных учреждений, нарушение ими принципов нормальной административной деятельности.

Государственный контролер может принимать любые входящие в его компетенцию меры, такие, как передача жалоб в соответствующие вышестоящие учреждения, должностным лицам и т.д., требуя устранения выявленных недостатков и представления сведений о принятых по данной жалобе мерах. Уполномоченный по жалобам граждан публикует

ежегодный отчет, который направляет в специальную подкомиссию комиссии Кнессета по вопросам государственного контроля.

Только Кнессет, как высший орган государственной власти, может освободить от занимаемой должности Государственного контролера, также, как и президента страны, посредством квазисудебной процедуры и лишь специально установленным квалифицированным большинством в 3/4 списочного состава депутатов. Кстати, отметим, что избрание президента страны¹⁴⁴ (и возможность его смещения с должности), являющееся важнейшей функцией Кнессета, представляется очень символическим моментом, демонстрирующим высокое положение палаты депутатов даже по сравнению с главой государства в системе высших органов государственной власти и управления Израиля. Обычно президентом становится кандидат правящей партии, поддержанный партиями, входящими с ней в коалицию, и это большинство проводит на пост президента своего кандидата.

Наиболее подробно специфика взаимоотношений между Кнессетом и правительством отражена в Основном законе о правительстве. Всего с момента образования Государства Израиль таких законов было принято три: Основной закон о правительстве 1968 года, Основной закон о правительстве 1992 года и Основной закон о правительстве 2001 года, при этом каждый последующий отменял предыдущий. Принятие каждого было обусловлено конкретной политической ситуацией, существовавшей в Израиле в разные исторические периоды. Именно с их помощью правящие круги Израиля пытались решать наиболее сложные проблемы государственно-правового строительства¹⁴⁵.

До 1968 г. в Израиле в соответствии с Декретом о порядке отправления власти и судопроизводстве и с Законом переходного периода,

¹⁴⁴ Ibid.— P. 146.

¹⁴⁵ Воробев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. — М., 2002. — С. 200.

принятыми сразу после создания Государства Израиль, а также, согласно некоторым другим первоначальным законодательным актам, была заложена нормативная база структуры государственных учреждений. Что касается вопросов, связанных с формированием правительства, то четкости в определении процедур назначения, утверждения, смещения правительства и премьер-министра явно не хватало.

На основании первого Основного закона о правительстве (1968 г.) депутат, которому президент поручал сформировать правительство, должен был и возглавить его. До этого депутат Кнессета, которому было поручено сформировать правительство, мог и не претендовать на пост премьер-министра. Этот депутат, хорошо знающий расстановку политических сил, проводил предварительные переговоры с фракциями, мог заручиться их поддержкой, подбирая таким образом состав коалиционного кабинета, был своего рода информатором президента.

Принятие Основного закона о правительстве оказалось существенным элементом для определения типа и особенностей парламентской системы государства. Основными характеристиками способа правления в государстве после принятия этого закона Б. Нойбергер считает сочетание французской (времен Третьей и Четвертой республик) и британской моделей в политическом строе Израиля, большую многопартийность и отсутствие у главы правительства возможности распустить Кнессет¹⁴⁶.

Следует указать на достаточно сильные ограничения главы правительства при формировании своего кабинета. Согласно Основному закону, если депутат, которому было поручено сформировать правительство, не справился с этим в течение 42 дней из-за отсутствия поддержки в Кнессете или по другой причине, то президент мог

¹⁴⁶ Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? // Власть и политика в Государстве Израиль. Части 4–5. — Тель-Авив, 1997. — С. 14.

обратиться к другому члену Кнессета с таким предложением. Если и в этом случае задача оказывается невыполнимой, то представители фракций Кнессета, члены которых составляют большинство депутатов, могли обязать президента сделать выбор из числа парламентариев, который был бы приемлем этому большинству¹⁴⁷.

Существенным моментом, определяющим положение правительства как достаточно шаткое, можно считать отсутствие в законе 1968 года положений, устанавливающих кворум в форме квалифицированного большинства при утверждении состава правительства и при голосовании по некоторым другим вопросам. Таким образом, для утверждения состава правительства требовалось одобрение простого большинства голосов депутатов. Нетрудно предположить в такой ситуации возможность постоянной критики работы правительства, уязвимости со стороны оппозиции, которая в любой момент может поставить на голосование вопрос о вотуме недоверия правительству. Такое положение дел могло стать и причиной возникновения сложностей при одобрении решений и принятии законопроектов, предложенных на рассмотрение правительством.

Как указывалось выше, все изменения в законодательстве о правительстве объяснимы определенной ситуацией в стране, невозможностью функционирования политической системы в прежних условиях. Для парламентской системы четкость и слаженность действий правительства и парламента является неотъемлемым элементом стабильности и эффективного функционирования всей политической системы, консенсуса в принятии различных политических решений.

Так, принятию Основного закона о правительстве 1992 года способствовал ряд причин. К концу 80-х годов в Израиле складывается такая ситуация, когда разрыв между двумя крупнейшими партиями

¹⁴⁷ Воробьев В.П. Высшие органы власти в Государстве Израиль. — М., 2002. — С. 50.

«Ликуд» и «Авода» достиг минимальной отметки. При чрезмерной многопартийности, наличии значительного количества мелких партий при формировании правительства возникла возможность шантажа со стороны крупных партий, чтобы обеспечить им большинство в парламенте.

Еще больше ситуация осложнилась в 1990 году после распада правительства национального единства. Правительственный кризис стал причиной невозможности сформировать правительство. Как следствие пропорциональности избирательной системы и многочисленности мелких партий создавалась ситуация усиления их влияния, что противоречило реальной расстановке сил на политической арене.

Фактическая парализация функционирования работы как парламента и правительства, так и политической системы в целом, способствовала возникновению различного рода критики в адрес избирательной системы. Именно в это время особенно актуальным становится вопрос об обсуждении высказанной в 1988 году четырьмя депутатами Кнессета идеи, предложенной в виде законопроекта о введении прямых выборов премьер-министра. Уже тогда эта идея встретила поддержку многих фракций¹⁴⁸.

Израильский исследователь Герман Т., обобщая теоретические положения и эмпирические данные, касающиеся изменения избирательной системы, указывает на три условия, при которых наиболее вероятно принятие требований о внесении изменений в избирательную систему вообще:

А) произошли глубокие изменения в партийной структуре общества (примером может служить ослабление ранее доминировавшей партии);

Б) имеет место ослабление партийных привязанностей граждан, вызванное реорганизацией политических движений или возникновением большого количества мелких партий;

¹⁴⁸ Там же. — С. 55–56.

В) один за другим происходят политические скандалы; органы власти принимают один за другим ряд неудачных шагов, что, в конце концов, вызывает недоверие общества к сложившейся политической системе.

В связи с тем, как пишет Герман Т., что эти три условия оказались в наличии в Израиле как раз к концу 80-х — началу 90-х годов, раньше, несмотря на уже давно имевшую место дискуссию, достаточно веские аргументы в пользу реформ и попытки изменения избирательной системы так и не увенчались успехом. В описываемый же период требование изменения избирательной системы получило такую общественную поддержку, что власти были вынуждены его принять во внимание, и избирательная система была изменена. Изменение это выразилось во введении отдельных выборов главы правительства, тогда как система, применяемая при выборах в Кнессет (хотя предварительные предложения по реформе затрагивали и тему изменения способа избрания состава Кнессета — мажоритарная, пропорциональная, смешанная, одноокружная, многоокружная и т.д.), осталась без изменений¹⁴⁹.

С принятием в 1992 г. второго по счету Основного закона о правительстве начинается новый этап трансформации структуры взаимоотношений между высшими органами власти. Наиболее известным новшеством стало введение прямых всеобщих выборов премьер-министра страны. Этот факт знаменовал собой отход от парламентарной системы правления в сторону усиления исполнительной власти, свойственного президентской и смешанной форме правления (наподобие Франции).

Для обозначения нового строя в Израиле даже употреблялся специальный термин — «президентарный»¹⁵⁰. Нововведение явилось

¹⁴⁹ Герман Т. Выборы и поведение избирателей // Власть и политика в Государстве Израиль. Часть 9. — Тель-Авив, 2000. — С. 63.

¹⁵⁰ Воробьев В.П. Высшие органы власти в Государстве Израиль. — М., 2002. — С. 65.

уникальным событием для мировой истории, когда в парламентской республике при многопартийной системе премьер-министр избирается на всеобщих выборах. Теперь выборы в Кнессет проходили по прежней пропорциональной системе, а глава правительства избирался по мажоритарной¹⁵¹. В какой-то мере изменилась и избирательная система, и политическая система в целом. Одним из проявлений трансформации взаимоотношений между основными институтами политической жизни израильского общества стал практический приоритет правительства в структуре органов власти¹⁵².

Как отмечалось выше, система теперь в большей степени стала напоминать Францию с ее сильным институтом исполнительной власти, где президент избирается всеобщим голосованием населения. Ряд ученых находит большее сходство характера израильской партийной системы с многопартийной системой Франции, нежели с английской двухпартийной с четким разделением на правящую и оппозиционные партии, на партии правящего и «теневого» кабинета¹⁵³.

Многие израильские исследователи — конституционалисты с симпатией воспринимают британскую систему институционализации оппозиции и превращения ее в неотъемлемую часть государственного механизма осуществления власти. В Великобритании она имеет статус конституционного института, а официальный руководитель оппозиционной фракции возглавляет «теновый кабинет», занимает высокооплачиваемую государственную должность, которая по своему значению лишь немного уступает должности премьер-министра.

¹⁵¹ При этом кандидат на должность премьер-министра должен быть депутатом Кнессета. — Прим. авт.

¹⁵² Reuven Hazan Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime-Minister, Israel's New Electoral and Political Sistem // «Electoral Studies». — 1996. — № 15. — P. 21.

¹⁵³ Воробьев В.П. Высшие органы власти в Государстве Израиль. — М., 2002. — С. 53.

В Израиле оппозиция не имеет конституционного статуса, поэтому не может быть заимствования и института «теневое кабинета». Кроме того, в отличие от Великобритании, где подавляющее большинство представителей оппозиции принадлежат к одной партии, в многопартийной системе Израиля фактически существует несколько видов разрозненной оппозиции, которая зачастую может быть и правее, и левее существующего правительства по своей партийной направленности и характеру парламентской деятельности. Поэтому официальное введение института «лидера оппозиции» и его государственное оформление практически невозможно. И хотя регламент Кнессета, закрепляя порядок проведения дискуссий на заседаниях парламента устанавливает правило, в соответствии с которым первым предоставляется слово члену крупнейшей фракции оппозиции, юридически это не означает утверждение ее какой-то особой позиции и тем более позиции ее лидера.

Основной закон о правительстве 1992 года, вступивший в силу в 1996 году, действительно говорит в пользу усиления исполнительной власти в системе израильского парламентаризма. Однако факт усиления позиций исполнительного органа и роли премьер-министра в политической системе Израиля, получение большей самостоятельности при формировании своего кабинета и доверия ему в силу получения полномочий напрямую от избирателей во многом компенсировался положениями, предполагающими ответственность этого органа перед Кнессетом. Новшеством в данном отношении явилась статья 35а Основного закона о правительстве 1992 года, вводящая индивидуальную ответственность членов кабинета перед парламентом за проводимую ими политику, «будучи персонально ответственным за деятельность вверенного ему министерства»¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Там же. — С. 78–79.

Доказательством как увеличения полномочий главы правительства, так и сохранения влиятельного положения Кнессета со вступлением в силу Основного закона о правительстве 1992 года может служить, например, то, что роспуск Кнессета премьер-министром по причине противостояния большинства депутатов правительственному курсу и препятствия эффективному функционированию кабинета, помимо выборов нового состава парламента, означал и выборы нового главы правительства. При избрании Кнессета всегда приходится избирать и премьер-министра, но не наоборот.

Многие исследователи, среди которых израильский профессор, один из разработчиков Основного закона о правительстве 1992 года, Б. Сасер, возлагали большие надежды на изменение политической системы посредством прямого избрания премьер-министра, видя в фигуре лидера, получившего власть непосредственно от народа, некую «надпарламентскую» силу. Представляя взаимоотношения между мелкими и крупными партиями при создании правительственной коалиции как отношения между продавцом и покупателем в условиях погрязшего в коррупции политического рынка; рассматривая политическую систему до введения прямых выборов главы исполнительной власти как «непостоянную, при частой изменчивости большинства в Кнессете, что вело к опасности потери баланса и легитимности парламента», Б. Сасер видел острую необходимость в появлении такой силы, «твердой руки», способной в какой-то мере предотвратить возможность кризиса и общей политической деморализации при «углубляющемся парламентском дроблении»¹⁵⁵.

Положительного эффекта эксперимент с трансформацией политической системы Основным законом о правительстве 1992 года не

¹⁵⁵ Susser B. The Direct Election of the Prime Minister: A Balance Sheet // Israel at the Polls, 1996. — Ed. by Elazar D.J. and Shmuel S. — London, 1998. — P. 241.

дал. Несмотря на снижение влияния крупных партий на определение состава правительства, коррупционные явления, связанные с формированием межпартийных коалиций, сохранились. Парламентская фрагментация значительно усилилась, подрывая эффективность функционирования Кнессета. Более того, период правления Беньямина Нетаньяху с 1996 г. (с началом фактического вступления в силу Основного закона о правительстве 1992 г), характеризуется усилением внутриправительственных интриг, многочисленные кризисы привели к внеочередным парламентским выборам 1999 г. Период правления следующего премьер-министра, Эхуда Барака, продлился лишь до 2001 г.¹⁵⁶, хотя уже к началу октября 2000 г. правительство Э. Барака функционировало как правительство меньшинства¹⁵⁷. Очередной кризис правительства «национального единства» во главе с Ариэлем Шароном привел в 2003 г. к внеочередным выборам.

Премьер-министр Э. Барак, избранный в 1999 году, отмечал влияние Основного закона о правительстве 1992 года на увеличение численного состава партийных фракций Кнессета в израильском парламенте 15-го созыва. По мнению политических наблюдателей, это давало возможность премьер-министру менять состав коалиционного правительства практически в любое время, в зависимости от своей внешней и внутренней политики. Характерно, что на первом же регулярном еженедельном заседании правительства во главе с Э. Бараком в июне 1999 г. было принято решение о существенном расширении состава кабинета

¹⁵⁶ Эпштейн А.Д. Фиаско израильских левых — временный кризис или необратимое поражение? // Вести. — 2001. — 20 декабря. — С. 5, 7, 12.

¹⁵⁷ На протяжении трех предшествующих месяцев коалицию покинули партии «Исраэль ба'алия» во главе с Натаном Щаранским, Национально-религиозная партия, движение «Гешер» во главе с Давидом Леви и сефардская религиозная партия ШАС. Коалиция Э. Барака продолжала функционировать, лишь опираясь на поддержку извне депутатов от коммунистической и арабских националистических партий. — Эпштейн А.Д., Меламедов Г. Двунациональное еврейское государство. Отчет Комиссии Т. Ора и проблемы арабского сектора в Израиле // Вестник. — 2003. — № 20(331). — 1 октября.

министров с 18 до 24 членов¹⁵⁸. 16 министров вошли в так называемый внутренний кабинет безопасности. Увеличение численного состава кабинета министров сам премьер-министр назвал «неизбежным злом», противоречащим Закону о правительстве, но вызванным пестрым составом Кнессета¹⁵⁹.

Когда принимался Основной закон о правительстве 1992 года, предполагалось, что две основные политические партии объединят в своем составе другие мелкие партии, близкие к ним идеологически. Однако в результате внеочередных выборов произошло прямо противоположное: голоса избирателей разделились, и в Кнессет вошли представители самого большого числа партий за всю историю парламентаризма в Израиле. Вместе с тем, это вызвало впервые в истории страны создание столь широкой правительственной коалиции.

Таким образом, вопреки всем надеждам стабилизировать политическую ситуацию в стране посредством принятия Основного закона о правительстве 1992 года, несмотря на повышение легитимности статуса премьер-министра посредством получения власти напрямую от народа, несмотря на усиление позиции исполнительного органа и т.д., глава правительства не только не стал «надпарламентской» силой, способной навести порядок во взаимоотношениях с Кнессетом, — углубившееся парламентское дробление не давало возможности сформировать постоянное коалиционное большинство, что имело место в период правления Э. Барака. Новая система породила тем самым «хроническую политическую нестабильность в стране»¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Естественно, что расширение состава кабинета произошло на основании изменения, внесенного в Основной закон о правительстве 1992 г., что сделало эту норму легитимной и постоянной. — Прим. авт.

¹⁵⁹ Сапронова М.А. Правовая регламентация деятельности правительства Государства Израиль // Ближний Восток и современность. — М., 1999. — С. 158–159.

¹⁶⁰ Bogdanor V. Why Direct Election Failed in Israel // Journal of Democracy, 12/4 (2001) — P. 120.

При избрании премьер-министра прямым голосованием большое значение приобрел личностный фактор в противовес идеологической направленности — явление, не свойственное ранее политической жизни Государства Израиль. Показательны в данном случае попытки наиболее популярных политических деятелей покинуть ту партию, которая их «взрастила», и сформировать свой собственный список на выборах. Такие попытки всегда были обречены на полный провал. Еще в 1977 г., например, движение «Шломцион», основанное Ариэлем Шароном, получило лишь два мандата на выборах в Кнессет 9-го созыва. Даже «легендарный» первый глава правительства Д. Бен-Гурион, основавший партию РАФИ после своего выхода из возглавляемой им на протяжении многих лет Рабочей партии, получил на выборах 1965 года лишь 10 мандатов — в четыре с половиной раза меньше, чем список Рабочей партии¹⁶¹.

В 2001 году был принят новый Основной закон о правительстве, вступивший в силу в 2003 году¹⁶². Этот закон, отменяющий прямые выборы главы правительства, отменяет и «президентарный» строй, возвращая приоритет парламенту. Изначально можно было прогнозировать усиление позиций крупных¹⁶³ общеизраильских партий¹⁶⁴, увеличение их представительства в Кнессете, влияние на формирование состава правительства и на утверждение кандидатуры премьер-министра.

¹⁶¹ Эпштейн А.Д., Урицкий М.А. Кризис парламентаризма в Израиле // Вести. — 2002. — 12 декабря. — С. 10–11.

¹⁶² Основной закон о правительстве 2001 г. (перевод с иврита Юркова А.) — Источник: Воробьев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. — М., 2002. — С. 309–319.

¹⁶³ В настоящее время, однако, очень трудно назвать партии «Ликуд» и «Авода» крупными. Можно даже говорить о том, что в Кнессете последних двух созывов не было больших партий. Если разрыв между второй и третьей партиями в Кнессете в 1965–1999 г. составлял в среднем 24, 7 мандата, то в Кнессете 15-го созыва — всего 2, а 16-го — 4.

¹⁶⁴ Общеизраильскими (а не секторальными) партиями, претендующими выступать от имени всего народа, на данный момент считаются «Ликуд» и «Авода».

Согласно новому Основному закону о правительстве, после проведенного эксперимента с введением прямых выборов главы правительства в сочетании с сохранением его ответственности перед парламентом, не имеющим аналогов в мировой практике, Израиль возвращается к классической модели формирования исполнительного органа власти, принятой в парламентских республиках. Глава государства выбирал кандидата из числа депутатов победившей на выборах партии, которому поручал сформировать правительство, пользующееся поддержкой большинства в парламенте.

Так же, как и Основной закон о правительстве 1968 года, Основной закон о правительстве 2001 года предполагает поручение президентом государства одному из депутатов Кнессета после консультаций с представителями фракций сформировать правительство. Если депутат не справился с задачей, то сформировать правительство поручается другому депутату, но уже в более короткий срок (28 дней, в первом случае предоставлялось максимум 42 дня). В случае неудачи от имени большинства депутатов Кнессета, Президенту может быть подано письменное заявление с просьбой поручить кому-либо из депутатов формирование правительства (ст. 10а). Всего может быть три (в третий раз срок формирования правительства сокращается до 14 дней — ст. 10в) попытки поручения президентом сформировать правительство депутатам Кнессета единого состава. После трех попыток, завершившихся неудачей, Кнессет автоматически распускается и назначаются новые парламентские выборы.

В отличие от закона 1992 года, новый Основной закон о правительстве не вменяет кандидату на пост главы правительства быть лидером партии, однако обязанность быть депутатом Кнессета сохраняется (ст. 5а). В то же время, члены правительства могут и не быть депутатами Кнессета (ст. 5б).

По сравнению с Основным законом о правительстве 1992 года в новом Основном законе более четко прописаны требования и ограничения, препятствующие назначению на должность министров. Так, членом правительства может быть только израильский гражданин, постоянно проживающий в Израиле (ст. 6а). Членом правительства не может быть лицо, признанное по суду виновным в совершении преступления и отбывающее срок заключения; лицо, отбывшее срок заключения, может быть назначено членом правительства не ранее, чем спустя семь лет после окончания срока заключения (ст. 6в)¹⁶⁵. Равно как и согласно закону 1992 года, депутат Кнессета, вышедший из своей фракции, не может быть назначен членом правительства в течение срока полномочий Кнессета данного созыва (ст. 6д.).

После утверждения состава правительства на заседании Кнессета сформированного депутатом, которому это было поручено, депутат становится премьер — министром. Глава и члены правительства приносят присягу.

Как и в любой другой парламентской республике, законодательством Государства Израиль предусмотрены нормы ответственности правительства перед парламентом. Кнессет имеет право вынесения вотума недоверия правительству большинством голосов его депутатов. В этом случае Кнессет обращается к Президенту Государства с просьбой возложить формирование правительства на одного из его членов, подтвердившего свое согласие в письменной форме (ст. 28а). В двухдневный срок Президент возлагает задачу формирования нового состава правительства максимум в течение 42 дней. Если же указанный депутат уведомляет Президента о том, что он не в состоянии справиться с

¹⁶⁵ Отметим, что срок этот был сокращен по сравнению с Основным законом о правительстве 1992 г., предусматривающего в течение десяти лет после отбытия наказания за преступление невозможность претендовать на пост министра правительства. — Прим. авт.

этой задачей, либо состав правительства, представленный депутатом, предложенным Кнессетом, не получает вотума доверия парламента, это означает автоматический роспуск Кнессета и назначение досрочных парламентских выборов на последний вторник 90-дневного срока с момента уведомления Президентом председателя Кнессета о невозможности сформировать состав правительства депутатом или с момента вынесения Кнессетом вотума недоверия правительству.

В определенной мере сходная ситуация имеет место при роспуске Кнессета главой правительства, на что он имеет право в случае формирования в Кнессете большинства, находящегося в оппозиции к правительству, способного блокировать его законодательные инициативы (ст. 29а). После получения поддержки Президента указ главы правительства о роспуске Кнессета публикуется в официальном правительственном органе «Решумот».

Но в течение 21 дня с момента публикации указа, пока он еще считается не вступившим в силу, Кнессет уполномочен направить прошение Президенту с просьбой поручить формирование правительства одному из депутатов. И, как и в предыдущем варианте, Президент в двухдневный срок исполняет это поручение. Сроки формирования сохраняются. И вновь если правительство не сформировано, либо прошение не подано или новый состав не получает вотума доверия Кнессета, он распускается и назначаются новые парламентские выборы.

Закон устанавливает определенный порядок и возможные случаи досрочной отставки премьер-министра. Прежде всего, глава правительства может сам подать прошение об отставке Президенту страны. Во всех случаях отставка главы правительства означает и отставку правительства в полном объеме. Другим случаем отставки правительства может быть смерть премьер-министра, в этом случае правительство считается ушедшим в отставку со дня смерти премьера (ст. 20а).

В законе подробно описан порядок действий в случае предъявления обвинения как главе правительства, так и другим его членам в совершении правонарушений. Если после представления обвинительного заключения юридическим советником правительства в суд, виновность в совершении преступления признана и преступление является умышленным, то для члена правительства это обстоятельство означает отстранение от исполнения своих обязанностей. Что касается обвинения, вынесенного главе правительства, то оно считается окончательно утвержденным и означает отставку только после соблюдения определенных законом процедур, проведенных в 30-дневный срок. Они связаны с принятием решения комиссией Кнессета по регламенту и депутатской этике относительно возможной рекомендации по отстранению от должности главы правительства на пленарном заседании Кнессета, слушаниями разъяснений и аргументов главы правительства в свою защиту.

Если же глава правительства по каким-либо другим причинам не в состоянии исполнять свои обязанности, и на 101-й день после того, как исполняющий обязанности премьер-министра приступил к своим обязанностям, глава правительства так и не приступил к их исполнению, правительство считается ушедшим в отставку. Правительство продолжает исполнять свои обязанности до формирования состава нового правительства.

Особыми полномочиями обладает правительство во время действия режима чрезвычайного положения и комендантского часа в целях обеспечения безопасности. Сам режим чрезвычайного положения вводится Кнессетом по собственному решению или по предложению правительства (ст. 38а). Срок действия режима чрезвычайного положения 365 дней. При необходимости он может быть продлен.

Если правительство сочтет, что режим чрезвычайного положения необходимо ввести до того, как может быть созвано заседание Кнессета,

оно полномочно ввести режим чрезвычайного положения на срок, не превышающий семь дней (ст. 37в). Во время действия режима чрезвычайного положения правительство в целях безопасности правомочно вводить комендантский час, он может быть введен и по решению лишь премьер-министра, если тот решит это необходимым до созыва правительства. Все положения, регулирующие комендантский час, подлежат утверждению комиссией Кнессета по иностранным делам и обороне и имеют приоритет над любым обычным законом (ст. 39).

Наделенное специальными полномочиями в принятии решений по вопросам обороны и обеспечению безопасности государства, лишь правительство правомочно принять решение об объявлении войны от имени государства. Естественно, что все решения по военным вопросам и действиям, связанными с ними, должны оперативно доводиться до сведения Комиссии Кнессета по иностранным делам и обороне. Военные акции, необходимые для обеспечения безопасности государства, могут проводиться правительством без объявления войны (ст. 40).

Как и все основные законы, имеющие учредительную природу, Основной закон о правительстве 2001 года является защищенным и может быть изменен только решением, принятым квалифицированным большинством членов Кнессета на пленарных заседаниях Кнессета в первом, втором и третьем чтениях (ст. 43).

Никаких существенных изменений в политической системе израильского общества в связи со вступлением в силу в 2003 году нового Основного закона о правительстве 2001 года, сочетающего в себе положения как Основного закона о правительстве 1968 года, так и Основного закона о правительстве 1992 года, не предвидится. Решению основных проблем: борьбе с коррупцией, политическими торгами и

интригами¹⁶⁶, низкой легитимностью власти, слабому представительству и защите интересов избирателей, дестабилизирующей парламентской фрагментации и т.д. — Основной закон о правительстве 2001 г. не способствует. В этом смысле интересно высказывание Эпштейна А.Д., характеризующее предвыборную агитацию 2003 года: «...арабо-израильское противостояние, представлявшееся не только основной, но и едва ли не единственной темой предвыборной кампании, неожиданным образом уступило место в газетах и телевизионных сообщениях теме коррупции и «чистоты власти»»¹⁶⁷.

Продолжая рассуждать на тему взаимоотношений между ветвями власти в Государстве Израиль, справедливо отметить, что единственной ветвью власти, традиционно пользующейся доверием большей части граждан, являются суды¹⁶⁸. Они так же, как и правительство, принимают участие в законодательной деятельности. Принятие Верховным судом «вердиктов принципиального характера по таким вопросам, как свобода прессы, свобода культа и свобода демонстраций, это нечто вроде «rule making», «установления правил», становящихся квазизаконными, значение которых для израильской демократии чрезвычайно велико»¹⁶⁹.

Другим способом выполнения судами квазизаконотворческой функции является критика существующей юридической ситуации, призыв

¹⁶⁶ Доказательством неспособности решения указанных основных проблем посредством принятия нового Основного закона о правительстве явилась предвыборная кампания 2003 г.. Об остроте вопроса проявления коррупции и финансовой нечистоплотности государственных деятелей см. Эпштейн А.Д. Предвыборные баталии в Израиле // Институт изучения Израиля и Ближнего Востока. — Прим. авт.

¹⁶⁷ Эпштейн А.Д. Повторный триумф Ариэля Шарона (анализ итогов выборов в Кнессет и перспектив тридцатого правительства Израиля) // Ближний Восток и современность (выпуск восемнадцатый). — М. — 2003. — С. 111.

¹⁶⁸ Согласно представительному опросу 1994–1995 гг. Верховный суд пользуется доверием у 85% израильского общества. (Эпштейн А.Д., Урицкий М.А. Постоянство нестабильности. Размышления о кризисе израильского парламентаризма // Вести. — 2002. — 12 декабря. — С. 10–11.

¹⁶⁹ Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? // Власть и политика в Государстве Израиль. Части 4–5. — Открытый университет Израиля. — Тель-Авив, 1997. — С. 222.

правительства и парламентариев выступить с законодательной инициативой, чтобы исправить положение. Необходимо отметить, что влияние судебных вердиктов на законодательство достаточно ощутимо¹⁷⁰.

Судебная проверка работы Кнессета — одна из особенностей израильского парламентаризма. Процесс постепенного ужесточения судебного контроля за законодательной деятельностью израильского парламента начался с 1969 года, когда случился первый прецедент — принятие Верховным судом постановления 98/69 по делу А. Бергмана против министра финансов и государственного контролера, отменившего закон, противоречащий другим действующим нормативным актам. Специалист по израильскому конституционному праву Д. Крецмер пишет: «Верховный суд неоднократно утверждал, что в его компетенцию не входит проверка законодательной деятельности, однако с 1969 года он изменил свою позицию...»¹⁷¹.

Начиная с 1981 года Верховный суд, как орган конституционного надзора, считается правомочным выносить вердикты о законности постановлений, получивших большинство голосов в Кнессете. Это касается тех законодательных актов, которые противоречат статьям основных законов, что было подтверждено и более поздним постановлением Верховного суда в 1995 году. С 80-х гг. Верховный суд Израиля, принимая во внимание неоднократные жалобы депутатов, практикует контроль и за текущей работой парламента. Такое, сравнительно редко встречающееся в западном демократическом мире

¹⁷⁰ Примеры конкретных случаев влияния судебных вердиктов на внесение изменений в существующие законы см. Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? // Власть и политика в Государстве Израиль. Части 4–5. — Открытый университет Израиля. — Тель-Авив, 1997. — С. 223–224.

¹⁷¹ Kretzmer D. Judicial Review of Knesset Decisions. — Tel-Aviv: University studies in law. V. 8., 1988 — P. 95.

явление, говорит об отходе от британской модели организации власти в сторону американской¹⁷².

Судебный контроль за работой Кнессета стал более глубоким в 90-е гг.¹⁷³ Основной закон о профессиональной свободе 1994 года (первая редакция в 1992 г.) и Основной закон о достоинстве и свободе личности 1992 года, принятие которых, по мнению многих исследователей, знаменовало собой «конституционную революцию»¹⁷⁴, в значительной мере ограничили полномочия Кнессета. Теперь Кнессет не мог изменить основные законы принятием нового обычного закона большинством голосов депутатов Кнессета. Их изменение стало возможно лишь посредством принятия нового Основного закона.

Другим ограничением законодательной деятельности Кнессета, согласно Основному закону о профессиональной свободе и Основному закону о достоинстве и свободе личности, стала невозможность противоречия принимаемых парламентом законодательных актов системе ценностей Государства Израиль, а именно сущности Государства Израиль как «еврейского демократического государства». Отныне любой закон, противоречащий Основному закону и сущности Государства Израиль, отменялся судом. Эти так называемые «ограничивающие параграфы» указанных основных законов 90-х годов сузили законодательные полномочия Кнессета еще в большей степени, усиливая влияние Верховного суда, который правомочен определять соответствие закона ценностям государства. Соответственно суд принимает решение и о способе толкования слов «еврейское демократическое государство».

¹⁷² Именно Верховный суд США, а не конституционный, как, например, в Германии (судебный контроль над законами осуществляет Конституционный суд), принимает окончательное решение по соответствию закона Конституции. — Жидков О.А. Верховный суд США: право и политика. — М.: Мысль, 1985. — С. 29.

¹⁷³ Нойбергер Б. Проблема конституции в Израиле // Власть и политика в Государстве Израиль. Часть 3. — Открытый университет Израиля. — Тель-Авив, 1997. — С. 107.

¹⁷⁴ Kretzmer D. The New Basic Laws on Human Rights: A Mini Revolution in Israeli Constitutional Law // Israel Law Review. — 1992, № 2. — P. 237.

Эпштейн А.Д. усматривает в усилении роли Верховного суда, являющейся и так предметом ожесточенных споров и столь напряженно-пристального внимания общества¹⁷⁵, антидемократическую составляющую. Он пишет о том, что произошедшее в 90-е годы усиление статуса Верховного суда в каком-то смысле привело к качественному изменению характера израильской политической системы, ее трансформации из демократии в меритократию, из «власти народа», осуществляемой через органы репрезентативной власти, во «власть достойных», тех, кого судья А. Барак именует «просвещенным сообществом». По мнению А. Барака, в то время как Кнессет выражает волю нации, роль Верховного суда состоит в определении и отстаивании тех либерально-гуманистических идеалов, к которым нация должна стремиться. Переноса центр тяжести государственной власти из Кнессета и правительства в Верховный суд, судья А. Барак фактически способствует изменению системы координат, в котором происходит социально-политическая жизнь общества. Поскольку решения парламента и правительства почти автоматически подлежат конституционному контролю со стороны Верховного суда, воля народа, выраженная путем всеобщего равного голосования, приобретает фактически лишь право совещательного голоса¹⁷⁶.

О судебном контроле над законодательной деятельностью Кнессета может сложиться противоречивое мнение. Однако тенденция проверять приемлемость решений парламента, в общем, не противоречит сущности Кнессета как органа, воплощающего суверенитет народа и представляющего интересы граждан Израиля, как органа, занимающего

¹⁷⁵ Зиссерман-Бродская Д. Верховный суд Израиля и публичная дискуссия о его функциях. — Иерусалим: Издательство «Теэна», 2000.

¹⁷⁶ Эпштейн А.Д. Зачем Израилю конституционный суд? Правы ли были депутаты Кнессета, отклонив в начале 2002 года законопроект о введении в Израиле Конституционного суда? // Вести. — 2002. — 26 марта — С. 5–11

приоритетное положение по отношению к другим ветвям власти при парламентской системе правления. Более того, эта тенденция демонстрирует принцип верховенства закона (а власти закона подчинены и Кнессет), который является одним из основополагающих для парламентаризма. Иерусалимский судья Яков С. Земах называет «Государство Израиль государством закона», все подчинено закону «... и действия властей и действия каждого отдельного человека»¹⁷⁷.

При всей специфичности взаимоотношений между ветвями власти, особенно между Кнессетом (законодательной) и правительством (исполнительной), Государство Израиль можно отнести к европейскому типу парламентских республик, где отсутствует система жесткого разделения властей.

Парламентское правление в Израиле — это традиционная модель представительного демократического строя, основанная на тесном взаимодействии и прямой взаимозависимости законодательной и исполнительной власти. Законодательный орган — парламент — избирается всеобщим голосованием и формирует ответственное перед собой правительство. Такая модель осуществления власти, получившая в мировой практике название «ответственного правления», по мнению некоторых зарубежных исследователей, в первую очередь, основывается на равновесии четырех основных политических составляющих: избирателей, партий, парламента и правительства. В этой модели «политико- институционального квадрата» правительство в целом или персонально его глава нуждаются в доверии парламентского большинства, поскольку парламент большинством голосов может выразить правительству вотум недоверия, отправив его в отставку. Со своей стороны, правительство в лице премьер-министра может добиться через президента страны роспуска парламента и проведения внеочередных

¹⁷⁷ Dr. Yaacov S. Zemach. The Judiciary of Israel. — Jerusalem, 1998. — P. 89–90.

выборов, т.е. непосредственно апеллируя к двум другим политическим составляющим — избирателям и партиям¹⁷⁸.

О четкой, слаженной, сбалансированной работе органов власти в Государстве Израиль говорить, к сожалению, не приходится. Вопрос о совершенствовании политической системы, при повышенном внимании к этой проблеме сегодня, является актуальным с момента образования еврейского государства. Нестабильность, о которой свидетельствует и та легкость, с которой принимаются и отменяются основные законы¹⁷⁹, остается неотъемлемой чертой всей системы государственной власти Израиля. Несмотря на то, что начальный период государственности в эпоху Д. Бен-Гуриона многими оценивается как достаточно стабильный, можно привести ряд фактов, доказывающих обратное, среди которых, например, переизбрание состава Кнессета восемь раз с 1949 по 1977 гг., а с 1949 по 1963 гг. сменилось десять правительственных коалиций — правительство распадалось в среднем каждые год и восемь месяцев¹⁸⁰.

Размышляя о причинах досрочного роспуска Кнессета 15-го созыва и будущем демократии в Израиле, исследуя тенденции трансформации израильской партийно-политической системы, основные социально-демографические показатели состава Кнессета, анализируя степень доверия населения к репрезентативным органам власти, уровень реального

¹⁷⁸ Barker E. *Essays in Government*. — Oxford University Press, 1965 — P. 18.

¹⁷⁹ Еще Дж. Мэдисон, рассуждая об эффективности организации власти в США, писал в XVIII веке: «Беспорядочное и беспрестанно меняющееся законодательство не только уже само по себе великое зло, но ненавистно народу, и можно с уверенностью сказать, что население ... страны, с его знанием природы хорошего правления и заинтересованностью в большей своей части в результатах такого правления, ни за что не успокоится, пока не будет покончено с чехардой и нерешительностью в правительствах штатов» // *Федералист* № 37 (14 января 1788) // Гамильтон А., Мэдисон Дж., Джей Д. «Федералист». Политическое эссе. — М., 1994. — С. 239.

¹⁸⁰ Эпштейн А.Д., Урицкий М.А. Кризис парламентаризма в Израиле (статья) // Институт изучения Израиля и Ближнего Востока — М., 20 ноября 2003 г. (более полный вариант статьи Эпштейн А.Д., Урицкий М.А. Постоянство нестабильности. Размышления о кризисе израильского парламентаризма // *Вести*. — 2002. — 12 декабря. — С. 10–11.

представительства граждан и т.д., исследователи Эпштейн А.Д. и Урицкий М.А. приходят к выводу о кризисе израильского парламентаризма¹⁸¹. С подобными выводами правомерно не согласиться, считая периодическое возникновение различного рода сложностей функционирования власти явлением вполне нормальным, не означающим несостоятельность парламентаризма и, в крайнем случае, свидетельствующим о нестабильности израильской политической системы. Кстати, этими же исследователями приводятся факты, характеризующие и относительную крепость системы. Среди таких фактов, например, то, что даже в условиях обострения вооруженных конфликтов с арабами в Израиле никогда не отменялись всеобщие выборы, практически все имеющиеся в Израиле партии возникли достаточно давно, а некоторые еще до основания государства, на всем протяжении истории Израиля лишь лидеры двух партий — «Авод» (Партии труда) и «Ликуд» — претендовали на пост главы правительства в стране и т.д..

Особенно после последних всеобщих досрочных выборов в состав Кнессета 16-го созыва (28 января 2003 года) стали слышны мнения о том, что политическая система в Израиле раскололась, что политическая элита, потеряв свою монолитность, находится сегодня в глубочайшем кризисе. Основной вывод, который делает известный российский ученый-востоковед Сатановский Е.Я., состоит в том, что старая политическая элита, последним представителем которой является Ариэль Шарон, изжила себя. «Сегодня в Израиле не существует группы лиц, которые, по мнению избирателей и даже политиков, могли бы понять, какие процессы происходят в государстве, как действовать в интересах этого государства, как контактировать с мировым сообществом». Определенные надежды связаны с новым поколением политиков, которые достаточно прагматичны и циничны, чтобы взять и удержать власть. Однако «до тех пор, пока в

¹⁸¹ Там же.

стране будут действовать партии, во главе которых находятся люди, единственным интересом коих довести свою группировку, свой клан до власти, удержаться там возможно долго, чтобы успеть назначить максимальное число своих сторонников на посты-кормушки в те или иные министерства или муниципалитеты, а затем делить бюджет страны, будущее Израиля как устойчивой национально-государственной структуры будет находиться под большим вопросом»¹⁸².

С другой стороны, прагматическая готовность маневрировать, естественно, характерна не только для Израиля. Ведь конструирующими элементами партии являются завоевание и удержание власти и стремление обеспечить себе поддержку народа. Практическое отстранение власти от народа свойственно всем представительным демократиям. Участие населения в политическом процессе, несмотря на императивные мандаты и сохранение в некоторых западных государствах более мелких обществ, сохраняющих традиции непосредственной демократии, сводится к минимуму. Ни в одной стране мира невозможно действие органов власти исключительно от имени народа, забывая о своих собственных интересах. Подтверждая это, немецкий ученый Ральф Дарендорф определяет представительную демократию как «правительство со своим собственным курсом»¹⁸³.

Издержки представительного правления хоть и присущи всем современным западным демократиям, но в каждой отдельной стране, сочетаясь с ее особенностями, приобретают новое качество. При стабильных, формировавшихся не одно столетие западных режимах, в большей степени возможна адаптация и приспособленность к недостаткам. Для Израиля, имеющего относительно ничтожный опыт государственного

¹⁸² Сатановский Е.Я. Доклад к научному семинару «Выборы в Израиле и их влияние на политические процессы в стране и на Ближнем Востоке» // Институт изучения Израиля и Ближнего Востока — М., 2003. — 15 апреля.

¹⁸³ Дарендорф Р. Дорога к свободе // Вопросы философии. — М., 1990, № 9. — С. 92.

строительства, ситуация нестабильности в условиях уязвимости политической системы и продолжающегося десятилетия палестино-израильского конфликта, при наличии неконсолидированной конституции и особого положения религии является вполне объяснимой.

Глава III

СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ КНЕССЕТА

Структура и полномочия

При режиме парламентского правления, впрочем, равно, как и при любом другом, для эффективной работы парламента, выполнения им своих функций необходима четкая организация работы и структурированность. Структурная организация, порядок и способы формирования органов парламента, их права и компетенции обычно изложены в конституциях и регламентах парламентов. В Израиле, соответственно — в Уставе Кнессета (Knesset Rules of Procedure), утверждаемом палатой депутатов каждого созыва (согласно ст. 19 Основного закона о Кнессете) (1958 г.), и в некоторых законах, прежде всего, в Основном законе о Кнессете, в Законе о выборах в Кнессет (1969 г.), в Законе о финансировании партий (1973 г.), в Законе о партиях (1992 г.) и др.

Кнессет относится к типу однопалатных парламентов. Не считая, в рамках данной работы, необходимым обсуждение степени эффективности и возможной (или невозможной) альтернативы такого типа устройства парламента для Государства Израиль, отметим, что дискуссия на этот счет могла бы быть актуальной в контексте вопроса представительства. Некоторые исследователи в области конституционного права наиболее оптимальной формой парламентской структуры считают двухпалатные парламента как для государств с федеративным устройством (когда вторая палата представляет интересы составных частей федерации), так и для унитарных государств, когда вторая палата становится органом территориального представительства. Сторонники этой позиции видят ее преимущества, главным образом, в возможности обеспечения более

широкого представительства, по сравнению с однопалатной структурой¹⁸⁴. На наш взгляд, с учетом специфики израильского общества и особенностей становления и развития государственно-правовых институтов в стране, наличие одной палаты в Кнессете вполне оправданно.

Ежегодные заседания Кнессета делятся на две сессии — зимнюю и летнюю. Основная работа проходит на пленарных заседаниях, временной промежуток между которыми должен быть не меньше восьми месяцев (ст. 31 Основного закона о Кнессете) и в комиссиях. Палата депутатов может быть созвана и на внеочередное заседание по требованию тридцати членов Кнессета или правительства (ст. 33).

Согласно Основному закону о Кнессете, председателя (спикера) и его заместителя Кнессет выбирает из числа своих депутатов (ст. 20). Председатель осуществляет контроль за организацией работы парламента, функционирующего в соответствии с установленным порядком, принимает и рассматривает письма с просьбой об отставке членов палаты депутатов (ст. 39, 40) и Президента Государства (ст. 19 Основного закона о Президенте Государства 1964 г.)¹⁸⁵, присутствует на заседаниях Кнессета, ставит вопрос на голосование, оглашает его результаты. В случаях отсутствия Президента председатель парламента является исполняющим его обязанности (ст. 23 Основного закона о Президенте Государства). При невозможности председателя Кнессета исполнять свои обязанности (временно или постоянно) их исполняет заместитель председателя, согласно поправке №4 от 14 марта 1967 года к Основному закону о Кнессете¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Parliaments of the World. A Comparative reference Compendium // Vol. 1. — N. Y., 1986.

¹⁸⁵ Basic Law: The President of the State (1964) // The Bill and Explanatory Note were published in Hatza' ot Chok No. 543 of 5723, p. 136.

¹⁸⁶ Basic Law: The Knesset (1958) (Amendment No. 4) // The Bill and Explanatory Note were published in Hatza' ot Chok No. 710 of 5727, p. 28.

Депутаты израильского парламента избираются по партийным спискам. Составными элементами структурной организации Кнессета являются фракции (основной парламентский институт в Израиле), формирующиеся на партийной основе и комиссии, количество которых может изменяться.

Как и в большинстве стран с парламентским режимом правления, в отличие от стран с президентским строем, в Израиле партии традиционно играют определяющую роль в общественно-политической жизни. Б. Нойбергер совершенно точно определяет партии как «центры силы» в израильской политической системе. «Они имеют влиятельные руководящие органы, развитый аппарат, разветвленную сеть отделений; их работа охватывает многие сферы, включая поселенчество, жилищное строительство, здравоохранение, прессу, культуру и спорт. Благодаря своей разнообразной деятельности и монолитной структуре партии занимают важное место в системе израильского парламентаризма»¹⁸⁷.

Политическое руководство страной осуществляется в правительстве и Кнессете, и значение того или иного политика определяется его влиянием в этих государственных институтах. В Израиле, как отмечает исследователь Т.А. Карасова, политическая судьба и карьера того или иного политика полностью зависит от партийной принадлежности и того места в партийной иерархии, которое он занимает. Партия, выдвинувшая того или иного представителя своего руководства в важнейшие органы государственной власти, прежде всего контролирует его лояльность и считается его проводником своей политической линии. Тем самым, любой политик является ставленником той или иной группы партийной элиты. Именно в этом заключается неослабевающая роль политических партий в

¹⁸⁷ Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? // Власть и политика в Государстве Израиль. Части 4–5. — Тель-Авив, 1997. — С. 59. .

управлении государством¹⁸⁸.

Партийная верхушка — это ядро политической элиты. Лидеры основных партий правящей коалиции, сформировав свой кабинет министров и получив большинство в Кнессете, осуществляют все основные государственные функции: формулируют общие цели государственной политики; контролируют исполнительную и законодательную власти и формируют высший слой правящей элиты¹⁸⁹.

Исторически так сложилось, что влияние и значимость партий велико во всех сферах общественной жизни. «Практически на любых выборах — от Кнессета до муниципалитетов, профсоюзов и спортивных обществ — борьба происходит именно между кандидатами от партий, или от блока партий или между кандидатами, поддерживаемыми той или иной партией (или блоком тех или иных партий)»¹⁹⁰.

Изначально, со времен Ишува и зарождения израильского парламентаризма партии имели наибольшую значимость для организации всей системы жизни общества. Так, «в Израиле не только государство, но и само общество, со всеми его группировками, организациями, институтами представляет собой продукт деятельности партий. Размах их работы во времена британского мандата и в 50-х годах не имеет прецедентов в истории: ведь партии ведали и политикой, и обороной, и школьным образованием, и молодежными движениями, и религией, и культурой, и сельским хозяйством, и промышленностью, и репатриацией, и абсорбцией репатриантов, и городским и сельским строительством, и здравоохранением, и социальным обеспечением. Очень важной

¹⁸⁸ Карасова Т.А. Правящая элита Израйля // Политическая элита Ближнего Востока. — Институт изучения Израйля и Ближнего Востока. — М., 2000. — С. 63.

¹⁸⁹ Там же. — С. 64.

¹⁹⁰ Гейзель З. Политические структуры Государства Израиль... — С. 42.

характеристикой общества, сложившегося в израильском Ишуве, была, таким образом, его «партийность»...»¹⁹¹

Можно говорить даже об особой роли партий в Государстве Израиль по сравнению с другими западными странами с парламентским режимом. Во многом это объясняется самой организацией партий (общее собрание, совет, комитет, правление, секретариат, многочисленные территориальные отделения и т. д.), ее достаточно разветвленной структурой¹⁹², партийной дисциплиной, чрезмерной принципиальностью в отстаивании своих интересов и, в большей степени, своей социальной деятельностью. Вся партийно-политическая система в стране построена таким образом, что основная функция партии на завоевание и удержание власти составляет лишь мизерную часть той деятельности, которой занимается партия. Партия в Израиле — это нечто большее, объединяющее и дающее значительные возможности своим членам в реализации их интересов, предоставляющее различного рода перспективы.

Благодаря такому положению дел, партии в Израиле, как правило, очень многочисленны. Крупнейшие партии «Авода» и «Ликуд» насчитывают сотни тысяч членов. Израильтяне, вообще, отличаются достаточно высокой политической активностью. Около 20% граждан, имеющих право голоса, состоят в той или иной партии, активно участвуют в ее партийной деятельности, число голосующих на выборах всегда колеблется в районе 80%¹⁹³.

Самих партий в Израиле огромное количество, все они должны быть официально зарегистрированы, однако в Кнессете получают представительство около 20 из них, что также в сравнении с другими

¹⁹¹ Нойбергер Б. Политические партии в Израиле // Власть и политика в Государстве Израиль. Части 7–8. — Тель-Авив, 1998. — С. 42.

¹⁹² Государство Израиль (справочник). — М., 1986. — С. 146.

¹⁹³ Гейзель З. Политические институты Государства Израиль. — М., 2001. — С. 44.

странами не мало. Партии¹⁹⁴, претендующие на представительство в Кнессете, условно разделим на группы¹⁹⁵:

1. Правые:
 - «Ликуд», «Херут», «Моледет», «Ткума»;
 - Религиозные сионистские: МАФДАЛ (Национальная религиозная партия), Маймад;
 - Харедимные (религиозные несионистские): ШАС, «Агудат ха-Тора», «Дегел ха-Тора».
2. Центристские:
 - Шинуй, Национальное единство, «Исраэль ба-Алия», «Гешер».
3. Левые:
 - «Авода» (Партия труда), МЕРЕЦ, «Ам-эхад».
4. Ультралевые (проарабские):
 - МАКИ — Компартия, Объединенный арабский список, Арабский список «Балад», ХАДАШ.

Отметим, что название списка может отличаться от названия партии. В списке под одним названием возможно прохождение нескольких партий.

Важнейшим фактором, влияющим на позиции депутатов Кнессета, является их принадлежность к влиятельным или невлиятельным политическим партиям или группам, правительственному или оппозиционному лагерю. В отношении правящей коалиции вопрос представляется достаточно ясным. Что же касается оппозиции, то, будучи, так же, как и правительственная коалиция многопартийной, она практически всегда была совершенно разнородной.

¹⁹⁴ Здесь указаны названия партий, а не фракций. — Прим. авт.

¹⁹⁵ Данные представлены на основании результатов выборов в Кнессет пяти последних созывов. — Прим. авт.

В отличие от правящей коалиции, объединяющей сравнительно близких по своим воззрениям группы депутатов, имеющих довольно устойчивые общие интересы и долговременные цели (что обычно закреплено в статьях межпартийного коалиционного соглашения и в генеральной политической линии правительства), оппозиция традиционно включает партийные группы, депутаты которых стоят на диаметрально противоположных политических позициях, преследующие несовпадающие тактические и стратегические цели, что исключает возможность какой-либо прочной практической договоренности. В таких условиях сила оппозиции заключается в том, включена ли в оппозиционный блок влиятельная партия — доминант, которая достаточно сильна, чтобы сменить правительство и сформировать прочную правительственную коалицию, или же в составе оппозиции все партии обладают примерно равным, но слабым влиянием, и в этом случае в целом влияние депутатов, входящих в оппозиционные группы, минимально.

Оппозиция без партии — доминанта имела место в Кнессете с 1948 по 1965 годы. Оппозиция с партией — доминантой была представлена в Кнессете в 1965–1967 гг. (блок ГАЛАХ имел 23 — 26 мест в Кнессете), в 1970–1974 гг. (блок ГАЛАХ — 26 мест), в 1977–1984 гг. (МААРАХ — от 31 до 48 депутатов), в 1992–1996 годах («Ликуд» — 32 места).

В очень редких случаях разрозненная оппозиция выступает единым фронтом, когда правые и левые партии формируют так называемую «оппозицию от стены до стены» с тем, чтобы провести через Кнессет законопроект, одинаково необходимый партийным фракциям с диаметрально противоположными взглядами. Одним из показательных примеров такого случая явилась ситуация 1982 года, когда против правительства М. Бегина полностью объединилась вся оппозиция в голосовании по вотуму недоверия. Левые депутаты надеялись отправить правительство в отставку, а правые — заставить правительство пойти на

определенные уступки и скорректировать политический курс. Голосование завершилось вничью — 60 : 60 (всего — 120 депутатов Кнессета), что позволило правительству удержаться.

Классифицируя партии в Израиле на правые и левые, стоит учитывать одну особенность, свойственную израильскому парламентаризму. Моментом, заслуживающим отдельного внимания, являющимся причиной значительной части политических споров и кризисов, оказывающим влияние на все слои населения и на все сферы общественной жизни, безусловно, можно считать непрекращающееся противостояние между израильтянами и палестинцами. В связи с этим в Израиле даже традиционное деление партий на противоположных друг другу правых, для которых характерна поддержка частного предпринимательства и свободного рынка и левых, требующих значительного вмешательства государства в экономику с целью сокращения социально-экономического неравенства, в некоторой степени утратила свое значение. Как пишет Б. Нойбергер, « «Рассортировав» израильские партии на социально-экономическую левую и социально-экономическую правую в соответствии с их идейными концепциями, мы ... убедимся, что за последнее десятилетие между двумя классификациями — идеологической и социологической — образовался заметный разрыв». Единственным критерием сейчас является отношение к арабо-израильскому конфликту: те, кто придерживается «голубиных» позиций, считаются левыми, тогда как «ястребов» относят к правым¹⁹⁶. Подобная точка зрения сегодня считается наиболее распространенной, однако есть и противоположные мнения.

¹⁹⁶ Нойбергер Б. Политические партии Израиля... — С. 344.

А. Эпштейн и И. Филиппов в статье «Израиль и арабские страны: надежда на мир умирает последней?»¹⁹⁷ доказывают мысль о том, что распределение деления на «ястребов» и «миротворцев» является в корне ошибочным. Они, безусловно, признают в недавнем прошлом существование на израильской политической сцене два основных подхода о мире, основными представителями которых были попеременно стоявшие у власти партии «Ликуд» (правоцентристская — «ястребы») и «Авода» (левые социал-демократы — «миротворцы»). Однако в настоящее время, по мнению авторов, «различия между ними не кажутся принципиальными». В доказательство авторы указывают на многочисленные случаи, имевших место в течение длительного переговорного процесса, например, такого рода: соглашение о шестикратном увеличении находящейся под полным палестинским контролем территории зоны «А» в Иудее и Самарии было подписано в Уайт Плантейшн лидерами правоцентристского движения «Ликуд» — Б. Нетаньяху и А. Шароном, и, наоборот, Ш. Перес, бывший фактическим инициатором соглашений в Осло, 3 года спустя, в мае 1996 г., будучи премьер-министром Израиля, отдал распоряжение о начале одной из самых жестких антитеррористических операций в истории Израиля — «Суд и воздаяние», в ходе которой погибли сотни жителей южного Ливана.

Также, говоря о значительной зависимости классификации политических партий в Израиле и идеологических пристрастий граждан по отношению к конфликту и способу его урегулирования (однако несколько в другом ключе — относительно готовности к восприятию идей демократии и осознания жесткой необходимости урегулирования конфликта ценой, естественно, значительных взаимных уступок и

¹⁹⁷ Эпштейн А., Филиппов И. Израиль и арабские страны: надежда на мир умирает последней? // Космополис. — Зима 2002/2003. — № 2. — С. 100.

компромиссов), Ами Аллон¹⁹⁸, признавая неактуальность традиционного разделения на левых и правых в израильской политике сегодня, отмечает, что «реальный водораздел... проходит между большинством израильтян, которые хотят, чтобы Израиль оставался демократией и еврейским государством, — и они принимают идею создания Палестинского государства — и меньшинством, которое такую идею не разделяет. Последние не очень-то обеспокоены тем, останется ли Израиль демократическим государством, — они хотят, чтобы это было еврейское государство...»¹⁹⁹.

По мнению Ами Аллона, в настоящий момент, вопреки наиболее распространенному мнению на этот счет, ни левые («голуби»), а как раз только правый лагерь может привести Израиль к осознанию необходимости болезненных уступок для достижения мира с палестинцами. Левые показали свою неспособность в этом отношении, хотя когда-то мирное разрешение конфликта посредством различного рода уступок и совместных договоренностей было их «мечтой»²⁰⁰.

Правомерно существование различных взглядов относительно способа типологизации политических партий. Основным является факт влияния палестино-израильского конфликта на потерю их базовой сути, социально-экономической направленности в контексте соответствия традиционно принятым обозначениям — «левые» и «правые».

Особое значение и влияние в Государстве Израиль имеют религиозные партии как сионистские, так и несионистские, что тесно связано с положением религии в стране. Историю развития этих партий на протяжении существования независимого Государства Израиль, можно,

¹⁹⁸ Ами Аллон — бывший (1996–2000 гг.) глава секретной израильской службы контрразведки и внутренней безопасности (Шабак). — Прим. авт.

¹⁹⁹ Храбрый О. Возвращение в будущее (интервью с Ами Аллоном). — Эксперт. — 2004. — № 7. — С. 75.

²⁰⁰ Подробнее об этом см. Храбрый О. Возвращение в будущее (интервью с Ами Аллоном). — Эксперт. — 2004. — № 7. — С. 74.

соглашаясь с Дон-Ехия Элазаром²⁰¹, подробно занимающимся изучением истории религиозных партий и их блоков, разделить на два периода. Первый период, который обозначим как период стабильности представительства таких партий, охватывает промежуток времени с 1948 года по 1981 год. До выборов 1981 года для всех религиозных партий была характерна разница между наибольшим и наименьшим представительством в Кнессете не более трех мест. В 1951 году религиозные партии получили 15 мест в Кнессете (наименьшая степень представительства), в 1959, 1961 и 1969 годах — по 18 (наивысшая степень представительства).

Второй период — наоборот, период нестабильности, начинается с выборов 1981 года, когда представительство в Кнессете религиозных партий явилось на тот момент самым низким с момента образования Государства Израиль. Одним из наиболее удачных для религиозных партий со времени образования независимого государства, явился 1996 год²⁰², когда количество мест составило уже 23. Наивысшая степень представительства для религиозных партий была достигнута на выборах в Кнессет 15-го созыва в 1999 году и составила 27 мандатов (ШАС — 17 мест, МАФДАЛ — 5 мест, Яхудат ха-тора — 5 мест). Проведем аналогию с первым периодом: теперь разница между наибольшим и наименьшим представительством составила уже 14 мест. Результаты выборов 2003 года в состав нынешнего Кнессета, когда религиозные партии получили 19

²⁰¹ Don-Yehiya E. Religion, Ethnicity and Electoral Reform: The Religious Parties and the 1996 Elections // Israel at the Polls, 1996 / Ed. by Elazar D. J. and Sandler S. — London, 1998. — P. 73–76.

²⁰² Парламентские выборы 1996 года и небывалый до этого успех религиозных партий (раньше степень их представительства не превышала 18 мест) дали повод для различного рода дискуссий, анализа факторов, оказавших значительное влияние на ситуацию, а также составления прогнозов на будущее. Примером проявления огромного интереса к результатам выборов 1996 года стал сборник статей известных израильских политологов, социологов, общественных и политических деятелей, изданный в 1998 году в Лондоне на английском языке — «Israel at the Polls, 1996» — под ред. Даниэля Элазара и Шмуэля Сандлера. — Прим. авт.

мест, подтверждают способ разделения Дон-Ехийя Элазаром истории развития религиозных партий в Израиле на два периода — до и после 1981 г. Период нестабильности продолжается по сей день.

Второй период при всем при этом вообще отличается ростом представительства религиозных партий, бесспорным лидером среди которых является партия ШАС. В 1996 году она получила 10 мест, в 1999 — 17, в 2003 — 11. Рост представительства этих партий во втором периоде, несомненно, связан с изменением избирательной системы посредством введения прямых выборов главы исполнительной власти (Основной закон о правительстве 1992 г.). Свидетельством такого воздействия является и снижение представительства религиозных партий после отмены прямых выборов премьер-министра страны в 2003 году (согласно Основному закону о правительстве 2001 г.).

Дон-Ехийя Элазар в данном контексте пишет: «...важным фактором, способствующим успеху на выборах религиозных партий, послужило воздействие новой избирательной системы... Партиями, получившими выгоду от введения новой системы выборов, оказались как религиозные, так и этнические. Система двух бюллетеней (two — ballot electoral system) нейтрализовала политические последствия от идеологического деления. Это объяснялось тем, что теперь политические и идеологические предпочтения могли быть реализованы через прямое избрание главы исполнительной власти, в то время как свою религиозную и этническую принадлежность и интересы в этом отношении избиратель мог выразить на парламентских выборах»²⁰³.

На сегодняшний день в Израиле, изначально создававшемся как «насквозь идеологизированное еврейское социалистическое

²⁰³ Don-Yehiya E. Religion, Ethnicity and Electoral Reform: The Religious Parties and the 1996 Elections // Israel at the Polls, 1996. — Ed. by Elazar D.J. and Sandler S. — London, 1998. — P. 101.

государство»²⁰⁴, религиозные партии являются одной из наиболее влиятельных сил в общественно-политической жизни. При вынужденном юридическом плюрализме наличие конфликта идеологий — религиозной и светской — становится неотъемлемой чертой парламентаризма в стране²⁰⁵.

Необходимость сосуществования религии и демократии вынудила отцов-основателей государства пойти на значительные уступки религиозным ортодоксам, что, как известно, привело к выработке уникальной формулы взаимоотношений — религиозного «статус-кво», ставшего одной из основных особенностей правовой системы. «Статус-кво», как отмечает израильский исследователь А. Равицки, — это «больше, чем политическое соглашение, — нечто вроде неписаного социального устава, предназначенного дать возможность обеим сторонам жить вместе при любых теологических и идеологических разногласиях»²⁰⁶.

Но, несмотря на выработку определенного способа взаимоотношений между светскими и религиозными евреями, противоречия все же сохраняются. В Израиле существует огромное количество религиозных партий, общин, движений — примиримых и непримиримых, ультраортодоксов, ортодоксов, фундаменталистов, сионистов и несионистов, участвующих и не участвующих в политическом процессе и т. д. Среди этой массы можно выделить несколько основных групп²⁰⁷.

К первой группе непримиримых религиозных антиссионистов авторы относят три общины, по количеству представляющие приблизительно

²⁰⁴ Ганкин Л. Последняя иудейская война // Коммерсантъ-Власть. — 2001. — № 20. — С. 40–42.

²⁰⁵ Conflict and Consensus in Jewish political life. — Ed. by Cohen S. A, Don-Yehiya E. — Jerusalem, 1986.

²⁰⁶ Равицки А. Религиозные и секулярные евреи в Израиле: культурная война? // Созидание еврейского будущего (сборник статей) / Под ред. Лайтмана Б. и Брауна — М., Москва—Иерусалим: «Мосты культуры», 2001. — С. 83.

²⁰⁷ Ганкин Л. Последняя иудейская война // Коммерсантъ-Власть. — 2001. № 20. — С. 40–42.

около ста семей: «Нетурей карта» (в переводе с арамейского — «стражи города» — Иерусалима), «Голдон Аарон» («История Аарона»), община сатмарских и бризских хасидов. Представители этой группы не платят налоги, ничего не получают из государственного бюджета, не пользуются системой социального страхования и т.д. — то есть существуют как бы вне государства. Их основной лозунг — все, что ведет к уничтожению государства, есть богоугодное дело.

К другой более многочисленной группе относятся харедим (люди, боящиеся всевышнего) — ортодоксы — фундаменталисты, насчитывающие около полумиллиона человек. Представители этой группы, в отличие от предыдущей, не только являются частью государства, хотя полностью и не принимают его, но даже имеют свои партии и места в Кнессете — например, Яхудат Ха-тора, ШАС (соответственно имеющие 5 и 11 мест в составе нынешнего Кнессета 16-го созыва). Рассуждают они примерно так: раз Израиль все-таки был создан, то значит в этом был какой-то божественный смысл... Их цель — максимальное влияние на государство для принятия законов и различных политических решений с большей опорой на еврейские ценности.

Следующую группу представляют религиозные сионисты, объединившиеся в 1948 году и поддержавшие создание еврейского государства. Это национальный религиозный лагерь, насчитывающий около 300 тысяч человек. Эта группа уже принимает непосредственное активное участие в государственных делах. Опознавательным знаком религиозных националистов служат вязаные кипы. Их партии имеют представительство в парламенте — например, партия МАФДАЛ (6 мест в нынешнем составе Кнессета).

Помимо достаточно устойчивых религиозных партий и группировок, в Израиле можно наблюдать возникновение мелких религиозно-политических объединений в предвыборный период, пытающихся

провести в депутаты своих лидеров. Следить за их судьбой довольно затруднительно, поскольку они то объединяются и получают новые названия, то разъединяются и восстанавливают старые наименования. По своей идеологии и политическим целям все они довольно близки и, в целом, относятся к правому флангу партийно-политического спектра²⁰⁸.

Сегодня на противоречиях между светской и религиозной идеологией умело играют политики из обоих оппозиционных друг другу лагерей. Лозунг борьбы с религиозным засильем активно используется, например, леворадикальной партией МЕРЕЦ, отчасти левоцентристской партией «Авода» (Партия Труда), а для центристской партии «Шинуй» — это, вообще, главная цель²⁰⁹.

Представительство партии в Кнессете осуществляется через фракцию. В одной фракции могут быть представлены как одна, так и несколько партий, договорившихся о совместных действиях в Кнессете (ст. 1 Закона о финансировании партий 1973 г.).

Помимо фракции, как указывалось, партия включает и множество других элементов. Но фракция — это центральный элемент партии в парламенте. Для крупных партий характерно вхождение во фракцию, как один из главных центров силы, большей части партийных лидеров. Для менее институализированных партий (Цомет, Моледет и др.) парламентское представительство имеет решающее значение. Некоторые фракции полностью подчиняются или внепарламентским партийным институтам (Новый коммунистический список, МАПАМ), или строго выполняют директивы авторитетных религиозных органов — Совета

²⁰⁸ Волков Б. Религиозный фундаментализм в Израиле и Палестинская проблема. — М., 1999. — С. 76.

²⁰⁹ Ганкин Л. Последняя иудейская война // Коммерсантъ-Власть. — 2001. — № 20. — С. 40–42.

великих знатоков Торы, Совета мудрецов Торы (Агудат-Исраэль, ШАС и др.)²¹⁰.

Значение и влияние фракции — основной составляющей структуры Кнессета и основного института конституционно-правовой системы в Израиле трудно переоценить. Принятие политических решений, законодательно требующее поддержки Кнессета, осуществляется на фракционной основе. Законодательно, по согласованию с лидерами фракций, подбираются кандидатуры в руководящие органы парламента, подготавливаются списки председателей и членов постоянных комиссий и других органов парламента. Например, «...Президент Государства после консультаций с представителями фракций Кнессета дает поручение одному из депутатов... сформировать правительство...» (ст. 7а Основного закона о правительстве 2001 г.). Фракции оказывают существенное влияния на работу представительного органа при выработке повестки дня пленарных заседаний, при голосовании и использовании различных форм контроля за исполнительной властью и т.д.

Обычно в регламентах стран мира устанавливается минимальное количество депутатов, правомочных образовать партийную фракцию. В этом отношении Израиль является уникальным. Например, во Франции для образования фракции Национального собрания необходимо не менее 30 его членов, а в Сенате — не менее 14, в Бундестаге ФРГ — 15 депутатов. В Израиле же даже один человек, избранный депутатом парламента, может быть признан Комиссией по делам Кнессета «индивидуальной фракцией» (ст. 1 Закона о финансировании партий). И несмотря на то, что этому стараются препятствовать, чтобы не допустить излишнего дробления, теоретически такая ситуация возможна, примеров чего было достаточно.

²¹⁰ Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? // Власть и политика в Государстве Израиль. — Тель-Авив, 1997. — С. 67.

Характерные примеры создания индивидуальной фракции можно было наблюдать во время работы Кнессета 14-го созыва: фракция Давида Зукера, отделившегося от Мерец, и фракция Эммануэля Зисмана, вышедшего из состава «Третьего пути». В нынешнем составе Кнессета таких примеров нет, равно как и нет примеров фракций, представленных одним депутатом, но имеется две фракции (Дегел ха-Тора²¹¹ и Объединенный арабский список), представленные всего двумя депутатами, и четыре фракции (ХАДАШ, Партия «Ам Эхад», Арабский список «Балад» и Агудат Исраэль), представленные тремя депутатами парламента.

Характерное явление для парламентской жизни в Израиле — широко практикующаяся перегруппировка сил парламентских партий: переход членов фракции из одной в другую, образование группой фракций новой фракции или, наоборот, деление фракции, не только в предвыборный период, но и во время работы одного состава Кнессета. Это приводит к изменению численного состава фракций и, соответственно, к изменению количества мест, занимаемых ими в парламенте. Например, за время работы нынешнего состава палаты депутатов, фракция Исраэль ба-Алия, получившая, согласно результатам выборов, два места, присоединилась к «Ликуду» (38 мест) — теперь «Ликуд» имеет 40 мест в Кнессете. А фракция с названием «Исраэль ба-Алия» в нем уже не фигурирует.

Перегруппировка сил в парламенте происходит с целью обеспечить наиболее выгодную позицию для фракции, получить поддержку большей части депутатов по какому-либо вопросу, по причине расхождения во мнениях (раскол фракции) и т.д. Наиболее существенные перестановки имеют место при необходимости поиска союзника в результате распада

²¹¹ Дегел ха-Тора образовалась в результате деления (январь 2005 г.) религиозной фракции Агудат ха-Тора, получившей согласно результатам выборов 5 мест в составе нынешнего Кнессета на Дегел ха-Тора (2 места) и Агудат Исраэль (3 места). — Прим. авт.

правлящей коалиции²¹². Возникают случаи шантажа угрозой выхода фракции из коалиции или шантажа отдельными членами Кнессета своих партий переходом в другие фракции в случае невыполнения их требований (например, высокого места в предвыборном списке, принятия нужных фракции законов, занятия различных должностей, министерских постов и т.д.). Подобные случаи значительно участились и достигли максимальной отметки во время правительственного кризиса весной 1990 года, когда распалось правительство «национального единства». Пытаясь уменьшить зависимость Кнессета от поведения того или иного члена или партии, были приняты некоторые ограничения. Согласно поправке № 12 от 12 февраля 1991 года к Основному закону о Кнессете, отдельный член Кнессета не может покинуть свою фракцию, кроме как с ее согласия; группа внутри одной фракции, составляющая не менее трети ее членов (и включающая больше одного члена Кнессета), может выйти и образовать свою фракцию; выход менее трети членов фракции возможен только с согласия фракции; прямой переход члена Кнессета из фракции во фракцию запрещен²¹³.

Эти положения касаются периода деятельности избранного Кнессета и перегруппировки сил внутри него во время срока действия его полномочий. Для предвыборного периода законодательно предусмотрены некоторые послабления, например, о возможности выхода из фракции менее трети ее членов. В то же время перспектива чрезмерного дробления и малочисленности новых фракций сохраняется.

Несколько сократилась возможность «покупки» отдельных депутатов. Помимо указанного, поправкой № 12 к Основному закону о Кнессете было установлено, что «депутат, вышедший из своей фракции и не подавший вскоре после этого в отставку, не может быть включен на выборах в Кнессет следующего созыва в список кандидатов,

²¹² Правящей коалиции принадлежит большинство мест в парламенте. Представители фракций, входящих в коалицию, являются членами правительства. — Прим. авт.

²¹³ Гейзель З. Политические институты Государства Израиль. — М., 2001. — С. 49.

представленной фракцией Кнессета, полномочия которого истекают». Это требование недействительно в случае раскола фракции. Согласно поправке, группа, образовавшаяся в результате раскола, финансируется как партия только в том случае, если Комиссия по делам Кнессета признает, что речь идет о фракции, отделившейся согласно правилам, закрепленных в законе²¹⁴.

Необходимо отметить, что в целом, ограничения, внесенные поправкой к Основному закону о Кнессете в 1991 году с целью хоть как-то разрешить проблему подкупа, шантажа, коррупции, фрагментации политических сил в парламенте и т.д., оказались незначительными. При необходимости перегруппировки даже во время работы избранного состава Кнессета у фракций и отдельных членов сохраняется достаточно возможностей осуществления своих целей, примеры чего можно наблюдать в периоды работы парламента следующих после принятия данной поправки созывов.

Комиссии Кнессета, представляющие собой основные рабочие органы парламента, также формируются на фракционной основе. Состав их пропорционален численности парламентских фракций. При этом правящая коалиция тщательно следит за тем, чтобы в каждой комиссии у нее было большинство. Оппозиция также может получать некоторые руководящие должности. Как подчеркивает профессор Б. Нойбергер²¹⁵, «согласно израильской традиции, сторонник оппозиции возглавляет Комиссию по государственному контролю, дабы оградить это ведомство от давления со стороны властей. Обычай награждать оппозицию известным “куском пирога” высших должностей в Кнессете противоречит принципу “победитель получает все”(winner takes all), принятому в

²¹⁴ Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или Приоритет правительства? // Власть и политика в Государстве Израиль. Части 4–5. — Тель-Авив, 1997. — С. 70.

²¹⁵ Там же. — С. 75.

правительстве, где большинство не подключает меньшинство к управлению делами».

В комиссиях, а не на пленарных заседаниях, как правило, происходит большая часть работы парламента. Почти весь объем деятельности по выполнению функций Кнессета распределен между его комиссиями и подкомиссиями — постоянными, специальными, временными. Временные и специальные комиссии создаются для рассмотрения конкретного законопроекта или вопроса, либо для подготовки сложных вопросов, относящихся к ведению нескольких комиссий. Постоянные комиссии некоторые специалисты по парламентаризму, среди которых, например, профессор Могунова М.А., считают, по сути, не вспомогательными органами парламента, а органами, которые присвоили себе ряд парламентских полномочий²¹⁶. На сегодняшний день существует 12 постоянных комиссий Кнессета:

- Комиссия по регламенту и депутатской этике (the House Committee) (устав Кнессета, распорядок работы парламента, распределение комиссий на постоянные и специальные, координация их деятельности, передача просьб, поданных Кнессету и обсуждение вопросов, не касающихся ни одной комиссии, распределение кабинетов и технического обслуживания депутатов и фракций и т. д.).
- Финансовая комиссия (the Finance Committee) (государственный бюджет, доходы и расходы государства, обсуждение законопроектов, носящих финансовый характер).
- Комиссия по вопросам экономики (the Economics Committee).
- Комиссия по иностранным делам и обороне (the Foreign Affairs and Security Committee) (безопасность государства,

²¹⁶ Могунова М.А. Парламенты зарубежных государств // Конституционное право зарубежных стран. — М., 2002. — С. 243.

вопросы, связанные с армией, спецслужбами, внешней политикой Израиля и т.д.).

- Комиссия по внутренним делам и вопросам окружающей среды (the Interior and Environment Committee) (вопросы гражданства, регистрации населения, местного самоуправления, информации и прессы; полиция, тюрьмы и т. д.).
- Комиссия по конституции, праву и судопроизводству (the Constitution, Law and Justice Committee).
- Комиссия по репатриации и абсорбции (the Immigration and Absorption Committee).
- Комиссия по образованию и культуре (the Education and Culture Committee).
- Комиссия по трудовым и социальным вопросам населения (the Labor and Welfare Committee) (система страхования, определение прожиточного минимума, здравоохранение, пенсионное обеспечение и т. д.).
- Комиссия по вопросам государственного контроля (the State Control Committee) (в основном полномочия, предусмотренные Основным законом о государственном контролере 1988 года, связь с государственным контролером).
- Комиссия по статусу женщины в обществе (the Committee for the Advancement of the Status of Women).
- Комиссия по вопросам науки, технологии и развития (the Committee on Scientific and Technological Research and Development).

Сферы деятельности постоянных комиссий соответствуют сферам деятельности министерств. При этом в компетенцию одной комиссии входят вопросы, относящиеся к кругу обязанностей нескольких министерств. Деятельность комиссий Кнессета имеет, в большей степени,

рекомендательный характер, осуществляя проверку и надзор за действиями министерств.

Наиболее значимой и престижной комиссией на практике в Израиле считается Комиссия по иностранным делам и обороне. Это объясняется особой ролью армии и актуальностью вопросов обороны как во времена Ишува, так и в период существования израильского государства. Очень распространено в Израиле, в связи с этим, широкое представительство бывших военных в органах власти — армия всегда пользовалась огромной популярностью у граждан страны²¹⁷. В первые годы после получения независимости армия оказалась даже чрезмерно политизирована. И несмотря на то, что участие военных в политической жизни страны в настоящее время запрещено, будучи в отставке, они имеют право быть депутатами Кнессета или назначены членами правительства. Нынешний глава правительства А. Шарон — генерал в отставке. Важная роль палестино-израильского конфликта и проблем безопасности в Израиле позволяет кандидатам в депутаты, особенно членам крупных партий, активно использовать свой опыт военной службы во время предвыборной кампании.

Согласимся с бытующей в стране точкой зрения, что военная элита служит «поставщиком кадров» для политического истеблишмента. Особенно активно представители военной элиты вошли в руководящие слои партийной бюрократии с середины 60-х годов. Это были представители одного и того же поколения высших военных руководителей Израиля, начавшие свою карьеру еще во времена Ишува в подпольной армии ПАЛЬМАХ, подконтрольной партии МАПАЙ. Все начальники Генерального штаба израильских вооруженных сил, один за другим выходя в отставку, пополняли ряды партийного руководства

²¹⁷ Согласно представительному опросу 1994–1995 гг., армия пользуется доверием у 90% израильского общества. (Эпштейн А.Д., Урицкий М.А. Кризис парламентаризма в Израиле // Институт изучения Израиля и Ближнего Востока — М., 20 ноября 2003 г.).

МАПАЙ-ПТИ. Среди таких генералов был, например, И. Ядин, ставший влиятельным членом руководства этой партии; М. Даян, один из самых известных лидеров МАПАЙ, затем РАФИ, затем снова МАПАЙ-ПТИ, он же — министр обороны в правительстве «национального единства» в 1967–1968 гг.; И. Рабин — министр обороны в правительствах ПТИ, премьер-министр с 1992 по 1995 год в правительстве от партии «Авода»; Х. Барлев — в последние годы своей жизни был на дипломатической работе в качестве посла; ведущие министерские посты, а также пост премьер-министра занимал и занимает бывший генерал Ш. Перес²¹⁸.

С приходом к власти значительного количества отставных генералов (И. Рабин²¹⁹, А. Шарон, Х. Бар-Лев) и офицеров возрос и авторитет Комиссии Кнессета по иностранным делам и обороне. Комиссия стала обсуждать посредством дебатов решения и действия военного ведомства. Раньше для выработки каких-либо рекомендаций депутатами Кнессета правительству по военным вопросам, во-первых, не хватало профессионализма, а во-вторых, мощь самого военного истеблишмента была слишком велика. Даже такие серьезные решения, как утверждение военного бюджета, принимались до этого, в целом, без должного изучения деталей.

Сегодня роль военных в Израиле также чрезвычайно велика. Ами Аллон, бывший (с 1996 по 2000 гг.) глава секретной израильской службы контрразведки и внутренней безопасности, оказавшийся сегодня в большой политике, так характеризует ситуацию: «... она (роль военных) беспрецедентна, если сравнивать ее с ролью военной элиты где-либо еще в мире. Израильские вооруженные силы (ЦАХАЛ) — это неотъемлемая часть политической системы израильского общества. ЦАХАЛ — очень

²¹⁸ Карасова Т.А. Правящая элита Израйля // Политическая элита Ближнего Востока. — Институт изучения Израйля и Ближнего Востока. — М., 2000. — С. 62–63.

²¹⁹ О военной карьере И. Рабина см. Мильштейн У. Рабин: рождение мифа. — Иерусалим: Сридуг, 1997.

демократичный институт. Это не просто профессиональная армия, это в буквальном смысле часть культуры»²²⁰.

О значимости положения армии в Государстве Израиль свидетельствуют и некоторые особенности взаимоотношений между военными и гражданскими структурами в стране. Моше Лиссак, профессор социологии Еврейского университета в Иерусалиме, занимающийся исследованием вопросов, связанных с армией, безопасностью, конфликтами и т. д., видит в Израиле наличие большего, чем это может показаться на первый взгляд, количества пересечений между этими секторами. Он выделяет семь основных областей таких пересечений: политическую (political network), экономическую (economical network), культурно-педагогическую (educational and cultural network), социальную (social network), в области общественного мнения и коммуникации (communication network), церемониально — символическую (symbolic network)²²¹.

Подчеркивая влияние отношений между армией и обществом на политическую систему, указывая на частичную проницаемость границ между ними, упомянутый автор говорит, что, несмотря на все это, в Израиле возникло не «гарнизонное государство»²²², а то, что принято называть «нацией в военной форме» (nation in arms). «Речь идет об обществе, где многие из граждан участвуют в армейских учениях, а границы между гражданским и военным секторами частично проницаемы. Подобная модель позволяет вести речь о таких явлениях, как

²²⁰ Храбрый О. Возвращение в будущее (интервью с Ами Аллоном) // Эксперт. — 2004. — № 7. — С. 75.

²²¹ Лиссак М. Особенности взаимоотношений между армией и гражданскими органами власти // Общество и политика современного Израиля : Сборник статей / Под ред. Эпштейна А.Д., Федорченко А.В. — М., 2002. — С. 144.

²²² Этот термин Лиссак М. заимствовал у Ласуэлла Х. — см. Laswell H. The Garrison State // American Journal of Sociology. — 1941, Vol. 46. — P. 455.

«огражданствование армии» и «милитаризация гражданского общества»²²³.

Значимость данной комиссии подтверждается и влиятельным положением соответствующих министерств — Министерства иностранных дел и Министерства обороны. Функционирование канцелярии премьер-министра, в основном, происходит в рамках исполнительных полномочий соответственно сферы деятельности комиссии Кнессета по иностранным делам и обороне.

Вне зависимости от особенностей, политических условий и традиций в странах мира, беспрецедентное положение исполнительной власти в государстве во многом объясняется причинами чисто историческими. Понимая, в сущности, под государством организованное сообщество и объясняя возникновение государства из необходимости создать в обществе порядок, функцию охраны общественного порядка и обеспечения безопасности можно определить как первоочередную для исполнительной власти любого государства²²⁴. Для Израиля, существующего в условиях постоянного вооруженного противостояния, необходимость выполнения этой функции становится условием выживания. Так, понимая природу исполнительной власти, учитывая совпадение сфер деятельности соответствующих исполнительных структур и комиссий, мы лишний раз убеждаемся в действительно неременной роли постоянной Комиссии Кнессета по иностранным делам и обороне как наиболее приоритетной из всех комиссий.

Действуя в рамках своих полномочий, Комиссия по иностранным делам и обороне обсуждает вопросы внешней политики и безопасности,

²²³ Лиссак М. Особенности взаимоотношений между армией и гражданскими органами власти // Общество и политика современного Израиля : Сборник статей / Под ред. Эпштейна А.Д., Федорченко А.В. — М., 2002. — С. 145.

²²⁴ Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. — 1997. — № 3. — С. 15.

при этом «происходит нечто вроде меновой торговли между правительством и оппозицией: последнюю посвящают в секретные государственные дела, а кабинет использует такое партнерство для расширения фундамента своей легитимации»²²⁵.

Распределение и выборы председателей комиссий происходит посредством длительных межфракционных переговоров, являются следствием политического торга. Можно также говорить и о некоторых традициях такого распределения:

- председатели Комиссии по иностранным делам и обороне, финансовой и юридической комиссии — самых престижных, представляют фракции правительственной коалиции, из них председатель Комиссии по иностранным делам и обороне — главную фракцию коалиции (исключение составил Дан Меридор, представитель партии «Национальное единство», занимавший этот пост в Кнессете 15-го созыва);

- председатель Комиссии по вопросам государственного контроля должен быть из оппозиции.

Относительно членства в комиссиях также имеются законодательно не закрепленные ограничения и преимущества:

- депутаты от компартии не допускаются в Комиссию по иностранным делам и обороне;

- самая большая фракция имеет преимущественные права при формировании комиссий.

Перечень возможных постоянных и других комиссий, действующих по различным направлениям в рамках общей компетенции Кнессета, объем их полномочий и функции изложены, помимо прямого указания на общие обязанности в Уставе Кнессета, в положениях отдельных законов,

²²⁵ Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? // Власть и политика в Государстве Израиль. — Тель-Авив, 1997. — С. 94.

например: «В случае, если член Кнессета был обвинен в совершении преступления и приговорен судом к лишению свободы, Комиссия по регламенту и депутатской этике на основании предложения одного из членов Кнессета полномочно отстранить обвиняемого от исполнения своих обязанностей до тех пор, пока не истечет срок заключения» (ст. 42б Основного закона о Кнессете (Поправка № 7 от

1 апреля 1981 г.), «Судья назначается Президентом Государства с одобрения Комиссии по выбору судей»²²⁶ (ст. 4а Основного закона о юридической власти²²⁷ 1984)).

Некоторые полномочия комиссий относительно контроля за деятельностью исполнительной власти отражены в Основном законе о правительстве 2001 года: «Правительство должно передавать Кнессету и комиссиям Кнессета запрашиваемую ими информацию» (ст. 42а), «Кнессет и все его комиссии в части, касающейся исполнения ими своих обязанностей, полномочны пригласить на свои заседания для выступления членов правительства» (ст. 42в), «Комиссия Кнессета в части, касающейся исполнения ею своих обязанностей, полномочна пригласить для выступления перед ней любого государственного служащего» (ст. 42г).

Положения Основного закона о правительстве 2001 года определяют компетенцию отдельных комиссий по вопросам конкретной направленности: после введения правительством комендантского часа положения, его регулирующие, «...подлежат утверждению Комиссией Кнессета по иностранным делам и обороне» (ст. 39 а), в случае обвинительного заключения в отношении главы правительства, после вынесения ему приговора «... Комиссия Кнессета по регламенту и депутатской этике должна принять решение относительно того, следует ли

²²⁶ Комиссия по избранию судей — временная подкомиссия постоянно Комиссии Кнессета по конституции, праву и судопроизводству. — Прим. авт.

²²⁷ Basic Law: The Judiciary (1984) // the Bill and an Explanatory Note were published in Hatza'ot Chok No. 1348 of 5748, p. 237.

рекомендовать Кнессету отстранить от должности главу правительства» (ст. 18б), в этой же ситуации на определенном этапе обвинительной процедуры «Комиссия Кнессета по регламенту и депутатской этике и пленарное заседание Кнессета полномочны выносить решение по отстранению главы правительства от должности только после того, как заслушают его разъяснения и аргументы в свою защиту» (ст. 18в).

Положения, затрагивающие компетенции комиссий, особенно постоянных, также содержатся во многих других основных и обычных законах.

Заседания комиссий, в отличие от пленарных заседаний Кнессета и в отличие, например, от комиссий американского Конгресса и некоторых европейских парламентов, имеют негласный характер и проходят при закрытых дверях. Дебаты лишены жесткой партийной дисциплины, обсуждения проходят в свободном режиме, хотя в некоторых случаях партии и здесь прибегают к фракционной дисциплине. Благодаря сохранению секретности дебатов, оппозиция и представители правящей коалиции, имеющие возможность не демонстрировать свою непримиримость друг к другу и преданность избирателям, зачастую приходят к некоему сотрудничеству в поисках оптимального решения обсуждаемой проблемы.

Таким образом, комиссии Кнессета выполняют значительную часть работы по обсуждению законопроектов, иногда по принятию конкретных и окончательных решений, вынесения различного рода рекомендаций соответственно полномочиям отдельной комиссии. Организация работы комиссий как структурной составляющей Кнессета, правила проведения дебатов, компетенции и права представлены в Уставе Кнессета, в Основном законе о Кнессете и поправках к нему.

Парламентская процедура и правовое положение депутата

Несмотря на преобладание общемировой тенденции отхода от классической теории четкого разделения ветвей власти в государстве, что в большей степени характерно для парламентских режимов правления, при всех попытках адаптировать эту теорию к современным условиям, модель деления власти на законодательную, исполнительную и судебную продолжает оставаться универсальной. Это позволяет рассматривать законодательную функцию парламента как одну из наиболее важных. Только парламент изменяет и принимает законы.

В Израиле право Кнессета законодательствовать не ставится под сомнение никакими другими государственными органами, тем более, что израильская конституционная доктрина, в отличие, например, от английской, не признает широкой практики делегированного законодательства²²⁸.

Учитывая особенности распределения полномочий между ветвями власти в различных странах, частичное их смешение, общую тенденцию к снижению роли представительного органа (во взаимоотношениях с исполнительной властью), практику делегированного законодательства, реже, возможность принятия актов, имеющих силу законов главой государства, либо правительством, без уполномочия парламента, значение народного референдума и т.д., все же правомерно констатировать осуществление законодательной власти только лишь представительным органом. Соглашаясь с этим, российский исследователь Малый А.Ф. пишет: «Принятие нормативных актов другими органами не превращают их в законодателя, поскольку ни «указанное право», ни отмена действия норм

²²⁸ Крылова И.С. Парламент Великобритании // Парламенты мира. — М.: Интерпракс, 1991. — С. 108–109.

закона Конституционным судом, в силу признания их неконституционности, не могут заменить законодательную деятельность парламента»²²⁹.

Достаточно часто в конституциях стран мира фиксируется сфера законотворчества парламента, определенным образом классифицируя законодательные акты. К примеру, Конституция Российской Федерации обозначает сферу законотворчества парламента принятием конституционных и обычных законов; во Франции, согласно конституции, парламент принимает органические, программные, финансовые и обычные законы; в Румынии и Молдове — конституционные, органические и текущие.

В Израиле Кнессет, согласно постановлению «Харари» 1950 г., используя свою учредительную природу, принимает основные законы, имеющие статус конституционных (в качестве субъекта законодательной инициативы и органа, готовящего проекты основных законов, выступает комиссия Кнессета по конституции, праву и судопроизводству), а также обычные законы, регулирующие различные сферы общественно-политической и государственной жизни страны. В общем, сфера законодательной деятельности Кнессета не ограничена. Считается, что палата депутатов правомочна принимать законы по любому вопросу, входящему в сферу законодательной деятельности государства.

Любой законодательный процесс, как известно, всегда включает несколько этапов. Все начинается с законодательной инициативы, затем проходит обсуждение законопроекта на пленарных заседаниях и в парламентских комиссиях, потом закон принимается и утверждается, и, наконец, публикуется и вступает в силу.

²²⁹ Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. — 2001. — № 3. — С. 98–99.

Уже упоминалось что, как правило, законодательная инициатива в Израиле исходит от правительства. Так происходит в большинстве стран с парламентской или президентской формой правления. Правительственные законопроекты имеют достаточно большие шансы на успех в силу опоры кабинета на большинство в парламенте. Частные законопроекты, исходящие от отдельных депутатов и фракций, особенно оппозиционных, имеют сравнительно более скромные перспективы. Например, во время работы Кнессета 1-го созыва (1949–1951 гг.) все 222 законопроекта были приняты по инициативе правительства и ни одного — по инициативе отдельных депутатов. В период работы Кнессета 11-го созыва (1984–1988 гг.) из общего числа 194 принятых законопроектов, число частных законопроектов достигло всего лишь 30, что составило 15,4% от общего числа принятых законопроектов²³⁰.

В качестве других субъектов законодательной инициативы могут выступать отдельные депутаты (как члены правящей коалиции, так и депутаты от оппозиции), группы депутатов или постоянные комиссии. Никаких других значимых субъектов права законодательной инициативы не предусмотрено. Ни президент как глава государства, ни судебные органы, ни органы местного самоуправления, ни другие государственные структуры правом законодательной инициативы не обладают²³¹.

В зависимости от природы законопроекта — частный или правительственный — он должен, согласно установленным правилам, пройти определенный путь до того, как он станет действующим законом. При этом процедура внесения частных законопроектов явно усложнена. В качестве обязательного условия внесения такого рода законопроекта необходимо получение предварительного согласия Председателя Кнессета, являющегося обычно представителем коалиции партий большинства, и его

²³⁰ Официальная статистика. — См.

http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_work_mel2.htm

²³¹ Гейзель З. Политические структуры Государства Израиль. — М., 2001. — С. 51.

заместителей (т.е. Президиума Кнессета) на внесение законопроекта, что объясняется необходимостью избежать перегрузки повестки дня заседаний Кнессета, равно как и перегрузки всей сессии.

При этом Президиум Кнессета не может одобрить частный законопроект, согласно Основному закону о Кнессете 1958 года, если в нем имеются положения, отрицающие существование Израиля в качестве государства еврейского народа или имеющие расистскую направленность.

Даже если согласие на внесение законопроекта получено, частный законопроект подвергается как бы предварительной стадии прохождения в Кнессете. Он сразу же проходит обсуждение на пленарном заседании, которое заканчивается голосованием в стадии так называемого предварительного чтения. Уже на этом этапе законопроект может быть полностью отвергнут и отправлен в архив, если большинство депутатов выскажутся против его дальнейшего обсуждения и принятия.

Если же депутаты поддержат частный законопроект предварительным голосованием, то он передается в соответствующую постоянную комиссию также на предварительное изучение. Если постоянная комиссия, изучив законопроект на этой стадии, рекомендует его к дальнейшему прохождению в Кнессете, лишь тогда данный законопроект подлежит дальнейшему прохождению по тем же стадиям, что и правительственный.

Правительственный законопроект не требует предварительного согласования. Он просто передается председателю Кнессета министром, который отвечает за данную сферу деятельности правительства, а председатель вносит законопроект на пленарное заседание Кнессета.

Правительственный законопроект подлежит обсуждению на пленарном заседании Кнессета, где его представляет министр, курирующий данный вопрос или его заместитель. Тот или другой дает все

необходимые пояснения по законопроекту и отвечает на вопросы депутатов. В данном случае обсуждается лишь основная концепция законопроекта, его главные принципы и цели. Обсуждение заканчивается в первом чтении. Если законопроект одобряется простым большинством голосов депутатов, он передается на обсуждение в одну из постоянных комиссий Кнессета соответствующей компетенции.

В законодательном процессе очень важна стадия рассмотрения проекта в комиссии. Согласно Уставу Кнессета, в обязанности комиссии, согласно сферы ее деятельности, входит следующее: обсуждение законопроектов, постановлений правительства после их принятия, обращений избирателей, поступивших в Кнессет или в правительство и переданных в Кнессет для принятия мер, а также рассмотрение любых других вопросов, переданных Кнессетом на рассмотрение данной комиссии.

Кроме того, в соответствии с Основным законом о правительстве 2001 года, само правительство обязано передавать необходимую информацию Кнессету и его комиссиям и помогать им в осуществлении их функций. Здесь же закрепляется право комиссии, в рамках осуществления ею своих функций, обязать министра правительства прибыть на его заседания, а также посредством министра, в чьем ведении находится данный вопрос, обязать любого государственного служащего или другого лица, указанного в законе, прибыть на заседание комиссии. Такие полномочия дают постоянным комиссиям возможность действовать достаточно самостоятельно, что, несомненно, превращает их и в существенную часть законодательного процесса.

Обсуждение законопроектов в постоянных комиссиях отличаются большей степенью профессионализма по сравнению с пленарными заседаниями Кнессета, поскольку комиссии формируются с учетом специализации их членов. Партийные фракции стараются направить в

комиссии депутатов в соответствии с их квалификацией: бывших сотрудников военных ведомств и дипломатов направляют в комиссию по иностранным делам и обороне, банкиров и финансистов — в финансовую комиссию, учителей и творческих работников — в комиссию по образованию, просвещению и культуре, юристов — в комиссию по конституции, праву и судопроизводству и т.д.²³²

После доработки законопроекта в соответствующей комиссии он выносится во второе чтение на пленарное заседание Кнессета. Второе чтение является центральным и во многом определяющим дальнейшую судьбу всего законопроекта, так как на этом этапе законопроект обсуждается постатейно. Депутаты могут вносить в статьи изменения и дополнения фактического, смыслового и редакционного характера.

При обсуждении законопроектов в Кнессете, как и в британском парламенте, значительная роль принадлежит председателю Кнессета (аналог английскому спикеру²³³), который может направлять в нужное русло обсуждение законопроектов, добиться включения или исключения поправок в законопроекты или вообще снятие законопроекта с обсуждения.

Во втором чтении по каждой статье законопроекта голосование проходит отдельно. Иногда вслед за вторым чтением следует сразу голосование за законопроект в целом в третьем чтении. Депутаты могут также перенести голосование по законопроекту в целом на другой день. В этом случае законопроект дальше «ведет» та комиссия, которая представляла его на второе чтение. После окончательного принятия закона следует его подписание Президентом Государства, опубликование в «Ведомостях» и вступление в силу.

²³² Medding Y. Politics in Israel. — N.Y. — 1997. — P. 69 – 70.

²³³ Крылова И.С. Парламент Великобритании // Парламенты мира. — М.: Интерпракс, 1991. — С. 111.

Президент страны, как глава государства, не обладает правом вето на принятые Кнессетом законы. Принятые Кнессетом законы, а фактически одобренные правительственным большинством, утверждаются президентом почти автоматически. Закон, принятый Кнессетом и промульгированный Президентом Израиля, обладает высшей юридической силой и требует обязательного исполнения. Даже судебные органы власти могут высказывать свои возражения только в том случае, если возникает какое-либо несоответствие с положениями, содержащимися в основных законах.

Особое значение для парламентских республик, в том числе и для Израиля, имеет процедура вотирования бюджета, которая напоминает обычную законодательную процедуру и, одновременно, представляет собой элемент института парламентской ответственности правительства. О значимости принятия и утверждения государственного бюджета говорит факт невозможности делегирования парламентом этого права какому бы то ни было иному органу даже в странах со сравнительно широким использованием делегированного законодательства. Это во многом определено исторической традицией: в прошлом битва с абсолютизмом как раз и развернулась по вопросу об ограничении права монарха взимать налоги без согласия народа, представленного парламентом. Только парламент рассматривает, утверждает или отвергает любой вид налога, предлагаемый правительством²³⁴.

Голосование парламента по вопросу о судьбе законопроекта о бюджете во многих странах приравнивается по своему значению к решению вопроса о доверии правительству. Бюджет определяет материальную возможность реализации правительственной программы²³⁵. Именно с бюджетным вопросом были связаны события, произошедшие в

²³⁴ Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. — М., 1995. — С. 86.

²³⁵ Там же. — С. 87.

конце 2004 года в Израиле: премьер-министр А. Шарон отправил в отставку четырех министров, представлявших в его правительстве партию Шинуй. Решение об этом было принято после отклонения Кнессетом в первом чтении правительственного проекта государственного бюджета на 2005 год. Против проекта проголосовали 69 депутатов, в том числе 14 от партии Шинуй, тогда как поддержали 43. В государстве возникло нечто подобное правительственному кризису²³⁶. Правительство теперь могло рассчитывать на поддержку лишь 45 депутатов Кнессета из 120. В такой ситуации А. Шарон был вынужден искать нового союзника. 4 декабря 2004 года Шинуй вышла из правящей коалиции. В стране было создано правительство «национального единства» — в коалицию вошла вторая по количеству занимаемых мест в палате депутатов партия «Авода» (19 мест), а также религиозная партия Агудат ха-Тора (5 мест). В случае же неудачи премьер-министру пришлось бы, согласно Основному закону о правительстве, назначить досрочные парламентские выборы.

В Израиле, согласно статье 3 Основного закона о бюджете (1988 г.), законопроект о бюджете вносит правительство, Кнессет может потребовать внести в предлагаемый текст любые изменения и дополнения. Прохождение через Кнессет закона о бюджете, который должен пройти все обязательные стадии, требуемые и для прохождения любого другого закона, на одном из этапов законодательного процесса может быть приостановлен или отвергнут депутатами.

Важнейшим моментом, во многом определяющим характер и содержание работы Кнессета как органа, осуществляющего законодательную функцию и контроль за деятельностью правительства, является правовое положение депутата и общие гарантии его деятельности. На первый план здесь выступает принцип иммунитета,

²³⁶ Yossi Verter Sharon clashes with own ministers // Haaretz International. — 29th December, 2004.

создающий основу демократического парламентского строя. Неприкосновенность депутатов знаменует, прежде всего, значимость Кнессета как важнейшего государственного института в стране.

Иммуниет или неприкосновенность депутатов парламента означает привилегию, имеющую первостепенное конституционное значение и призванную обеспечить членам законодательного учреждения свободу мысли, высказывания и дискуссий.

Парламентский иммуниет есть своего рода гарантия эффективной деятельности законодательного органа, его защиты от возможных посягновений²³⁷. Председатель Верховного суда А. Барак пишет в этой связи: «...эта возможность законодательной инстанции (парламентская неприкосновенность) действовать исправно, без помех, которые может чинить палате исполнительная власть путем расследований и уголовных процессов»²³⁸. Недаром парламентский иммуниет, берущий свое историческое начало в Великобритании, символизирует парламентский строй с присущей ему необходимостью и неизбежностью существования оппозиции.

В Израиле неприкосновенность самого Кнессета и его депутатов имеет в качестве одной из основных целей юридическую защиту находящихся в меньшинстве представителей оппозиции от коалиционного большинства, осуществляющего контроль над Кнессетом и над правительством, а через правительство над чиновничьим аппаратом, полицией, органами национальной безопасности и армией. Объективно парламентский иммуниет необходим для того, чтобы предотвратить использование авторитета и возможностей государственного аппарата против оппозиционных политических партий.

²³⁷ Dr. Yaacov S. Zemach. The Judiciary of Israel. — Jerusalem, 1998. — P. 34.

²³⁸ Алон, Ха-Арец, 19 ноября 1991г. — по: Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства. — С. 100.

Депутаты Кнессета обладают чрезвычайно широким иммунитетом, что объясняется историческими и политическими условиями введения этого института, кризисной политической обстановкой первых лет существования Израиля, необходимостью защиты оппозиции при наличии резких противоречий между ней и первым правительством страны. Согласно законодательству, в понятие «парламентского иммунитета» включена территориальная неприкосновенность самого здания Кнессета, всех его внутренних помещений и принадлежащего ему имущества и личный иммунитет самих парламентариев.

Личный иммунитет депутата Кнессета включает в себя два уровня неприкосновенности²³⁹. Первый уровень — это абсолютная личная неприкосновенность депутата, включающая в себя свободу от произвольного ареста, задержания, обыска и т.д., которая не может быть снята. Она также распространяется на голосование, высказывания или деяния депутата «в порядке выполнения им своих обязанностей или ради их выполнения». Термин «ради выполнения им своих обязанностей» может иметь довольно широкое толкование. Под это определение попадает практически любое высказывание депутата Кнессета по общественно-политической проблематике, которое трактуется как выражение собственного мнения депутата ради выполнения им своих депутатских обязанностей, поскольку любые публичные высказывания депутата так или иначе связаны с выполнением им своих депутатских функций, хотя бы в силу того, что депутатская деятельность прямо предусматривает общение депутата с аудиторией. Критические высказывания в адрес правительства или какого-либо государственного института не выходят за рамки парламентского иммунитета²⁴⁰.

²³⁹ Dr. Yaacov S. Zemach. The Judiciary of Israel. — Jerusalem, 1998. — P. 34–35.

²⁴⁰ Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства?.. — С. 102–103.

В отличие от многих других стран, в Израиле личная неприкосновенность распространяется на высказывания и деяния депутатов как в самом Кнессете, так и за его пределами. Депутат не может быть лишен Кнессетом общей депутатской неприкосновенности и сам не может отказаться от нее, поскольку по принятой концепции такого рода иммунитет имеет целью защиту Кнессета в целом как важнейшего государственного института, а не только его отдельных депутатов. В этом качестве депутатский иммунитет носит целостный и абсолютный характер в деятельности израильского парламента как одного из важнейших государственных органов.

Однако не все высказываемое депутатами Кнессета автоматически включается в рамки общей неприкосновенности. Границу в данном случае провести достаточно сложно, хотя очевидно, что высказывания депутата Кнессета, осуществленные даже ради «выполнения его парламентских обязанностей», не могут быть в рамках абсолютного парламентского иммунитета, если они содержат призывы к уничтожению Государства Израиль или к ликвидации в нем демократического государственного режима, поскольку депутатские обязанности в данном случае прямо предполагают защиту существования государства и его демократического режима, представляющего неотъемлемую основу Израиля как государства и основу всей политической системы израильского общества. Если деяния или высказывания депутата направлены на разрушение этой основы, невозможно утверждать, что он действует ради выполнения своих депутатских функций²⁴¹. И с этим трудно не согласиться.

Второй уровень парламентского иммунитета в Кнессете — ограниченный иммунитет депутата. Это означает, что если депутат совершает деяние вне рамок «выполнения своих обязанностей» в парламенте и не «ради их выполнения», то личный иммунитет депутата

²⁴¹ Medding Y. Politics in Israel. — N.Y. — 1997. — P. 85.

утрачивает свою силу. Этот уровень предусматривает осуществление определенных процедур привлечения члена Кнессета к суду за правонарушения, прямо не связанные с его депутатскими обязанностями (например, при нарушении правил дорожного движения, если четко не заявит о своем желании прибегнуть к нему). Во всех случаях закон о неприкосновенности депутатов Кнессета не защищает их от официального полицейского расследования деяний, связанных с деятельностью депутатов²⁴².

В Основном законе о Кнессете (Поправка № 7 от 1 апреля 1981 года) подробно описана процедура и основания отстранения Кнессетом члена парламента от своих обязанностей и, соответственно, лишения его депутатской неприкосновенности. Кнессет не может отстранить от исполнения обязанностей члена Кнессета до тех пор, пока, по меньшей мере, десять его членов не рассмотрят поданную им в Комиссию по регламенту и депутатской этике апелляцию; в случае принятия положительного решения, комиссия выносит его на утверждение пленарного заседания; решение об отстранении члена Кнессета от своих обязанностей не имеет законной силы, если не получит поддержки двух третей депутатов Кнессета (ст. 42б).

Помимо абсолютного и ограниченного иммунитета, депутату, наряду с юридической защитой, предоставляются некоторые парламентские привилегии, имеющие целью достойное выполнение депутатами своих функций. К таким привилегиям относится, например, право на немедленную и бесплатную установку телефона, освобождение от почтовых сборов за письма, посылаемые из Кнессета, бесплатный проезд

²⁴² Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? — С. 103–106.

по железной дороге и получение любых официальных публикаций, в том числе и правительственных²⁴³.

С 1987 года депутаты Кнессета получили право обжаловать в Верховном суде решение Кнессета о лишении депутатов парламентского иммунитета и о том, распространяется ли на то или иное деяние депутата абсолютный иммунитет. Верховный суд создал в упомянутом году судебный прецедент, встав на защиту депутата, лишённого парламентского иммунитета за речь в защиту Организации освобождения Палестины. Решением 620/85 по делу депутата М. Миари Верховный суд отменил постановление палаты о лишении этого депутата иммунитета от обыска, ареста и ограничения свободы передвижения. Верховный суд констатировал, что в данном случае депутат защищает абсолютный иммунитет, а потому решение Кнессета неприемлемо и недействительно. Судьи Верховного суда большинством голосов определили речь депутата как «публично-политическую», а потому этот вопрос относится к сфере абсолютной неприкосновенности, которую Кнессет ни при каких условиях не правомочен отменить. Таким образом, депутаты Кнессета получили дополнительные гарантии своей неприкосновенности в лице высшей судебной инстанции²⁴⁴.

Немаловажен для определения правового статуса депутата Кнессета характер его парламентского мандата. Различая несколько видов мандатов — свободные, императивные, партийные, правомерно утверждать, что наиболее полно в Израиле реализован «партийный». В данной работе уже отмечалось, что, в целом, депутаты, входящие в партийные фракции, придерживаются общей линии партии, особенно при голосовании по важнейшим вопросам государственной жизни.

²⁴³ Medding Y. Politics in Israel. — N.Y. — 1997. — P. 84.

²⁴⁴ Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? — С. 108.

Жесткая партийная и фракционная дисциплина — это отличительная черта израильского парламентаризма. Несмотря на определенный личный статус депутата Кнессета, его право распоряжаться полученным мандатом по своему усмотрению, в парламенте голосование проходит на фракционной основе. В статье 14 Основного закона о Кнессете содержится положение о том, что депутат должен хранить верность Государству Израиль и выполнять свою миссию в парламенте, текст присяги депутата следующий: «Я (такой-то) обязуюсь хранить верность Государству Израиль и честно исполнять свои обязательства в Кнессете». Законодательно нигде не указано на необходимость следовать идеалам той партии, которую он представляет.

Изначально (начиная с Кнессета 1-го созыва) было установлено правило, в соответствии с которым фракции потребовали от своих членов сразу по вступлении в должность депутата передать руководству фракций заявление о возможной отставке. Правило ставило преграду на пути перехода депутата в другую фракцию. В случае попытки перехода, руководство фракции давало ход написанному заранее депутатом прошения об отставке, объявляло депутата ушедшим в отставку со своей должности и на освободившееся место в Кнессете назначало представителя той же партии, который фигурировал в ее предвыборном списке, но не получил места при первоначальном распределении мандатов. Это правило должно было предотвратить уменьшение численности фракции, стабилизировать ее состав и укрепить партийную дисциплину депутатов. Впоследствии это правило было отменено по требованию Верховного суда, установившего, что сохранение такого рода требования к депутатам означает необоснованное противоправное давление на него,

прямо ограничивающее свободу его деятельности и его право поступать по совести, в соответствии со своими принципами и убеждениями²⁴⁵.

Тем не менее, голосование в соответствии с решением фракции и фактическая невозможность поступить исходя из своих убеждений по конкретному вопросу стало традиционным явлением, в общем, правда, имеющем положительное для Израиля значение. Такое положение дел, исключения для чего — крайне редкое явление, способствует организационной дисциплине внутри Кнессета, его эффективному функционированию, сдерживанию тенденций усиления фракционной раздробленности. Более того, считаем нужным отметить, в противовес существованию некоторых мнений о недемократичности и стеснении плюрализма во взглядах, что существующий порядок, напротив, говорит в пользу более четкого выражения мнения народа за счет действий согласно намеченной линией партии еще во время предвыборной кампании. Подавляя тенденции независимости отдельных депутатов по большинству вопросов, руководство фракции, таким образом, делает возможным более реалистично выразить отношение граждан к конкретной проблеме.

Существует небольшой круг вопросов, по которым депутат может высказать свое мнение. Это, как правило, вопросы либо затрагивающие совесть депутата, требующие личного разъяснения ситуации, в силу, например, возникшего непонимания по сказанному ранее, либо если это касается маргинальных проблем. Но и в этом случае депутат должен получить предварительное разрешение от руководства фракции. В случае выдвижения частного законопроекта члену фракции необходимо ознакомиться с позицией фракции, получить инструкции и заручиться поддержкой. При необязательности подчинения депутата подобным требованиям, неподчинение вряд ли возможно в силу не только разносторонней зависимости от партии и фракции, но и благодаря тому,

²⁴⁵ Там же. — С. 68–69.

что законодательно прослеживается неременная роль фракции как важнейшего института всей политической системы израильского общества именно как организованной структуры, а не в индивидуальном порядке — частном представительстве.

При всей сложности противостояния давлению со стороны фракционного и партийного руководства, возможность поступить действительно согласно своей совести у депутата все-таки сохраняется: он может добиться разрешения выйти из состава фракции, создать «индивидуальную фракцию», отдать свой голос другой фракции в Кнессете²⁴⁶. Однако, учитывая роль партий в общественно-политической жизни страны и значение фракции как основного института политической системы в Израиле, становится понятным, что поступиться партийными принципами может только депутат, имеющий на это очень веские основания. Как для человека, занимающегося политикой, принадлежность его к определенной партии и следование ее идеалам является чрезвычайно важным моментом при построении карьеры²⁴⁷. Другой вопрос — насколько велико значение самой партии.

В Израиле, как и в других странах с демократическим режимом правления, члены парламента обладают иммунитетом. Неприкосновенность депутата — это важнейшая конституционная составляющая системы парламентского правления, цель которой — обеспечение эффективного и независимого функционирования этого высшего органа государственной власти. Одной из особенностей израильского парламентаризма является, в силу исторических причин, достаточно широкий личный иммунитет членов Кнессета, распространяющийся на действия депутата как в здании парламента, так и

²⁴⁶ Правила перегруппировки парламентских сил содержатся в поправке № 12 к Основному закону о Кнессете от 12 февраля 1991 года. — Прим. авт.

²⁴⁷ Карасова Т.А. Правящая элита Израйля // Политическая элита Ближнего Востока. — Институт изучения Израйля и Ближнего Востока. — М., 2000. — С. 63.

вне его и включающий в себя два уровня — абсолютная и ограниченная неприкосновенность. Другой характерной особенностью израильского парламентаризма в данном отношении является неформальная ограниченность правового статуса депутата, который, принимая участие в работе Кнессета, традиционно действует согласно требованиям фракции и партии им представленной, хотя законодательно такая обязанность за ним не закреплена. При объективной возможности увидеть в этом явлении некоторые антидемократические моменты, все же оно способствует организованности и слаженности в работе парламента, более реальному выражению общественного мнения.

Наряду с общемировой тенденцией приобретения парламентом, помимо законодательной, еще ряда функций, в Израиле правом принимать, отменять и изменять законы государства обладает только Кнессет. Другим направлением его деятельности является законодательная инициатива, которая может исходить от правительства, от отдельных депутатов, группы депутатов или постоянных комиссий. Большинство действующих в Израиле законов были приняты на основе правительственных законопроектов — ситуация, в общем, типичная для парламентских республик. Как и в любой другой стране, перед утверждением и вступлением в силу законопроект проходит (в зависимости от типа — частный или правительственный) несколько стадий. Особое значение для стран с парламентским режимом правления имеет ежегодная процедура утверждения государственного бюджета на следующий год, являясь, одновременно, важнейшим элементом парламентского контроля за деятельностью правительства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Зарождение основ израильского парламентаризма и становление нынешней структуры политико-правовых учреждений началось еще до провозглашения Государства Израиль 14 мая 1948 года. Формирование системы организации власти в рамках автономного Ишува в период действия британского мандата Лиги Наций на Палестину происходило под значительным влиянием традиций жизни еврейского народа в диаспоре, практики сионистского движения, а также под влиянием деятельности высших органов власти и политико-правового устройства европейских стран с парламентской формой правления, прежде всего Великобритании.

Рассматривая парламентаризм как институт современной демократии, важно отметить характерность некоторых демократических и квазидемократических норм в способе существования еврейских общин в диаспоре, таких, как суверенитет народа, ведение дел на началах самоуправления, принятие решений большинством голосов и путем консенсуса, ограничение срока пребывания в должности. Большой отпечаток на способ организации власти оказала структура и деятельность органов сионистской организации, где были видны собственно элементы будущего израильского парламентаризма. Политическое устройство Ишува, а затем Государства Израиль унаследовали от сионистов пропорциональную избирательную систему, большую раздробленность политических партий, коалиционное правление. В сионистском движении уже существовало разделение на квазипарламент — (Сионистский конгресс) и квазиправительство (правление сионистской организации).

На территории автономного Ишува, или «государства в пути», действовал парламентский Совет депутатов и исполнительный Национальный комитет; органы, их статус и полномочия были определены

в законодательных актах, принятых британскими властями. Однако одной из особенностей развития парламентаризма в тот период было отсутствие легитимности формирующейся системы управления. Несмотря на официальное признание властями мандата этих учреждений, они не являлись общепризнанными среди членов общины.

Как следствие указанной особенности, так и по причине чрезмерной многопартийности и разнородности еврейской общины в Эрец-Исраэль другой характерной чертой парламентаризма до образования независимого Государства Израиль стал длительный процесс попыток принятия решений по наиболее значимым вопросам складывающейся представительной формы правления, а именно — каким образом должны проводиться выборы, кто имеет право голоса, кого представляет Совет депутатов, на кого распространяются решения представителей и т.д. При отсутствии юридически закрепленных правил и принципов проведения избирательной кампании нельзя считать ни одни выборы, прошедшие в состав Совета депутатов, демократическими в полной мере.

Проблемы, связанные с представительством, легитимностью власти, определением правового статуса органов власти и распределения сфер деятельности между ними обсуждались и в период существования уже независимого Государства Израиль.

После образования Государства Израиль 14 мая 1948 г. на основании резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 181/II от 29 ноября 1947 года о разделе Палестины на два государства — еврейское и арабское, процесс развития парламентаризма и формирования системы демократических институтов продолжался в рамках тех основных тенденций, которые были определены в период Ишува. Сохранялась прежняя цель создания демократического государства с парламентской формой правления, общий смысл которой подтвержден Декларацией независимости Государства Израиль.

Первичная нормативная база для структуры государственных учреждений определялась в первом законодательном акте независимого государства — Декрете о порядке отправления власти и судопроизводстве, принятом на основании Декларации независимости Государства Израиль. Согласно декрету, Временный совет государства становился законодательным органом, а Временное правительство — исполнительным. Временному совету официально принадлежал наивысший статус в системе государственных учреждений. Теоретически, исполнительная власть была подчинена законодательной, определяющей основы внутренней и внешней политики, принципам налогообложения и бюджетного финансирования и некоторым другим. Но первичная основа израильского парламентаризма, в отличие от большинства западных стран, закладывалась таким образом, что на практике исполнительная власть обладала достаточно широкими полномочиями и не всегда оказывалась подконтрольной парламенту. Например, в том, что касается законодательных полномочий, согласно Декрету о порядке отправления власти и судопроизводстве, в условиях объявленного парламентом чрезвычайного положения, правительство получало полномочия подписывать указы (руководствуясь соображениями безопасности), приостанавливающие действия принятых парламентом законов. Эта особенность израильского парламентаризма, заложенная уже в первом законе Государства Израиль, сохранилась до настоящего момента.

Постоянный парламентский орган Государства Израиль был, согласно Закону переходного периода от 16 февраля 1949 года, назван «Кнессетом». Выборы в Кнессет прошли 25 января 1949 года. Особая роль этого органа заключается в том, что помимо законодательных функций, он наделен и полномочиями Учредительного собрания, это дает ему возможность принимать законы, имеющие статус конституционных.

Статус израильского парламента как учредительного органа был подтвержден и знаменитым постановлением «Харари» от

13 июня 1950 г. , согласно которому Кнессет первого созыва поручил Комиссии по вопросам конституции, праву и судопроизводству подготовку проекта конституции государства. Конституция должна была быть построена таким образом, чтобы каждый ее раздел представлял собой основной закон. Разделы необходимо было передать на утверждение в Кнессете по мере завершения работы над ними комиссии, после чего их следовало включить в конституцию государства. Указанное постановление явилось компромиссным решением вопроса по (принятию или непринятию) конституции. Суть его заключалась в том, что Конституция Государства Израиль рано или поздно должна быть принята. По настоящее время отсутствие консолидированной конституции является отличительной чертой израильского правового порядка.

Что касается правового статуса Кнессета, то он был окончательно определен еще до выхода в свет Основного закона о Кнессете 1958 года и Основного закона о правительстве 1968 года. Принцип организации и функционирования власти достаточно четко обозначался в первых правовых документах Государства Израиль. До принятия первого основного закона в 1958 году — Основного закона о Кнессете — парламент не применял свою учредительную функцию. С принятием же этого закона в полной мере можно говорить о Кнессете не только как о парламенте, но и как об Учредительном собрании, принимающем законы, имеющие совершенно иную юридическую природу. Так начался процесс формирования конституционно-правовых основ государства.

До настоящего времени принято 11 основных законов. Окончательное определение статуса этих законов как конституционных, имеющих высшую законодательную ценность в Израиле, было дано,

согласно постановлению Верховного суда, только в ноябре 1995 году. Постановлением утверждалось нормативное превосходство основных законов над обычными. Внесение поправок в основной закон стало возможно лишь с принятием нового основного закона. До 1995 года особая значимость лишь некоторых основных законов подтверждалась наличием в них специальных статей, усложняющих процесс внесения поправок или изменения положений документа абсолютным или квалифицированным большинством голосов депутатов Кнессета .

Среди принятых на сегодняшний день основных законов, дающих непосредственное представление об основных чертах и особенностях израильского парламентаризма следующие: Основной закон о Кнессете (1958 г.), Основной закон о президенте государства (1964 г.), Основной закон о правительстве (1968 г.), дважды обновленный в 1992 году и в 2001 году Основной закон о профессиональной свободе (1992 г.), пересмотренный и вновь утвержденный в 1994 году Основной закон о достоинстве и свободе личности (1992 г.). Существенным дополнением к этим законам являются обычные законы: Закон о неприкосновенности депутатов, их правах и обязанностях (1959 г.), Закон о выборах в Кнессет (1969 г.), Закон о финансировании партий (1973 г.), Закон о партиях (1992 г.). Все перечисленные законы представляют собой правовую базу, характеризующие степень развитости демократических институтов в условиях парламентаризма и парламентской формы правления. В них достаточно четко определяется роль Кнессета в системе государственных органов власти, специфика взаимоотношений между ними, способ проведения выборов в парламент и возможность его роспуска, место закона и права в государстве.

Согласно Основному закону о Кнессете 1958 года, Кнессет — это парламент Государства Израиль (ст. 1), наделенный учредительными функциями. Непосредственно в его состав входят 120 депутатов (ст. 3),

которые избираются путем всеобщих, общенациональных, тайных и пропорциональных выборов (ст. 4). Депутаты пользуются парламентской неприкосновенностью (ст. 17). Срок полномочий Кнессета — 4 года (ст. 8). До настоящего времени Кнессет созывался 16 раз. Выборы последнего созыва израильского парламента были внеочередными и состоялись в 2003 году.

Одна из особенностей израильского парламентаризма связана с ограничением законодательной деятельности Кнессета. Начиная с 1981 года Верховный суд Израиля, как орган конституционного надзора, считается правомочным выносить вердикты о законности постановлений, получивших большинство голосов в Кнессете. Это касается только тех законодательных актов, которые противоречат статьям основных законов, что подтверждено упоминавшимся постановлением Верховного суда 1995 года. С принятием в 90-ых годах двух основных законов — Основного закона о профессиональной свободе и Основного закона о достоинстве и свободе личности, контроль за законодательной деятельностью Кнессета стал более строгим. Законами вводились так называемые «ограничивающие параграфы», означающие, что нарушение положений основных законов возможно лишь для «...достижения подобающей цели на основании закона, соответствующего системе ценностей Государства Израиль...». При этом нарушение должно быть, по возможности, минимальным. Такое положение дел одновременно призвано было защитить и систему национальных ценностей Государства Израиль как «еврейского и демократического», а также устанавливало принципы, за рамки которых не может выйти законодатель. Возросла роль Верховного суда, призванного контролировать соблюдение правил при принятии Кнессетом новых законопроектов.

Реализация важнейшей функции Кнессета и неопременного принципа развития парламентаризма — представительства общественных интересов

— во многом зависит от особенностей избирательной системы. Очевиден ряд положительных моментов действия в Израиле избирательной системы чисто пропорционального типа. Такая система, как никакая другая, дает возможность быть представленными в Кнессете всем политическим течениям и организациям, тем более, что, согласно Закону о партиях, установлен достаточно низкий избирательный порог в 1.5% голосов (начиная с выборов в состав Кнессета в 1992 г.). Для Израиля это очень важно при большой разнородности населения. Однако определенные издержки, связанные со спецификой голосования, составления партийных списков, коррупционными явлениями, имеющими место при формировании парламентских коалиций и т.д., значительно снижают эффект широкой представительности избирательного корпуса. В связи с этим реформа избирательной системы достаточно длительное время стоит на повестке дня государственно-правовой и политической жизни.

Особой критике подвергается факт принесения интересов большинства в угоду фракциям, представляющим незначительное меньшинство населения. За всю историю Израиля ни одна партия не получала в Кнессете абсолютного большинства (61 депутатский мандат). Даже до 1965 года в период гегемонии одной партии МАПАЙ, которой достаточно было получить чуть больше одной трети мандатов. Наиболее распространенным способом преодоления такой ситуации оказывается поддержка небольших парламентских фракций. Мелкие фракции требуют за свою поддержку министерские и другие посты, принятия нужных законов, в том числе религиозных, а часто и перевода денежных средств из госбюджета на их счета. Показателен недавний пример: сразу после выборов 2003 года было достигнуто соглашение о вхождении партии «Исраэль ба-алия» (ИБА) в «Ликуд», что привело к увеличению числа членов фракции правящей партии до сорока мандатов. Н.Щаранскому, главе ИБА, был обещан (и предоставлен) пост министра по делам

Иерусалима и связям с диаспорой, а «Ликуд» обязался погасить долги ИБА, превысившие четырнадцать миллионов шекелей. Указанные блага ИБА получила всего за 2 мандата.

С 1965 г. начинается этап «противостояния двух крупных партий», когда на выборах в Кнессет 6-го созыва блок ГАЛАХ получил 26 мандатов, впервые перешагнув через 20-ти мандатный рубеж. Партиям приходилось организовывать вокруг себя как можно большую коалицию, принося в жертву интересы избирателей, нарушая реальное представительство. И хотя биполярность окончательно утвердилась после выборов 1977 г., предпосылки ее становления проявились намного раньше.

После выборов в 1999 г., когда впервые ни один из списков не набрал 30 мандатов, гегемония двух партий при израильской многопартийной системе закончилась. У них не было большинства в Кнессете. Общее число списков, прошедших в Кнессет, возросло по сравнению с двумя предыдущими кампаниями на 50%. Это, по мнению некоторых ученых, говорит о начале нового третьего этапа развития израильского парламентаризма — «этапа партийного полиморфизма» (как это существует в Италии или Франции).

Внеочередные выборы 2003 г. продолжили эту тенденцию, вновь две партии, получившие наибольшее количество мандатов, — правая «Ликуд» — 37 и левая «Авода» — 19 — в сумме не имеют большинства в Кнессете. Главной сенсацией выборов оказались результаты, достигнутые антиклерикальной центристской партией «Шинуй» — 15 мандатов, что говорит в пользу «партийного полиморфизма». Последствием сохранения указанной тенденции станет все большее нарушение справедливого представительства, как следствие необходимости формирования более многочисленных коалиций. В целом после последних выборов в Кнессет 16-го созыва сохраняется общая тенденция противостояния между светской и религиозной частями израильского общества. Как и после

выборов в Кнессет 15-го созыва достаточно фрагментарно оказываются представленными русские и арабы. Несколько увеличилось представительство крайне правых сил в лице ультронационалистов из движения «Национальное единство» — они получили семь мандатов вместо прежних четырех, в то время как крайне левые ультраортодоксы из партии «Яхудат ха-тора» сохранили за собой прежние пять мест.

На степень представительства интересов избирателей, помимо типа избирательной системы и некоторых других факторов (традиций, способа распределения оставшихся мест и др.), оказывает влияние чем руководствуется уже избранный член Кнессета, представитель конкретной партии, голосуя по тому или иному вопросу. В Израиле наиболее полно реализован «партийный» мандат — депутат голосует в соответствии с требованиями и политической линией своей фракции. Преобладание действия такого типа мандата объясняется другой характерной особенностью израильского парламентаризма — жесткой партийной и фракционной дисциплиной. Несмотря на определенный личный статус депутата Кнессета, его право распоряжаться полученным мандатом по своему усмотрению, голосование в соответствии с решением фракции и фактическая невозможность поступить исходя из своих убеждений по конкретному вопросу, в силу исторических причин, стало традиционным явлением политической жизни Израиля. В статье 14 Основного закона о Кнессете содержится положение о том, что депутат должен хранить верность Государству Израиль и выполнять свою миссию в парламенте; текст присяги депутата следующий: «Я (такой-то) обязуюсь хранить верность Государству Израиль и честно исполнять свои обязательства в Кнессете». Законодательно нигде не указано на необходимость следовать идеалам той партии, которую он представляет.

Существует небольшой круг вопросов, по которым депутат может высказать свое мнение. Это, как правило, вопросы либо затрагивающие

совесть депутата, требующие личного разъяснения ситуации, в силу, например, возникшего непонимания по сказанному ранее, либо если это касается маргинальных проблем. Но и в этом случае депутат должен получить предварительное разрешение от руководства фракции. В случае выдвижения частного законопроекта, члену фракции необходимо ознакомиться с позицией фракции, получить инструкции и заручиться поддержкой. При необязательности подчинения депутата подобным требованиям, неподчинение вряд ли возможно в силу не только разносторонней зависимости от партии и фракции, но и благодаря тому, что законодательно прослеживается неременная роль фракции как важнейшего института всей политической системы израильского общества именно как организованной структуры, а не в индивидуальном порядке — частном представительстве.

Одной из функций Кнессета является контроль за деятельностью правительства. Правительство несет ответственность перед органом, избранным народом, опирается на парламентское большинство при разработке внутри- и внешнеполитического курса, при подготовке законопроектов, принятии различного рода политических решений. Специфика взаимоотношений между Кнессетом и правительством отражена в Основном законе о правительстве. Всего с момента образования Государства Израиль таких законов было принято три: Основной закон о правительстве 1968 года, Основной закон о правительстве 1992 года и Основной закон о правительстве 2001 года, при этом последующий отменял предыдущий. Принятие каждого было обусловлено конкретной политической ситуацией, существовавшей в Израиле в разные исторические периоды. Именно с их помощью правящие круги Израиля пытались решать наиболее сложные проблемы государственно-правового строительства.

До 1968 г. в Израиле, в соответствии с Декретом о порядке отправления власти и судопроизводстве и с Законом о переходном периоде, принятыми сразу после получения независимости, а также согласно некоторым другим первоначальным законодательным актам была заложена нормативная база структуры государственных учреждений. Что касается вопросов, связанных с формированием правительства, то четкости в определении процедур назначения, утверждения, смещения правительства и премьер-министра явно не хватало.

Принятие Основного закона о правительстве оказалось существенным для определения типа и особенностей парламентской системы государства. Однако положение правительства, согласно закону, представлялось достаточно шатким. В законе 1968 года не содержалось предписаний, устанавливающих кворум в форме квалифицированного большинства при утверждении состава правительства. Возникала опасность постоянной критики работы правительства, уязвимости со стороны оппозиции, которая в любой момент могла поставить на голосование вопрос о вотуме недоверия органу исполнительной власти. Такое положение дел могло стать причиной сложностей при одобрении решений и принятии законопроектов, предложенных на рассмотрение правительством.

С принятием в 1992 г. второго по счету Основного закона о правительстве начинается новый этап трансформации структуры взаимоотношений между высшими органами власти. Новшеством стало введение прямых всеобщих выборов премьер-министра страны. Этот факт знаменовал собой отход от парламентарной системы правления в сторону усиления исполнительной власти, свойственного президентской и смешанной форме правления.

Для обозначения нового строя в Израиле употреблялся даже специальный термин — «президентарный». Нововведение явилось

уникальным событием для мировой истории, когда в парламентской республике при многопартийной системе премьер-министр избирается на всеобщих выборах. Выборы в Кнессет стали проходить по прежней пропорциональной системе, а глава правительства избирался по мажоритарной. В какой-то мере изменилась и избирательная система, и политическая система в целом. Одним из проявлений трансформации взаимоотношений между основными институтами политической жизни израильского общества стал практический приоритет правительства в структуре органов власти.

Усиление позиций исполнительного органа и роли премьер-министра в политической системе Израиля, получение большей самостоятельности при формировании своего кабинета в силу получения полномочий напрямую от избирателей во многом компенсируется положениями, предполагающими ответственность этого органа перед Кнессетом. Основным законом о правительстве 1992 года вводилась индивидуальная ответственность членов кабинета правительства перед парламентом за проводимую политику, персональная ответственность за деятельность вверенного министерства.

Многие исследователи возлагали большие надежды на изменение политической системы посредством прямого избрания премьер-министра, видя в фигуре лидера, получившем власть непосредственно от народа, некую надпарламентскую силу. Проявилась необходимость в появлении «твердой руки», способной в какой-то мере предотвратить возможность кризиса и общей политической деморализации при «углубляющемся парламентском дроблении». Однако положительного эффекта эксперимент с трансформацией политической системы Основным законом о правительстве 1992 года не дал. Несмотря на снижение влияния крупных партий на определение состава правительства, коррупционные явления, связанные с формированием межпартийных коалиций, сохранились.

Парламентская фрагментация значительно усилилась, подрывая эффективность функционирования Кнессета. Более того, период правления Б. Нетаньяху с 1996 г. (с началом фактического вступления в силу Основного закона о правительстве 1992 г) характеризуется усилением внутривластных интриг, многочисленные кризисы привели к внеочередным парламентским выборам 1999 г. Период правления нового премьер-министра Э. Барака продлился лишь до 2001 г., когда главой правительства был избран А. Шарон. Уже к началу октября 2000 г. правительство Эхуда Барака функционировало как правительство меньшинства. Кризис правительства «национального единства» привел в 2003 г. к очередным внеочередным выборам.

В 2001 г. был принят новый Основной закон о правительстве, вступивший в силу в 2003 г. Этот закон, отменяющий прямые выборы главы правительства, отменяет и «президентарный» строй, возвращая приоритет парламенту. Сразу можно было прогнозировать усиление позиций крупных общеизраильских партий, увеличение их представительства в Кнессете, влияние на формирование состава правительства и на утверждение кандидатуры премьер-министра. Речь идет о возвращении к классической процедуре назначения главой государства кандидатуры главы правительства, который в определенный законом срок должен сформировать правительство, пользующееся поддержкой большинства в парламенте.

Никаких существенных изменений в политической системе израильского общества со вступления в силу нового Основного закона о правительстве 2001 г. не произошло и не предвидится. Решению основных проблем — борьбе с коррупцией, низкой легитимности власти, слабому представительству и защите интересов избирателей, дестабилизирующей парламентской фрагментации и т.д. — Основной закон о правительстве 2001 г. не способствует.

В последнее время некоторые исследователи и специалисты по Израилю склонны делать выводы о том, что израильский парламентаризм находится в глубочайшем кризисе, политическая система раскололась, а политическая элита окончательно изжила себя. Такие выводы, конечно, не обосновательны. Однако говорить о полном кризисе представительной системы власти в Государстве Израиль не совсем верно. Израильская политическая система и израильский парламентаризм продолжают свое развитие. Столкновение с различными сложностями неизбежно. Учитывая исторические, политические и социальные условия, в которых происходит развитие парламентаризма в государстве, трудности оказываются в значительной степени объяснимыми. Издержки представительной демократии, свойственные не только Израилю, но и европейским странам, также очевидны. По большей части результаты в развитии израильского парламентаризма могут быть оценены лишь в контексте мирового опыта построения демократического общества.

ПРИЛОЖЕНИЕ

**Перегруппировка парламентских сил
за время работы Кнессета 16-го созыва
(избран 28 января 2003 года).**

İàçâîèâ òðàîèöèè	Êîèè÷ãñòâî ìàíâàòîâ ïî ðàçòèöüòàòàì <u>ñîîññîââîèý</u>	Êîèè÷ãñòâî ìàíâàòîâ â íàñòîýyúââ <u>âðàìý</u> <u>(èîíâö 2005</u> <u>ãíâà)</u>
«Ëèèóä»		
«Àâîâà» (İàðòèý	38	
òðóââ)	19	
Øèíóé	15	40
ØÀÑ	11	19
Íàöèíîàèüíîâ ääèñòâî	7	15
ìÂÐÃÖ	6	11
ìÀÔÃÀÈ	6	7
«Àãóââò òà-Òîðà»	5	0
ÕÀÃÀØ	3	6
«Àì-ýòââ»	3	0
Àðâáñèèè ñîèñîè	3	3
«Áàèèââ»	2	3
«Ëñðàýèü áà-Àèèý»		3
Íáúââèáííúé àðâáñèèè	2	0
ñîèñîè	0	
Ãâîíèèðàòè÷ãñèèè âúáîð	0	2
«Àãóââò-Ëñðàýèü»	0	6
«Ãâââè òà-Òîðà»		3
		2

1. «Eñðáyëü áà Aèèý» iðeñîáäèíèèàñü è «Èèóáó»
 2. ÎĀĐĀŎ èçîáíèèà íàçâàíèâ íà «Āâîîêðàòè-âñèèé âûáîð»
 3. «Āāōāò òà-Òîðà» ðàçāāèèèàñü íà «Āāóāò-Eñðáyëü» è «Āāāāè òà-Òîðà»
 (12.01.2005) .

БИБЛИОГРАФИЯ

Правовые документы на русском языке

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года // Права человека. Основные международные документы. — М., 1989. — С. 134.
2. Декларация независимости государства Израиль (перевод с французского Воробьева В.П.) // Опубликовано в книге Воробьева В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. — М.: МГИМО, 2002. — С. 300–301.
3. Декларация о принципах международного права 1970 года // Международное право в документах. — М.: Юрид. лит., 1982.
4. Основной закон о достоинстве человека и его свободе (1992 г.) // Опубликовано в книге Б. Нойбергера Проблема конституции в Израиле // Власть и политика в Государстве Израиль. Часть 3. — Открытый университет Израиля. — Тель-Авив, 1997. — С. 114–116.
5. Основной закон о правительстве (1992 г.) (перевод с французского Воробьева В.П.) // Опубликовано в книге Воробьева В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. — М.: МГИМО, 2002. — С. 302–307.
6. Основной закон о правительстве (2001 г.) (перевод с иврита Юркова А.) // Опубликовано в книге Воробьева В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. — М.: МГИМО, 2002. — С. 309–319.
7. Основной закон о свободе деятельности (редакция 1992 и 1994 гг.) // Опубликовано в книге Б. Нойбергера Проблема конституции в Израиле // Власть и политика в Государстве Израиль. Часть 3. — Открытый университет Израиля. — Тель-Авив, 1997. — С. 110–113.
8. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 217 (III) от 10 декабря 1948 года, 64-я сессия.
9. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 181(II) от 29 ноября 1947 г. // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, вторая сессия. Пленарные заседания. — Нью-Йорк, 1947.

Правовые документы на иностранном языке

1. Basic Law: Israel Lands as Basic Law: The People's Lands (1960) // Hatza' ot Chok No. 413 of 5720 (иврит).
2. Basic Law: Jerusalem, the Capital of Israel (1980) // Hatza' ot Chok No. 1464 of 5740 (иврит).

3. Basic Law: The Judiciary (1984) // Hatza' ot Chok No. 1348 of 5748 (иврит).
4. Basic Law: The Army (1976) // Hatza' ot Chok No. 1197 of 5735 (иврит).
5. Basic Law: The Government (1968) (Full text and Amendments) // Hatza' ot Chok No. 702 of 5726 (иврит).
6. Basic Law: The Knesset (1958) (Full text and Amendments) // Hatza' ot Chok No. 180 of 5714 (иврит).
7. Basic Law: The President of the State (1964) // Hatza' ot Chok No. 543 of 5723(иврит).
8. Basic Law: The State Controller (1988) // Sefer Ha-Chukkim, 5748 (иврит).
9. Basic Law: The State Economy (1975) (Full text and Amendments) // Hatza' ot Chok No. 1039 of 5733 (иврит).

Книги и статьи на русском языке

1. Алеманн У. Фон Парламентаризм // Политология. Вып. 3. — М., 1993.
2. Багдасарян А. В. Конституции европейских государств (Италия, Великобритания, Испания, Германия, Дания, Франция, Ирландия). — М., 1998.
3. Ближний Восток и современность : Сб. статей (выпуск шестой). — М., 1998.
4. Ближний Восток и современность : Сборник статей (выпуск восемнадцатый). — М., 2003.
5. Ближний Восток и современность : Сб. статей. — М., 1999.
6. Богдановская И.Ю. Закон в английском праве. — М.: Наука, 1987.
7. Вайц И. Становление израильского парламентаризма. Политические и идеологические дискуссии. — Тель-Авив: Открытый университет Израйля. — 2001.
8. Воробьев В.П. Высшие органы власти в Государстве Израиль. — М., 2002.
9. Воробьев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. — М., 2002. — С. 42.
10. Воробьев В.П. Правовой статус личности в Государстве Израиль: его основы, особенности и специфика. — М, 2001.
11. Волков Б. Религиозный фундаментализм в Израиле и Палестинская проблема. — М., 1999.
12. Гамильтон А., Мэдисон Дж., Джей Д. «Федералист». Политическое эссе. — М., 1994.
13. Гасратян С.М. История и идеология Еврейского религиозного движения XIX — XX вв. (из предыстории Государства Израиль). — М.: Институт востоковедения РАН, 1999.
14. Гейзель З. Политические структуры Государства Израиль. — М., 2001.
15. Герман Т. Выборы и поведение избирателей. — Тель-Авив, 2000.

16. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. — Том 2. — М., 1991.
17. Государство Израиль (справочник). — М., 1986.
18. Даль Р. О демократии. — М., 2000.
19. Даути А. Создание государства и формирование нации. — Тель-Авив, 2001.
20. Дюверже М. Политические партии. — М., 2000.
21. Зиссерман-Бродская Д. Верховный суд Израйля и публичная дискуссия о его функциях. — Иерусалим: Издательство «Теэна», 2000.
22. Керимов А.Д. Французский парламентаризм: конституционно-правовое исследование. — М., 1999.
23. Конституции буржуазных государств Европы. — М.: Изд-во ин. литер., 1957.
24. Конституции государств Европейского Союза. — М., 1997.
25. Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. Баглая М.В., Лейбо Ю.И., Энтина Л.М. — М.: МГИМО(У)МИД РФ, 2002.
26. Конституция РФ. Официальный текст. — М.: «Дашков и Ко», 2004.
27. Конституция США. Текст и постатейный комментарий (в двух частях) // Власихин В.А., Жидков О.А. и др. — М.: НСК АН СССР, 1984.
28. Краснов М.А. Ответственность власти (государство в открытом обществе). — М., 1997.
29. Крылов Б. С. Парламент буржуазного государства. — М., 1963.
30. Международное право в избранных документах. — М.: ИМО, 1957.
31. Мильштейн У. Рабин: рождение мифа. — Иерусалим: Сридут, 1997.
32. Монтескье Ш. О духе законов // Избранные произведения. — М., 1955.
33. Новые конституции стран СНГ и Балтии : Сб. документов. — М., 1999.
34. Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? — Тель-Авив, 1997.
35. Нойбергер Б. Истоки израильской демократии и этапы ее развития. — Израиль, 1998.
36. Нойбергер Б. От Ишува к государству. — Израиль, 1997.
37. Нойбергер Б. Политические партии Израйля. — Тель-Авив: Открытый Университет Израйля. — 1998.
38. Нойбергер Б. Проблема конституции в Израиле. — Тель-Авив: Открытый Университет Израйля. — Тель-Авив, 1997.
39. Общество и политика современного Израйля: Сб. статей / Под ред. Эпштейна А.Д., Федорченко А.В. — М, 2002. — С. 88–90.
40. Парламентское право России / Под ред. Степанова И.М., Хабриевой Т.Я. — М., 2000.
41. Парламенты мира. — М.: Интерпакс, 1991.
42. Политическая элита Ближнего Востока. — Институт изучения Израйля и Ближнего Востока. — М., 2000.
43. Разделение властей и парламентаризм. — М., 1992.

44. Романов Р. М. Истоки парламентаризма. — М., 1998.
45. Рубенштейн А. От Герцля до Рабина и дальше. Сто лет сионизма. — Минск, 2000.
46. Рубинштейн А. Конституционное право Государства Израиль. — Тель-Авив, 1991 (иврит).
47. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права. — М., 1969.
48. Сакер Г.М. История Израиля. — Том 3. — Иерусалим: Библиотека «Алия», 1995.
49. Сатановский Э.Я. Доклад к научному семинару «Выборы в Израиле и их влияние на политические процессы в стране и на Ближнем Востоке». — М.: Институт изучения Израиля и Ближнего Востока. — 15 апреля 2003.
50. Созидание еврейского будущего : Сб. статей / Под ред. Лайтмана Б., Брауна. — М. — Москва — Иерусалим: «Мосты культуры», 2001.
51. Степин В. Сущность сионизма. — М, 1994.
52. Харрис Р. Формирование израильской судебной системы // Формирование судебной системы и внешнеполитической ориентации Израиля. — Тель-Авив, 2001.
53. Хейфец М. Идеология и политическое насилие в Израиле. — Иерусалим: Библиотека культурно-просветительского общества «Теэна», 1998.
54. Четвернин В.А. Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий. М.: МОНФ, 1997.
55. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. — М., 1995.
56. Эпштейн А.Д. Предвыборные баталии в Израиле (статья). — М.: Институт изучения Израиля и Ближнего Востока. — 16 января 2003 года.
57. Эпштейн А.Д., Урицкий М.А. Кризис парламентаризма в Израиле (статья) // Институт изучения Израиля и ближнего Востока. — 20 ноября 2003.

Книги и статьи на иностранном языке

1. Barker E. Essays in Government. — Oxford University Press, 1965.
2. Ben-Rafael E. Quasi-Sectarian Religiosity, Cultural Ethnicity and National Identity: Convergence and Divergence among Hahamey Yisrael, ed by Krausz E. // Jewish Survival: The Identity Problem at the Close of the Twentieth Century. — New Brunswick: Transaction, 1998.
3. Blondel J. Comparative Legislatures. — N. Y., 1973.
4. Conflict and Consensus in Jewish political life. — Ed by Cohen S. A., Don-Yehiya E. — Jerusalem, 1986.
5. Democracy, Accountability and Representation. Ed. by Przeworski A., Stokes S.C., Manin B. — Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

6. Don-Yehiya E. Political Religion in a New State: Ben — Gurion's Mamlachtiyut // Israel: The First Decade of Independence. — Albany, 1995.
7. Dr. Yaacov S. Zemach. The Judiciary of Israel. — Jerusalem, 1998.
8. Eisenstadt S.N. Jewish Civilization. — New York: SUNY, 1992.
9. Halpern B. The Idea of the Jewish State. — Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
10. Halsbury's Law of England. Vol. 34: Parliament., — London: Butterworths & Co (Publishers) Ltd., 1980.
11. Israel at the Polls, 1996. — Ed. by Elazar D. J. and Sandler S. — London, 1998.
12. Jennings W.I., Young C.M. Constitutional Laws of the British Empire. — Oxford: Clarendon Press, 1938.
13. Jones C., Murphy E.C. Israel: Challengers to Identity, Democracy and State. — London: Routledge, 2002.
14. Katz Y. Partner to Partition. The Jew agency's partition in the mandate era. — L.: Portland, 1998.
15. Klein C. Israel, International Encyclopedia of Laws. — Kluwer, 1992.
16. Kretzmer D. Judicial Review of Knesset Decisions. — Tel-Aviv: University Studies in Law. V.8., 1988
17. Laswell H. The Garrison State // American Journal of Sociology. — 1941, Vol. 46.
18. Loewenstein K. Political Power and the Government Process. — Chicago, 1957.
19. Medding Y. Politics in Israel. — N. Y. — 1997. — P. 69–70.
20. Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium // Vol. 1. — N. Y., 1986.
21. Sager S. The Parliamentary System of Israel. — Seracuse, 1985.
22. Who is Who in Israel and Jewish Personalities All over the World. — Tel-Aviv, 1992.
23. Zweigert K., Kotz H. Introduction to Comparative Law. — Oxford, 1992.
24. Bogdanor V. The Electoral System, Government and Democracy — Jerusalem, 1991.
25. Bogdanor V. Why Direct Election Failed in Israel // Journal of Democracy, 12/4 (2001)
26. Палестинская энциклопедия. — Бейрут, 1974 (араб. яз.)
27. Гольдберг Г. Партии в Израиле — от массовых к электоральным. — Тель-Авив, 1992 (иврит)

Периодические издания на русском языке

1. Вести — общественно-политическое приложение (рубрика «Кафедра») — 20 декабря 2001 г.

2. Вести — общественно-политическое приложение (рубрика «Открытый университет») — 14 марта 2002 г.
3. Вести — общественно-политическое приложение (рубрика «Открытый университет») — 3 июля 2003 г.
4. Вести — общественно-политическое приложение (рубрика «Кафедра»). — 10 января 2002г.
5. Вести — общественно-политическое приложение (рубрика «Кафедра»). — 10 июля 2003.
6. Вести — общественно-политическое приложение (рубрика «Открытый университет») — 26 марта 2002 г.
7. Вести — общественно-политическое приложение (рубрика «Кафедра») — 12 декабря 2002.
8. Вопросы философии. — 1990. — № 9.
9. Азия и Африка сегодня. — 1997. — № 4.
10. Азия и Африка сегодня. — 1998. — № 5.
11. Вести — общественно-политическое приложение (рубрика «Открытый университет»). — 13 июня 2002 г.
12. Вестник. — 2003. — № 20 (331). — октябрь.
13. Государство и право. — 1997. — № 3.
14. Государство и право. — 2000. — № 12.
15. Государство и право. — 2001. — № 11.
16. Государство и право. — 2001. — № 3.
17. Там же.
18. Там же.
19. Еврейские новости (Москва) — 2003. — № 4(28). — февраль.
20. Журнал Российского права. — 2003. — № 4.
21. Коммерсантъ-Власть. — 2001. — № 20.
22. Коммерсантъ-Власть. — 2001. — № 35.
23. Космополис. — зима 2002/2003. — № 2.
24. Московский журнал международного права. — 2002. — № 4. — Октябрь — декабрь.
25. Новое время. — 1994. — № 14.
26. Политические исследования («Полис») — 1992. — № 3.
27. Политические исследования («Полис») — 1998. — № 6.
28. Право и политика. — 2000. — № 6.
29. Право и политика. — 2001. — № 3.
30. Право и политика. — 2002. — № 2.
31. Представительная власть. — 1996. — № 4–5.
32. Эксперт. — 2004. — № 7.

Периодические издания на иностранном языке

1. Electoral Studies. — 1996. — № 15.
2. Haaretz International. — 2004. — December 29.

3. Haaretz International. — 2003. — January 30.
4. Israel Yearbook on Human Rights. — 1982, № 12.
5. Israeli Law Review. — 1992. — № 2.
6. Там же.
7. Israeli Law Review. — 2001. — № 1.
8. Israel Law Review. — 1975, Vol. 10. — p. 196.
9. Jerusalem Post. — January 30. — 2003.
10. Jerusalem Post. — December 12, 2004.
11. Journal of Democracy — 12/4, 2001.

Научное издание

**Воробьев Валерий Павлович
Чайко Ирина Александровна**

**ИЗРАИЛЬСКИЙ ПАРЛАМЕНТ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Монография

Редактор Т.Ф. Тищенко
Компьютерная верстка Н.А. Федорова

Подписано в печать 14.03.06.
Формат 60х84/16. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 8,83. Уч.-изд. л. 7,63. Гарнитура «Times»
Тираж 500 экз. Заказ № 70.

Издательство «МГИМО-Университет»
119454, Москва, пр. Вернадского, 76.

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО(У) МИД России
119218, ул. Новочеремушкинская, 26.