

Международное и внутригосударственное право

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА ГОСУДАРСТВА ИЗРАИЛЬ

В.П. Воробьев¹

В Израиле главой государства является президент, место и роль которого в системе органов государственной власти исторически всегда были весьма скромными. Как и при любой классической парламентарной форме правления, израильский государственно-правовой режим имеет двуглавую исполнительную власть. В отличие от других стран, например, России и США, президент здесь не является главой исполнительной власти и круг его полномочий невелик. Большинство специалистов по израильскому конституционному праву считают, что президент страны по сути своей скорее представляет собой морального судью, значение деятельности которого зависит в значительной степени от самой личности, занимающей этот пост, чем от присущих ему прерогатив. Проф. Б.А. Стародубский в своей статье “Уникальная система правления в Израиле”, опубликованной в журнале “Государство и право”, проводит на сей счет весьма интересное высказывание первого президента Государства Израиль Х.Вейцмана: “Мой носовой платок - это единственная вещь, куда я могу совать свой нос. Во всем остальном - нос Бен-Гуриона”².

Для того, чтобы более детально и точно определить положение и фактическую роль израильского президента в государственно-правовом механизме на современном этапе, необходимо проанализировать, хотя бы вкратце причины и исторические обстоятельства появления в стране этого института. Российский исследователь, автор единственной в нашей научной юридической литературе статьи о президенте Израиля А.М. Сумин справедливо отмечает, что

“как составная часть этого механизма институт президентства эволюционировал (и продолжает эволюционировать в настоящее время) вместе со всей системой государственной власти и управления Израйля, что само по себе не может не привлекать специалистов. Не меньший интерес представляет также практика замещения поста президента, ибо ее изучение вкупе с критериями подбора кандидатов на пост президента позволяет взглянуть на внутривластные процессы в этой ближневосточной стране под несколько необычным, но заслуживающим внимания углом зрения”³.

При рассмотрении положения президента в системе государственных органов нельзя оставить без внимания тот факт, что на эту должность выдвигались и выдвигаются лица, имеющие большие заслуги перед израильским народом и пользующиеся в стране огромным авторитетом, поскольку в этом качестве они являются официальным символом Государства Израиль. Следует отметить особо, что почти все из семи бывших президентов полностью отвечали этим требованиям. В становлении и развитии израильского государства несомненные заслуги принадлежат его первому президенту Х. Вейцману, второму президенту И. Бен-Цви, третьему президенту З. Шазару, четвертому президенту Э. Каациру, пятому президенту И. Навону, шестому президенту Х. Герцогу, а также седьмому президенту Э. Вейцману (племянник Х. Вейцмана), хотя он и подвергся процедуре импичмента. Восьмым по счету в истории израильского государства является М. Кацав, который занял этот пост в 2001 г.

Следует отметить, что законно избранный президент в Израиле появился не сразу. Этому предшествовало последовательное издание трех законов, в которых “по нарастающей” были прописаны права и обязанности главы государства. Впервые процедура его избрания была зафиксирована в Законе о переходном периоде, принятом Кнессетом первого созыва. Некоторые нововведения в данную процедуру нашли отражение в отдельном Законе о президенте (сроке его полномочий), который был принят в 1951 г. В настоящий период в Израиле действует Основной закон о президенте, изданный в 1964 г.⁴

Действующий Основной закон о Президенте не внес слишком больших и принципиальных изменений в действовавшее до этого законодательство. Просто нормы различных законодательных актов, регулирующих правовой статус президента, были сведены в один Основной закон, получивший статус конституционного, т.е. имеющего высшую юридическую силу, в том числе и по отношению к действовавшим ранее законам о президентстве.

Основной закон 1964 г. четко выделил критерии, которым должен отвечать кандидат на пост президента страны. Если ранее в израильском законодательстве наблюдалась тенденция к постоянному изменению срока президентских полномочий, то Основной закон 1964 г. приостановил эту тенденцию. Так, в соответствии с Законом о переходном периоде, который отдавал определенное предпочтение законодательной власти перед исполнительной, срок полномочий президента по этому основному закону был непосредственно привязан к сроку полномочий Кнессета. Этот срок прекращался по истечении трех месяцев с момента формирования нового состава парламента.

Однако позже Кнессет второго созыва (1951 г.) изменил эту зависимость срока полномочий президента от срока полномочий Кнессета, и законом 1951 г. более четко установил пятилетний срок президентства, начиная с момента вступления главы государства в должность. Основной закон 1964 г. закрепляет пятилетний срок полномочий президента Израиля, не фиксируя при этом конкретной даты его вступления в должность. Он содержит положение о том, что вновь избранный президент приносит присягу и вступает в должность после окончания срока полномочий его предшественника. Если же пост президента становится вакантным до окончания срока его полномочий, то вновь избранный президент приносит присягу в кратчайший срок после своего избрания и после этого вступает в должность.

Действующий Основной закон закрепляет минимальные требования к кандидату на пост президента. В частности, он должен обязательно обладать гражданством Израиля и проживать на его

территории, при этом различий в способах приобретения гражданства Израиля для потенциального кандидата на пост президента (по рождению или по натурализации) не делается. Не устанавливается возрастной ценз, что, как известно, является необычным при выборах главы государства для большинства стран.

По Основному закону запрещаются перевыборы президента более чем на два срока. Но лицо, осуществляющее полномочия президента в течение двух сроков подряд, по смыслу этого нормативного акта, может вновь баллотироваться на эту должность по прошествии периода в один президентский срок. Иными словами, такая практика может быть осуществлена неоднократно при условии, разумеется, если бывший президент остается в действующей политической и государственной обойме.

Основной закон 1964 г. лишь в общих чертах закрепляет порядок и сроки проведения выборов президента Израиля. Его выборы осуществляются тайным голосованием депутатов Кнессета на специальном его заседании. Таким образом, избрание президента в Израиле осуществляется не прямым голосованием избирателей, а путем косвенных выборов. Выборы президента в соответствии с нормами Основного закона должны состояться в срок не ранее, чем за 90 дней до окончания срока полномочий действующего президента и не позднее, чем за 30 дней до их окончания.

Если должность президента становится вакантной до окончания срока полномочий действующего главы государства, то выборы нового президента должны быть проведены не позднее 45 дней с момента объявления вакансии. Точную дату выборов президента устанавливает председатель Кнессета после консультаций со своим заместителем и депутатами. Установленная дата выборов президента доводится в письменной форме до сведения всех членов Кнессета за 20 дней (не позднее) до даты проведения выборов. Если дата проведения выборов по времени не совпадает с периодом проведения сессии Кнессета, председатель Кнессета обязан созвать его на внеочередную сессию специально для избрания главы государства.

Только после официального установления точной даты избрания президента возможно начинать процесс подбора и выдвижения кандидатов на эту должность. Выдвижение кандидатов на должность президента требует поддержки не менее 10 депутатов Кнессета, причем это выдвижение должно быть закончено не позднее, чем за 10 дней до самой даты выборов. При этом любой депутат Кнессета вправе высказаться в поддержку только одного кандидата на должность президента страны. После соответствующего обсуждения представление кандидатур оформляется в письменном виде. К этому представлению, скрепленному подписями не менее 10 членов Кнессета, прилагается в письменной форме официальное согласие кандидата в президенты.

В случае невозможности получения личного согласия кандидата в письменной форме, к тексту представления (петиции) может быть приложен официальный текст телеграммы кандидата с ясно выраженным согласием баллотироваться на пост президента страны. Получив тексты официальных петиций в пользу того или иного кандидата, председатель Кнессета не позднее семи дней до дня голосования обязан в письменной форме оповестить всех депутатов Кнессета о предложенных для голосования кандидатурах с указанием имен депутатов, выступающих в поддержку той или иной кандидатуры. Вне зависимости от предварительного оповещения депутатов о выдвинутых кандидатах на президентский пост, председатель Кнессета, открывая заседание или специальную сессию по выборам президента, обязан вновь официально объявить о наличии кандидатов на вакантную должность президента Израиля.

Выборы президента осуществляются в несколько туров путем тайного голосования депутатов. Если уже в первом туре голосования кто-либо из кандидатов получает абсолютное большинство голосов списочного состава Кнессета (50% + 1 голос), он объявляется избранным президентом.

Если же в первом туре ни один из внесенных в список претендентов не набрал абсолютного большинства голосов депутатов, назна-

чается второй тур голосования, куда допускаются все выдвинутые кандидаты. Если же и второй тур голосования не принес требуемого результата, голосование продолжается и назначается третий тур. Но в третьем и в последующих турах голосования кандидат, получивший в предыдущем туре наименьшее по сравнению с другими кандидатами количество голосов, отстраняется от дальнейшего участия в выборах президента. В данном случае израильским законодательством предусматривается своеобразное рейтинговое голосование. Если в третьем или последующих турах голосования два или более кандидатов получают равное количество голосов, голосование будет продолжено до тех пор, пока один из кандидатов не получит относительное большинство голосов депутатов, принимавших участие в голосовании.

Избранный президент приносит на заседании Кнессета специальную клятву: “Клянусь хранить верность Государству Израиль и его законам, всеми силами исполнять обязанности президента страны”⁵. После принесения устной клятвы президент подписывает специально оформленный ее письменный вариант.

Основной закон предусматривает освобождение поста главы государства досрочно до истечения пятилетнего срока его пребывания в должности. Это возможно по следующим причинам:

- добровольная отставка президента;
- отрешение его от должности Кнессетом по обвинению в совершении правонарушения, несовместимого с исполняемыми им полномочиями главы государства;
- отстранение президента от должности по состоянию здоровья;
- смерть президента.

В случае добровольного ухода со своего поста президент обязан подать прошение об отставке на имя председателя Кнессета, причем какого-либо утвержденного текста прошения со стороны председателя Кнессета не требуется. Пост главы государства объявляется вакантным по истечении сорока восьми часов с момента официальной подачи прошения об отставке, если в течение этого срока президент не ответит свое прошение.

В соответствии с Основным законом установлена довольно усложненная процедура отрешения президента от должности. Основание для отрешения президента от должности сформулировано в нем в довольно общей форме: Если Кнессет сочтет, что “президент не может находиться в своей должности из-за поведения, несовместимого с исполняемыми им полномочиями”⁶. Инициатива внесения предложения об отрешении президента от должности с конкретно сформулированным обвинением может в этом случае быть выдвинута только группой депутатов в количестве не менее 20 человек. Предложение депутатов должно быть направлено только в постоянный комитет Кнессета по внутренним делам.

Перед обсуждением предложения по существу в комитете по внутренним делам президент имеет право выступить на заседании комитета с опровержением предъявленных ему депутатами обвинений. Комитет в данном случае обязан предоставить ему такую возможность. Для этой же цели президент имеет право назначить своего официального представителя для выступлений в комитете по внутренним делам и в дальнейшем на специальных заседаниях Кнессета. Единственное ограничение - в качестве представителя президента не может выступать депутат Кнессета.

Рекомендация комитета по внутренним делам об отрешении президента от должности должна быть принята тремя четвертями голосов от общего числа членов комитета. До принятия решения комитет может потребовать от президента личного присутствия на своем заседании. После принятия соответствующего обвинительного заключения против президента не позднее чем через 20 дней в Кнессете должны начаться специальные слушания по этому вопросу. При этом председатель Кнессета обязан уведомить депутатов о таких слушаниях не позднее 10 дней до их начала. Если Кнессет в это время не заседает, председатель обязан созвать его на специальное заседание или специальную сессию только для решения этого вопроса.

На слушаниях в Кнессете может присутствовать представитель президента, однако Кнессет вправе потребовать и личного при-

сутствия самого президента. Решение Кнессета об отстранении президента от должности должно быть поддержано как минимум тремя четвертями от общего числа депутатского корпуса. Утверждение данного решения Кнессета или его обжалование Основным законом не предусмотрено. Здесь стоит отметить, что утверждения некоторых исследователей о том, что “отрешение президента от должности наступает в случае его одобрения большинством в две трети голосов членов парламента”, видимо, не совсем точное.⁷

Более упрощенная процедура освобождения президента от должности предусмотрена по состоянию здоровья главы государства, когда он в течение длительного периода времени не в состоянии осуществлять принадлежащие ему полномочия. В этом случае с инициативой такого решения выступает комитет по внутренним делам Кнессета, который принимает соответствующее постановление большинством не менее двух третей от общего числа членов комитета. Данное постановление должно базироваться на квалифицированном медицинском заключении, составленном по требованиям, выработанным самим комитетом специально для таких случаев. Окончательное решение принимается на специальном заседании Кнессета, и оно должно быть поддержано абсолютным большинством его членов. В случае положительного решения председатель Кнессета делает официальное заявление об освобождении поста главы государства с момента принятия Кнессетом своего решения.

Основной закон регулирует процедуру временного отстранения президента от должности. Такая ситуация может возникнуть в связи с обращением президента в комитет по внутренней политике Кнессета о невозможности временно исполнять свои полномочия в связи с состоянием здоровья. Комитет уполномочен большинством в две трети голосов своих членов приостановить исполнение президентом полномочий при подтверждении просьбы президента соответствующими медицинскими документами. Данное решение действует до истечения срока, определенного решением Комитета, или до тех пор, пока данный Комитет не отменит своего решения или не

примет специального решения о том, что президент больше не в состоянии исполнять свои функции.

Решение Комитета по внутренней политике Кнессета о приостановлении полномочий президента не может распространяться на период, превышающий три месяца. Этот срок может быть продлен еще на три месяца этим же Комитетом. Любое другое продление этого срока требует специального решения Кнессета, принятого простым большинством депутатов по предложению указанного Комитета.

В случае временного приостановления полномочий президента до его выздоровления или в случае его постоянной неспособности или отрешения от должности, а также в случае смерти президента или его временного отсутствия в стране, согласно ст. 2 Основного закона о президенте, обязанности президента исполняет председатель Кнессета. Причем, в этом случае он в качестве “Вр.и.о. президента” принимает на себя полномочия президента в полном объеме без всяких изъятий или ограничений⁸.

В случае выезда президента за рубеж с государственным визитом или по личным мотивам полномочия президента передаются в полном объеме председателю Кнессета. Причем, законодательно установлено, что, покидая территорию Израиля, президент каждый раз должен запрашивать специальное разрешение правительства.

Без официально оформленного согласия правительства президент не имеет права покидать территорию страны. В противном случае он рискует быть обвиненным в халатном отношении к обязанностям главы государства и в поведении, несовместимом с исполняемыми им ответственными полномочиями. Такая норма закона логично вытекает из перманентных осложнений внутривнутриполитической и внешнеполитической обстановки, с которыми сталкивается Израиль на протяжении уже многих лет.

Правовой статус президента определяется прежде всего тем, что, в соответствии с Основным законом, он объявляется главой государства, и в этом качестве не входит ни в одну из ветвей власти. Он фактически стоит над всеми органами государства, выступая в

качестве высшего представителя государства внутри страны и на международной арене.

Постоянное местонахождение президента - Иерусалим, который Израиль официально объявил столицей своего государства.

Президент Израиля обладает полным иммунитетом, который включает в себя в первую очередь судебный иммунитет, связанный с осуществлением им своих полномочий как главы государства. Основной закон разрешает президенту в случае вызова в суд отказаться от дачи показаний, если это связано с разглашением сведений, полученных им в результате деятельности в качестве президента страны. Такой судебный иммунитет сохраняется за ним и после окончания срока его президентских полномочий.

Президент обладает иммунитетом и от уголовного преследования. Причем, если президент вызван для дачи показаний по какому-либо уголовному делу, не связанному с его президентской деятельностью, место и время дачи показаний должны определяться им самим. Устанавливается принцип несовместимости постов, в соответствие с которым президент не имеет права совмещать полномочия главы государства с занятием какого-либо другого поста или выполнением каких-либо иных обязанностей, кроме установленных законом.

Вместе с тем Кнессет специальным решением может разрешить президенту в порядке исключения совмещать свои обязанности с такой формой деятельности, которая будет способствовать повышению национального или государственного престижа Израиля, развитию международного сотрудничества Израиля с другими странами и международными организациями. Глава государства освобождается от несения обязательной воинской службы или выполнения других обязательных государственных повинностей.

Размер президентского вознаграждения и другие выплаты президенту устанавливаются специальным решением Кнессета, как и размер пенсии, устанавливаемой ему после окончания срока пребывания в должности. В случае смерти президента выплаты назна-

чаются его семье также специальным решением Кнессета. Вся подготовительная работа по финансовому обеспечению президента и членов его семьи осуществляется Постоянным комитетом Кнессета по финансам и публикуется для всеобщего ознакомления в официальных отчетах о работе Кнессета.

Президент имеет собственную канцелярию и штат советников, среди которых особо следует отметить генерального управляющего, советников по прессе и связям с общественностью, по военным вопросам, по международным отношениям, по юридическим вопросам, по делам национальных меньшинств. Кроме того, при канцелярии президента функционирует юридический отдел по вопросам помилования, отдел по рассмотрению обращений граждан и хозяйственный отдел, отвечающий за надлежащее содержание резиденции президента и функционирование всех административно-хозяйственных служб, обеспечивающих деятельность президента и его аппарата.

Основной закон о Президенте в общей форме устанавливает круг полномочий главы израильского государства. Президент участвует в законодательном процессе, подписывая принятые Кнессетом законы. Законодательством предусмотрены обязательная контрасигнатура принятых законов со стороны главы правительства или соответствующего министра, по ведомству которого проходит данный закон. Без такой предварительной подписи этими должностными лицами принятого закона подпись президента под этими законами будет недействительна. Фактически участие главы государства в законодательном процессе этим и ограничивается. Закон не предоставляет ему ни право вето на принятые Кнессетом законы, ни право законодательной инициативы. Как известно, столь незначительная роль главы государства в процессе принятия законов характерна для стран с парламентарной формой правления, к которым, как уже отмечалось, относится и Израиль.

Что касается вопросов взаимоотношений президента с правительством, то они претерпели существенную трансформацию в связи с введением системы прямых выборов премьер-министра путем

всеобщего голосования избирателей. Если раньше до 1996 г. президент назначал премьер-министра путем согласования его кандидатуры с наиболее крупными и влиятельными фракциями, представленными в соответствии с результатами всеобщих выборов в Кнессете, то в последние пять лет он даже формально был лишен этой возможности. Основной закон о правительстве, принятый в 1992 г. и вступивший в силу в 1996 г., введя прямые выборы главы правительства, практически полностью отстранил президента от какого бы то ни было участия в этом процессе. Проф. Б.А.Стародубский в вышеупомянутой статье правильно подметил, что, согласно Основному закону о правительстве 1992 г., глава правительства только в двух случаях обязан обращаться к президенту: когда глава правительства добровольно подает в отставку, он должен вручить соответствующее заявление президенту (ст. 23); когда глава правительства намерен досрочно распустить Кнессет, он может это сделать лишь с согласия президента (ст. 22). Если прием заявления об отставке главы правительства характеризует президента Израиля как чисто символическую фигуру, то возможность отказать главе правительства в досрочном роспуске Кнессета - это, пожалуй, единственный властный элемент, оставшийся в руках президента. Таким образом, глава государства в Израиле до настоящего времени находится в положении, подобного которому не было ни в одной другой стране мира: рядом с президентом, избранным парламентом, действует всенародно избранный глава правительства.⁹

Президент сохраняет право присутствовать на заседаниях правительства, получать информацию о всех его важнейших решениях, касающихся проблем внутренней и внешней политики. Президент получает периодические отчеты о работе министров иностранных дел, обороны и других высших государственных чиновников, хотя каких-либо принципиальных решений по этим отчетам он принимать не может.

Значительная часть полномочий президента носит чисто представительский характер. В частности, он принимает верительные гра-

моты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств, назначает по представлению правительства дипломатических и консульских представителей Израиля в иностранных государствах и в международных организациях. Он же утверждает назначение консульских представителей Государства Израиль. В функции главы государства входит подписание международных договоров с участием Израиля после их ратификации Кнессетом.

Президент Израиля имеет полномочия, связанные с назначением и смещением со своих постов судей: даянов (судей еврейских религиозных судов), кади (судей мусульманских и друзских религиозных судов). Каждый вновь назначаемый президентом судья светского или религиозного суда при вступлении на судейскую должность приносит перед президентом специальную клятву на верность Государству Израиль и на обязанность осуществлять честный и справедливый суд.

Президент обладает правом помилования осужденных (как гражданских лиц, так и военнослужащих), включая замену смертной казни тюремным заключением, снижение срока тюремного заключения и т.д. При реализации своего права на помилование осужденных президент опирается на рекомендации министра юстиции (для гражданских лиц) и министра обороны (для военнослужащих).

Президент государства может осуществлять и другие полномочия, прямо предусмотренные для выполнения им другими законодательными актами. Так, например, в соответствии с Законом 1950 г. об Обществе Красного Щита Давида (израильский аналог обществ Красного Креста и Красного Полумесяца) президент назначает председателя этого общества. В соответствии с Законом о Банке Израиля 1954 г., президент назначает Управляющего Банком Израиля, по Закону о военной юстиции 1955 г. назначает Председателя военно-апелляционного суда, а также Государственного контролера Израиля - в соответствии с нормами Основного закона 1988 г. о Государственном контролере. Кроме того, президент Израиля осуществляет назначение Президента Академии наук Израиля, чле-

нов Совета Верховного Раввината, членов Правления государственного радиовещания и телевидения, членов Совета по делам высшего образования и других высших должностных лиц.

Кроме того, президент ведет большую общественно-политическую деятельность как внутри страны, так и на международной арене. Под патронажем и попечительством президента находятся многие негосударственные организации, фонды, учебные заведения, медицинские учреждения и т.п. От имени государства президент осуществляет награждение орденами и медалями Израиля, почетными званиями, премиями и т.д.

Во время еврейского религиозного праздника Суккот в резиденции президента объявляется “день открытых дверей”. Кроме того, президент периодически встречается с членами правительства, парламентариями, функционерами политических партий, профсоюзов, союзов предпринимателей, главами еврейских и других этнических общин, деятелями науки, культуры и т.д. Все это позволяет президенту быть постоянно в курсе всех нюансов внутренней и международной жизни и ставит его в ряд довольно активных участников политического процесса.

Вместе с тем его общественно-политическая активность явно не компенсируется с его скромными государственными полномочиями по сравнению с полномочиями действующего премьер-министра страны, фактически являющегося первым и основным руководителем государства.

В современной государственно-правовой структуре Израиля глава государства до последнего времени занимал положение, которое нельзя было обнаружить ни в одной другой стране мира. Не исключено, что при таком статусе главы государства, который фактически определял уникальную для современного конституционного права форму государственного правления, стали возникать серьезные коллизии между главой государства и главой правительства, обусловленные различной степенью их легитимности, серьезным различием в характере полномочий, степенью политического влияния на решение внут-

риполитических и внешнеполитических проблем. Нельзя было исключать ситуацию, при которой глава Государства Израиль и дальше терял бы уже скромный объем своих полномочий, формально оставаясь конституционным главой государства, а фактически превращаясь в откровенно номинальный государственно-правовой институт, тем более уязвимый после скандальной процедуры импичмента президента Эзера Вейцмана в 2000 г. Это, разумеется, не ставит под сомнение целесообразность существования самого поста главы государства, но определенные отрицательные последствия этого налицо.

Объективно сложившееся сокращение в период с 1996 по 2001 гг. полномочий главы государства в результате прямых всеобщих выборов главы правительства на практике привело к увеличению внутривластного противостояния в стране, поставило под сомнение ценность и эффективность существующих государственно-правовых институтов, в том числе и модернизированную, хотя и неэффективную, систему взаимоотношений президента и правительства. После этого институт президентства, безусловно, многое потерял в своем значении “символа нации”. Как справедливо отмечает Е.Я. Сатановский, он пока “не восстановил в глазах израильтян главную ценностную составляющую, потерянную в последние годы: статус нейтрального арбитра” в политической жизни страны”¹⁰.

Очевидно, что для некоторых сегментов политических сил в Израиле такая система представляется откровенно парадоксальной и нелогичной, и совершенно непредсказуемой в будущем. И это подтверждают непрекращающиеся попытки различных по своей ориентации политических сил изменить нынешний статус президента, усилив, прежде всего, объем его полномочий и изменив систему выборов. Такие законодательные проекты предполагали введение прямых выборов президента избирателями, следовательно, независимость главы государства от парламента и возможность в будущем использовать институт главы государства в качестве противовеса сильной власти главы правительства значительно возросла бы.

С принятием Кнессетом нового Основного закона о правительстве 7 марта 2001 г. Израиль вновь вернулся к избранию главы правительства парламентским путем. Положение и нормы этого Основного закона в общем и целом совпадают со статьями Основного закона о правительстве 1968 г., в нем также содержатся некоторые положения Основного закона о правительстве 1992 г.¹¹

В соответствии с новым Основным законом, правительство является органом исполнительной власти, которое несет коллективную ответственность перед Кнессетом (ст. 1 и ст. 4). Членом правительства может быть только израильский гражданин, постоянно проживающий в Израиле. Лицо, имеющее иностранное гражданство, может быть назначено членом правительства только после того, как им были предприняты все необходимые юридические процедуры по отказу от иностранного гражданства (ст. 6).

Формирование правительства после выборов в Кнессет осуществляется следующим образом. Президент государства после консультаций с представителями фракций Кнессета дает поручение одному из депутатов, подтвердившему свое согласие сформировать правительство (ст. 7). Положение данной статьи не распространяется на случаи формирования нового правительства вследствие вынесения вотума недоверия предыдущему правительству согласно ст. 28 или в случае подачи главой правительства президенту Государства заявления об отставке в соответствии со ст. 29 настоящего Основного закона.

Депутат Кнессета, которому будет поручено сформировать правительство в соответствии со ст. 7, обязан представить на утверждение его состав в 28-дневный срок. При этом президент Государства имеет право продлить указанный срок, но не более, чем на 14 дней (ст. 8). В случае, если в срок, установленный в ст. 8, правительство сформировано не будет, президент поручает другому депутату Кнессета сформировать правительство в 28-дневный срок (ст. 9). В случае неудачи, следующему депутату Кнессета предоставляется срок в 21 день, чтобы сформировать правительство (ст. 10). Следующему депутату Кнессета, если правительство не будет

сформировано, согласно ст. 10, дается в целях его создания срок в 14 дней. Если и в этом случае правительство создано не будет, то это автоматически означает роспуск Кнессета и назначаются новые парламентские выборы.

После того как депутат Кнессета сформировал правительство, он уведомляет об этом президента Государства и Председателя Кнессета. Впоследствии оно утверждается на заседании Кнессета. Депутат Кнессета, сформировавший правительство, становится его главой (ст. 13). После вынесения Кнессетом вотума доверия новому правительству его глава и члены правительства приносят присягу.

Член правительства, возглавляющий министерство, полномочен по согласованию с главой правительства назначать себе одного заместителя из числа депутатов Кнессета. Заместитель министра сохраняет за собой членство в Кнессете.

Кнессет полномочен выносить правительству вотум недоверия большинством голосов депутатов Кнессета (ст. 28). Если в Кнессете сформируется большинство, находящееся в оппозиции правительству и способное блокировать его законодательные инициативы, глава правительства полномочен, заручившись согласием президента, распустить Кнессет своим постановлением, подлежащим публикации в официальном правительственном органе “Решумот”. В течение 21 дня с момента публикации соответствующего постановления большинство членов Кнессета полномочно обратиться к президенту государства с прошением поручить сформировать правительство одному из членов Кнессета, который дал на это свое согласие и который не является главой правительства (ст. 29). Ушедший в отставку глава правительства продолжает исполнять свои обязанности до формирования нового правительства (ст. 30). Правительство действует от имени государства (ст. 32).

Заседания правительства и принимаемые в ходе них решения являются секретными и не подлежат публикации в том случае, если речь идет о:

1. безопасности государства;

2. внешних сношениях государства;
3. вопросах, которые правительство сочтет необходимым засекретить (ст. 35).

Кнессет полномочен вводить в стране режим чрезвычайного положения в соответствии с собственным решением или по предложению правительства. Срок действия режима чрезвычайного положения оговаривается в постановлении Кнессета о его введении. Он не должен превышать 365 дней. По истечении срока режима чрезвычайного положения Кнессет полномочен ввести новый режим чрезвычайного положения (ст. 38).

Во время действия режима чрезвычайного положения правительство полномочно вводить комендантский час в целях обеспечения безопасности государства и граждан и в целях обеспечения бесперебойной работы различных служб. Положения регулирующие комендантский час, подлежат утверждению Комиссией Кнессета по иностранным делам и обороне. Положения, регулирующие комендантский час, на время их действия имеют приоритет над любым обычным законом и не должны препятствовать обращению граждан в соответствующие инстанции с жалобами на превышение власти по отношению к ним и на нарушение их гражданских прав. После отмены действия режима чрезвычайного положения комендантский час может быть сохранен, но не более чем на 60-дневный срок (ст. 39). Как видим, президент страны не играет никакой роли при введении и действии режима чрезвычайного положения.

Государство может объявить состояние войны только по решению правительства. Военные акции, необходимые для обеспечения безопасности государства, могут проводиться правительством без объявления состояния войны (ст. 40). Положения, регламентирующие комендантский час, не имеют приоритета над настоящим Основным законом.

Кнессет полномочен по требованию не менее трети его членов пригласить на свое заседание, посвященное определенной теме, главу правительства (ст. 42).

Настоящий Основной закон может быть изменен только решением, принятым квалифицированным большинством членов Кнессета на пленарных заседаниях Кнессета в первом, втором и третьем чтениях. Настоящим Основным законом отменяется действие Основного закона о правительстве, принятого 18 марта 1992 года. Положения настоящего закона начинают действовать после выборов Кнессета 16 созыва (ст.43, ст. 44, ст. 45), то есть с 2003 года. Данный Основной закон подписали президент Государства Израиль Моше Кацав, глава правительства Ариэль Шарон и председатель Кнессета Авраам Бург.

Судя по всему, теперь на какой-то период израильская политическая элита отодвинет на второй план идею выборов главы государства путем всеобщего голосования. После возвращения к прежней системе избрания главы правительства Кнессетом в Израиле потеряла актуальность принятия нового Основного закона о президенте, так как в соответствии с новым Основным законом о Правительстве 2001 г., отменившим прямые выборы главы правительства, его роль в формировании правительства была не только вновь восстановлена, но и в определенной мере усилена.

-
- 1 Бывший Чрезвычайный и Полномочный посол Российской Федерации в Республике Чад. Кандидат юридических наук, доцент, специалист по конституционному праву арабских стран и Государства Израиль. В настоящее время профессор МГИМО (У) МИД России.
 - 2 Государство и право. - 2000 г. - №2. - С. 87.
 - 3 А.М. Сумин. Пост Президента как составная часть государственно-политического механизма Израйля // Сборник статей "Ближний Восток и современность" .- М. - Институт изучения Израйля и Ближнего Востока .- 1999 г. - С. 137.
 - 4 Государство Израиль, становление и развитие. - Иерусалим, Библиотека-Алия. - 1991 г. - С. 149.
 - 5 Цит. по А. Bin-Nun. Le droit de l'Etat d'Israel, Paris, Britt. - 1992. - P.82.
 - 6 Цит. по К. Klein, La democratie d'Israel, Paris, Seuil., - 1997. - P. 141.
 - 7 А.М. Сумин. Пост президента - С. 141.
 - 8 А.М. Сумин. Пост Президента.... - С. 145.
 - 9 Государство и право, 2000 г. - №2. - С. 87.
 - 10 Е.Я. Сатановский, Израиль в современной мировой политике", М.: Институт изучения Израйля и Ближнего Востока. - 2001 г. - С. 113.
 - 11 Протокол заседания Кнессета. 07.03.01 (иврит).