

The 10th Anniversary of the Chemical Weapons Convention's entering into Force (Summary)

*Olga V. Glikman**

*Ivan I. Sinyakin***

The article is devoted to the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, 13 January 1993 (CWC). In connection with the 10th anniversary of the CWC's entering into force (29 April 1997) a short review of achieved progress and current problems is of vital importance.

Besides the description of today's status of the CWC and the role the CWC plays in the global process of disarmament and strengthening peace and international security the article contains analysis of several significant issues: prohibition of the use of chemical weapons in war conflicts and international humanitarian law; use of toxic chemicals in law enforcement purposes and the issue of riot control agents, positions of state-parties to the CWC.

The article covers different approaches of academicians from The Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Indiana University School of Law (USA) and officials from The Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, Russian Munitions Agency.

* Olga V. Glikman – Ph.D in Law, senior lecturer of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia.

** Ivan I. Sinyakin – post-graduate student of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia.

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Конституционно-правовые и политические институты Государства Израиль

*Воробьева Е.В.**

Отечественные исследователи проявляют постоянный и значительный интерес к конфликтным ситуациям на Ближнем Востоке, чего нельзя сказать о политико-правовых процессах, происходящих внутри государств этого района. В контексте растущего внимания со стороны международного сообщества к перспективам развития демократии в ближневосточных странах особенно актуальным представляется изучение становления и эволюции основных конституционно-правовых и политических институтов Израиля, играющего важную роль не только в региональной, но и в мировой политике. К этому следует добавить и то, что это государство, по мнению многих правоведов, стало в последнее время своего рода лабораторией и полигоном внедрения нововведений и разработок современной науки конституционного права.

Важной составляющей любой политико-правовой системы является ее регулятивная подсистема, представленная в виде нормоустанавливающих актов и конституции. Если термин «конституция» используется в большинстве стран для обозначения уникального документа, имеющего высшую юридическую силу по отношению к другим законам, то Израиль не имеет, как принято отмечать, единой писаной конституции. Отсутствие такого юридического акта объясняется внутри- и внешнеполитическими причинами. Из-за постоянной напряженности с палестинцами, а также трудностей, связанных с определением характера политической системы израильского общества и его соци-

* Воробьева Екатерина Валерьевна – аспирант кафедры конституционного права МГИМО (У) МИД России.

окультурной неоднородностью, руководство страны с момента образования Израиля 14 мая 1948 года и по сей день сознательно уходит от закрепления в одном юридическом документе целей, принципов, задач и границ возникшего государства.

И хотя в Израиле, как отмечалось, не существует единая писаная конституция, это отнюдь не означает, что в нем господствует конституционный вакуум. Правительство страны осуществляет власть на основе законов, и права личности признаны и регулируются судами. Следует, однако, признать, что источники этого юридического порядка разбросаны и не сгруппированы в одном специфическом счете¹. Более точный анализ приводит к выводу о том, что, несмотря на отсутствие «классической конституции», в израильском государстве сложилась «писаная неконсолидированная конституция», а соответствующая конституционно-правовая база формируется путем принятия основных (конституционных) законов².

Всего таких законов на сегодняшний день одиннадцать: о Кнессете, об Иерусалиме – столице, о профессиональной свободе деятельности, о достоинствах человека и свободе личности и др. Некоторые из них были впоследствии пересмотрены или, точнее, в них были внесены поправки. Формально в стране отсутствует также декларация прав человека, при этом существует обширная законодательная сфера, обеспечивающая соблюдение прав и свобод человека.

Можно заметить, что соблюдение прав человека в Израиле схоже с британской конституционно-правовой системой, где действительно отсутствует единая писаная конституция. Но израильское конституционное право в отличие от британского имеет более сложный генезис и в сущности представляет собой сочетание нескольких правовых систем: традиционного еврейского права, элементов османского права (оставшихся от времени четырехсотлетнего турецкого владычества в Палестине), британского мандатного права, израильского светского права и, наконец, прецедентного права, основанного на решениях Верховного суда (в этом сходство, например, с правовой системой США). При этом сохранившиеся компоненты османского и британского права, естественно, не развиваются, еврейское религиозное право эволюционирует очень медленно, зато две последующие составляющие

¹ C. Klein, *La démocratie d'Israel*. Paris: Seuil, 1997. P. 124.

² В.П. Воробьев. Конституционно-правовая система Государства Израиль. Хайфа: Мобет, 2006. С. 45.

конституционно-правовой системы страны совершенствуются очень быстро.

Важное место в конституционно-правовой системе страны занимает Кнессет — парламент и одновременно Учредительное собрание. Следует отметить, что израильский парламентаризм имеет свою предысторию. Так, на заре существования нового государства в глазах его руководителей особое символическое значение имела еврейская политико-правовая традиция, что нашло свое выражение в официальной атрибутике и названиях различных государственных и политических институтов. Прямое воздействие на современный израильский парламентаризм оказала историческая практика сионистского движения, в котором существовали как парламент (Сионистский конгресс), так и правительство (Правление сионистской организации). Непосредственное влияние на становление Государства Израиль оказали теория и практика парламентаризма, получившие свое развитие в период британского мандата на Палестину, в рамках автономного Ишува (еврейской общины). В «государстве в пути», а именно так называют израильяне упомянутый период (1920-1948 гг.), также существовал квазипарламент – Собрание депутатов³.

В дело формирования и развития израильской представительной системы значительный вклад внесли теория и практика аналогичных институтов в ведущих западных странах, особенно Великобритании. Неслучайно председатель Кнессета, например, напоминает по престижу и полномочиям спикера нижней палаты британского парламента. В то же время в отличие от спикера Палаты общин председатель Кнессета является руководителем его президиума, в который входят он сам и его заместители. В работе Кнессета присутствуют обычаи и практика, широко распространенная в парламентских учреждениях и европейских континентальных странах. Так, в Кнессете, как и во многих законодательных органах этих стран, за депутатами закреплены постоянные места, они выступают со специальной трибуны. Если в некоторых комитетах британского парламента широкая публика имеет право доступа на дебаты, то в Кнессете комиссии работают, как правило, при закрытых дверях. Несмотря на отсутствие единой писаной конституции, парламент Израиля помимо законодательных функций обладает и полномочиями Учредительного собрания, что дает ему возможность принимать основные конституционные законы, которые

³ Воробьев В.П. Указ. соч. С. 165.

в будущем должны стать отдельными главами единой израильской писаной конституции⁴.

В настоящее время конституционными основами израильского государства остаются принимаемые парламентом – Кнессетом⁵ – в качестве Учредительного собрания основные законы. Считается, что процесс создания конституционных основ Государства Израиль берет свое начало с 1958 года. В период 1958–1994 годов им было издано 11 основных законов, в соответствии с которыми регулируются деятельность парламента, правительства, президента, армии, контролера государства, юридической власти, формируется бюджет, определены статус Иерусалима, государственных земель, рассматриваются вопросы профессиональной свободы, чести и свободы личности.

Право пронизывает все сферы политических отношений в Израиле. В связи с этим одной из несущих конструкций израильской политической системы является парламент, являющийся высшим органом законодательной власти страны. Широкий круг полномочий Кнессета, прежде всего таких как избрание премьер-министра и президента страны, характеризует израильское государство как парламентскую республику. Кроме того, можно говорить и о существенной дополнительной активности депутатов, а именно их участии в многочисленных общественных, лоббистских и парламентских группах, таких как «сельскохозяйственное лобби», «парламентская группа по связям с Россией» и т.д.⁶.

Выборы в Кнессет проводятся по пропорциональной избирательной системе по партийным спискам. Кнессет избирается сроком на четыре года. Во время выборов вся страна является единым национальным избирательным округом. Поэтому характерной чертой избирательной системы Израиля, и это отличает его от многих других государств, является отсутствие деления страны на избирательные округа. В связи с этим местную избирательную систему называют «полной пропорциональной системой». Избиратель опускает в урну

⁴ Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? // Власть и политика в Государстве Израиль. Тель-Авив: Издательство Открытого университета Израиля, 1997. С. 22. Части 4–5.

⁵ Именно так назывался во времена древнего Израиля парламент-собрание из 120 еврейских законодателей в период V–III веков до н.э. Отсюда происходит и число членов современного Кнессета — 120. (Гейзель З. Политические структуры Государства Израиль. М.: Институт изучения Израиля и Ближнего Востока, 2001. С. 45).

⁶ Гейзель З. Политические структуры Государства Израиль. М., 2001. С. 45–46.

только бюллетень с названием партии. Причем часто вместо названия партии в бюллетене проставлена буква или цифра, которая служит в качестве символа, обозначающего партию и связывающую ее с избирателями. Считается, что буквенное обозначение партий было введено с целью облегчить запоминание партий для недавно прибывших репатриантов, в массе своей не знавших иврит, но готовых поддерживать ту или иную политическую силу.

Голосуя, избиратели призваны выбирать кандидатов из различных списков. Списки составляются, как правило, штабами политических партий или лицом, уполномоченным на это. При этом избиратели не принимают участия в процессе составления списков, им ничего не остается, как голосовать за выбор, который сделан не ими. Фактически в этой ситуации мы наблюдаем в действии «железный закон олигархии», сформулированный Р. Михельсом, когда в ходе развития демократии в любой партии практически неизбежно формируется в ее структуре узкая группа лиц, узурпирующих власть, стремящихся сохранить свое положение в ее иерархии, уйти из-под контроля рядовых членов. Исследования показали, что от выборов к выборам обновляется только 10–15 % депутатского корпуса⁷. И только введение в Израиле по американскому образцу системы первичных выборов в партиях (праймериз) дало реальную возможность рядовым избирателям, являющимся членами этих партий, участвовать в процессе составления списков. В результате лидеры крупнейших партий – «Кадима», «Ликуд», «Авода», – заботясь о демократической легитимности, стали в официальном порядке прислушиваться к мнению своих рядовых членов. Первичные выборы заставляют кандидатов в депутаты быть активнее, «выходить из тени» и не надеяться на то, что автоматически окажутся в избирательном списке. Проведение праймериз в значительной мере изменило политическую жизнь Израиля, снизив влияние штабов партий на формирование избирательных списков, что позволило существенно обновить политический класс, прежде всего его представителей в Кнессете.

Однако введение праймериз не изменило саму процедуру голосования, когда избиратель находится перед выбором одного из списка в 120 фамилий. Причем он не может изменить порядок кандидатов в списке, голосовать за отдельных кандидатов в нем, вычеркивать, вписывать в список кандидатов из других списков. У избирателя есть только

⁷ Klein C. Op. cit.. P. 174.

один выбор: голосовать или не голосовать, поскольку в Израиле участие в голосовании не является обязательным.

С учетом того, что не всякий партийный список сможет преодолеть 2%-ный избирательный порог, установленный в 2006 году (в 1991–2006 годах он составлял 1,5%, а в 1949–1991 годах – 1%), и тем самым получить места в Кнессете, предусмотрена система распределения оставшихся свободных депутатских мандатов по так называемой квоте наибольшего среднего между списками, которые прошли через избирательный порог. В то же время избирательный порог в 2% голосов является очень низким, что дает возможность попасть в Кнессет членам самых разнообразных списков. С одной стороны, это способствует повышению уровня политической представленности общественных интересов самых различных политических, религиозных, этнических и других направлений. Получается своеобразная фотография электорального пространства, причем избиратель при голосовании может руководствоваться не только политическими мотивами, но и своим выбором заявить о социальной и этнической принадлежности. С другой стороны, подобное положение дел приводит к появлению в парламенте представителей множества партий, наличию большой фрагментарности в нем. Поэтому неудивительно, что в Кнессете часто заседают фракции, состоящие из одного, двух или трех депутатов, в то время как крупные объединения имеют по 30–40 мест. В результате функционирования такой системы ни одной из крупных израильских партий не удается до сих пор получить абсолютное большинство мест в Кнессете, что заставляет их искать партнеров для создания парламентской коалиции⁸.

В течение достаточно длительного периода 1968–1996 годов в Израиле существовала вполне определенная для подавляющего большинства стран с парламентской формой правления система формирования правительства. С принятием Основного закона 1968 года окончательно утвердился институт «информатора» правительства, т.е. депутата, который вел переговоры с фракциями, подбирал и согласовывал состав коалиционного кабинета. Впоследствии он же, как правило, возглавлял правительство. Законодательство, действовавшее до 1996 года, не закрепляло обязательной нормы, в соответствии с которой депутат, которому поручено формирование правительства, должен быть лидером самой крупной фракции Кнессета. На практике это обернулось

⁸ Воробьев В.П. Указ. соч. С. 173.

тем, что в истории Израиля четырежды правительство возглавляли политические деятели, фракции которых не были самыми крупными в Кнессете.

В период с 1996 по 2003 год в Израиле сложилась уникальная система высших органов власти, при которой парламент и глава правительства избирались прямым голосованием электората. С введением прямых выборов премьер-министра система взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти в стране модифицировалась в смешанную модель президентско-парламентского типа, получившую название президентарной парламентской системы. Особенностью действовавшей на тот период израильской системы правления являлась, в частности, возможность Кнессета путем вотума недоверия правительству отстранить от занимаемой должности избранного всеобщим голосованием главу правительства. При этом следствием вотума недоверия правительству становилась как отставка правительства, так и самороспуск Кнессета, равно как досрочные выборы премьер-министра и парламента. Кроме того, было предусмотрено право главы израильского правительства досрочно распустить парламент. А вхождение премьер-министра и членов кабинета в состав Кнессета в качестве депутатов явно говорило в пользу прямого отхода от классической схемы жесткого разделения властей и их полной автономии и самостоятельности.

Введение процедуры прямого избрания главы правительства было вызвано необходимостью преодолеть нестабильность политической системы, начавшуюся в 1988–1989 годах. Примечательно, что среди инициаторов этого проекта не было ни одного представителя от религиозных партий, которые боялись в результате таких изменений потерять свою значимость. Однако существование избираемого главы правительства в рамках парламентской республики не сняло всех противоречий государственно-политического развития Израиля.

В 2001 году был принят новый Основной закон о правительстве, вступивший в силу в 2003 году. Этот Основной закон отменил прямые выборы главы правительства, возвратив право его избрания парламенту. 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 возвратился к классической модели формирования исполнительного органа

власти, принятой в парламентских республиках⁹. В этом случае глава государства выбирает кандидата из числа депутатов победившей на выборах партии, которому поручает сформировать правительство, пользующееся поддержкой большинства в парламенте. В отличие от закона 1992 года, новый Основной закон о правительстве не обязывает кандидата на пост главы правительства быть лидером партии. Тем не менее обязанность быть депутатом Кнессета сохраняется. В то же время члены правительства могут и не быть членами Кнессета.

Как и все основные законы, имеющие учредительную природу, Основной закон о правительстве 2001 года может быть изменен только решением, принятым квалифицированным большинством членов Кнессета на его пленарных заседаниях в трех чтениях.

При любой классической парламентской форме правления глава государства – президент – занимает скромное место в системе органов государственной власти. Его избрание происходит путем косвенных выборов на специальном заседании парламента. Выдвижение кандидатов на должность президента Израиля 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.

Выборы президента осуществляются в несколько туров путем тайного голосования депутатов Кнессета. Если же в первом туре ни один из внесенных в список претендентов не набрал абсолютного большинства голосов депутатов, назначается второй тур голосования, куда допускаются все выдвинутые кандидаты. Если же и второй тур голосования не принес требуемого результата, голосование продолжается и назначается третий тур, в котором кандидат, получивший в ходе предыдущего голосования наименьшее по сравнению с другими кандидатами количество голосов, отстраняется от участия в выборах. 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 голосовании¹⁰.

⁹ Bogdanor V. Why Direct Election Failed in Israel // Journal of Democracy. 2001. № 12/4. P. 120.

¹⁰ Воробьев В.П. Указ. соч. С. 320–321.

Согласно законодательству, израильский президент не является главой государства в общепринятом смысле, а круг его полномочий невелик, значительная их часть носит представительский характер: получение верительных грамот от аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств, назначение по представлению правительства дипломатических и консульских представителей Израиля за рубежом. В его функции входит подписание международных договоров с участием Израиля после их ратификации Кнессетом¹¹. Президент Израиля имеет полномочия, связанные с назначением и смещением со своих постов судей религиозных судов, назначением Управляющего Банком Израиля, Председателя военного апелляционного суда, Государственного контролера Израиля и др.

Президент участвует в законодательном процессе, подписывая принятые Кнессетом законы. Предусмотрена обязательная контрасигнатура принятых законов со стороны главы правительства или соответствующего министра, по ведомству которого проходит данный закон¹². Без такой предварительной подписи этими должностными лицами принятого закона подпись президента будет недействительна. Фактически участие президента в законодательном процессе этим и ограничивается. Закон не предоставляет ему ни право вето на принятые Кнессетом законы, ни право законодательной инициативы.

Большинство специалистов по Израилю отводят президенту страны роль морального судьи, значение деятельности которого более зависит от самой личности занимающего пост, чем от присущих ему прерогатив. При рассмотрении кандидатуры на пост главы государства значительное внимание уделяется тому, чтобы на эту должность выдвигались лица, имеющие большие заслуги перед израильским народом и пользующиеся в стране огромным авторитетом, поскольку в этом качестве они являются официальным символом Государства Израиль. К настоящему моменту в Израиле сменилось 8 президентов. В июне 2007 года на семилетний срок президентом был избран известный политический деятель, лауреат Нобелевской премии мира Шимон Перес.

Вторым важным фактором, играющим важную роль в деятельности политико-правовой системы Израиля, является специфика взаимоотно-

¹¹ Эпштейн А.Д. Особенности политической системы и политической культуры Государства Израиль // Политические системы и политические культуры Востока. М.: Восток-Запад, 2006. С. 250.

¹² Klein C. Op. cit. P. 192.

ношений между государственными и политическими институтами, которая в свою очередь во многом определяется следующими параметрами: отношения между Кнессетом и правительством, баланс полномочий между главой правительства и президентом, роль Верховного суда в конституционно-правовой системе и политической жизни Израиля, характер партийной системы и место партий в политической жизни израильского общества.

Как и в любой другой парламентской республике, законодательством Государства Израиль предусмотрены нормы ответственности правительства перед парламентом. Кнессет имеет право вынести вотум 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. В двухдневный срок президент возлагает задачу формирования нового правительства максимум в течение 42 дней. Если же указанный депутат уведомляет президента о том, что он не в состоянии справиться с этой задачей либо состав правительства, представленный депутатом на рассмотрение Кнессету, 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.

Как уже отмечалось, уникальная ситуация президентарной системы, которая существовала в Израиле с 1996 по 2003 год, привела к изменению баланса полномочий между главой правительства и президентом. Основанием к этому послужило увеличение степени легитимности главы правительства, который в тот период избирался напрямую гражданами в отличие от президента, избираемого депутатами Кнессета. Такого рода положение дел привело к напряженности, внутриполитическому противостоянию и отчасти разбалансировке в системе конституционно-правовых отношений, что сужало рамки деятельности президента как арбитра общественно-политической жизни. И только отмена прямых выборов главы правительства позволила считать, что полномочия президента остаются на прежнем уровне и нет необходимости усиливать его легитимность за счет прямых выборов.

Отдельного внимания в политической системе Израиля заслуживает Верховный суд, который действует в целом по двум направлениям: с одной стороны, он осуществляет классический контроль за конституционностью законов, а с другой – контролирует парламентскую деятельность. И если функция Верховного суда, касающаяся конституционности в условиях существующих до сих пор острых юридических и политических споров по поводу статуса основных законов и продолжает оставаться актуальной, то основная сфера его деятельности заключается в контроле за законодателем, то есть за действующим «политическим большинством» в обществе¹³.

За почти шестидесятилетнюю историю своего существования Верховный суд занял видное место в израильской политико-правовой системе, приобрел высокий авторитет среди граждан. Для расширения сферы полномочий и усиления своего контроля он воспользовался как нечеткостью относящихся к нему законов, так и правом толкования законов, принадлежащих высшей судебной власти по определению. В этом плане израильский Верховный суд действует, как и большинство подобных органов в других странах. В то же время отсутствие единой писаной конституции и Декларации о правах человека в значительной степени оправдывает ту роль, которую он за собой закрепил. Израильское общественное мнение в основе своей все больше начинает склоняться к тому, что в нынешних политико-правовых условиях именно Верховный суд может и должен защищать основополагающие демократические ценности, и в частности обеспечивать нормальное функционирование государственного механизма власти. Эта роль подтверждается в той мере, в какой Верховный суд должен будет оценивать конституционность законов на основании «принципов, содержащихся в Декларации независимости» Государства Израиль, которые с 1994 года имеют новый правовой статус.

Одной из особенностей деятельности Верховного суда является то, что на начальном этапе существования Государства Израиль его функция первоначально сводилась к рассмотрению исключительно конституционных жалоб граждан по поводу нарушения их прав и свобод. Впоследствии Верховный суд стал разбирать иски о соответствии принятых Кнессетом решений основным законам, также им разрабо-

¹³ Воробьев В.П. Указ. соч. С. 320–321.

Таким образом, в Израиле к настоящему времени сформировался такой порядок, когда решения высших органов государственной власти и управления фактически контролируются Верховным судом. Одно из важнейших направлений его деятельности – контроль над административными актами, в т.ч. Кнессета и правительства, и недопущение ущемления прав граждан государственными структурами. Такой акцент в деятельности Верховного суда в сочетании с его доступностью для всех граждан играет важную роль в обеспечении легитимности власти в глазах израильского общества. В среднем за год Верховный суд рассматривает порядка десяти тысяч исков граждан против государственных органов¹⁴.

Анализируя деятельность Верховного суда Израиля в настоящий момент, нельзя не обратить внимание на высказывания профессора А.Д. Эпштейна о том, что дальнейшее усиление в стране статуса высшего органа правосудия, по всей вероятности, будет означать качественное изменение характера политической системы израильского общества, ее трансформации из демократии в меритократию – из «власти народа» во «власть достойных»¹⁵.

В то же время ситуация, при которой решения Кнессета и правительства почти автоматически подпадают под контроль Верховного суда, куда постепенно начинает перемещаться центр тяжести государственной власти, не может не привести к дисбалансу израильской конституционно-правовой системы. Это в свою очередь может вызвать ответные противодействующие шаги со стороны законодательной и исполнительной ветвей власти с целью сохранения равновесия и политической стабильности в стране в условиях не только внутривнутриполитической обстановки, но и полных драматизма событий в ближневосточном регионе¹⁶.

Важное место в политической системе израильского общества занимают партии, и можно говорить об их особой роли по сравнению с другими странами с парламентским режимом. Прежде всего следует напомнить, что основные принципы многопартийности и политичес-

¹⁴Эпштейн А.Д., Бирюков Е.С. Уникальное право Государства Израиль // Международная жизнь. 2007. № 5. С. 120.

¹⁵Эпштейн А.Д. Социально-политические последствия укрепления статуса Верховного суда как главенствующей структуры в политической жизни Израиля // Ближний Восток и современность. М.: Институт изучения Израиля и Ближнего Востока, 1999. Выпуск 8. С. 229.

¹⁶Воробьев В.П. Указ. соч. С. 352.

кого плюрализма сформировались в еврейском обществе еще в период британского мандата на Палестину. Во многом особенность партий Израиля объясняется самой организацией партий, их достаточно разветвленной структурой, партийной дисциплиной, принципиальностью в отстаивании своих интересов и, в большей степени, социальной деятельностью. Вся партийно-политическая система в стране построена таким образом, что завоевание и удержание власти составляет лишь часть той деятельности, которой занимается партия. Партия в Израиле — это нечто большее, объединяющее и дающее значительные возможности своим членам в реализации их интересов, предоставляющее им различного рода перспективы¹⁷.

Благодаря такому положению дел партии в Израиле, как правило, очень многочисленны. Крупнейшие партии «Кади́ма», «Аво́да» и «Ли́куд» насчитывают сотни тысяч членов. Израильцы вообще отличаются достаточно высокой политической активностью. Около 20% граждан, имеющих право голоса, состоят в той или иной партии, активно участвуют в ее деятельности. Число голосующих на выборах в целом колеблется от 70 до 80%¹⁸.

Наличие жесткой пропорциональной избирательной системы, а также этносоциальные и религиозные особенности израильского общества обусловили формирование в Израиле многопартийной системы. Все существующие в стране партии должны быть официально зарегистрированы. Отметим, что название списка иногда может отличаться от названия партии. В списке под одним названием может проходить несколько партий. Как правило, в Кнессете получают представительство около 20 партий, что в сравнении с другими странами немало. Пользуясь традиционным разделением политических сил на правые и левые, условно представим партии, претендующие на представительство в Кнессете, следующим образом.

Правые: «Ли́куд», «Хе́рут», «Мо́ледет», «Тку́ма»; *религиозные сионистские:* МАФДАЛ (Национальная религиозная партия), «Майма́д»; *харедимские (религиозные несионистские):* ШАС, «Агудат ха-Тора», «Дегел ха-Тора».

Центристские: «Кади́ма», «Шину́й», «Национальное единство», «Исраэ́ль ба-Алия», «Ге́шер».

¹⁷Нойбергер Б. Политические партии в Израиле // Власть и политика в Государстве Израиль. Тель-Авив, 1998. С. 42–95. Части 7–8.

¹⁸Гейзель З. Указ. соч. С. 44.

Левые: «Авода», «МЕРЕЦ», «Ам-эхад».

Ультралевые (проарабские): «МАКИ» – Компартия, Объединенный арабский список, Арабский список «Балад», «ХАДАШ».

Нужно отметить, что наиболее четко деление на правых и левых в Израиле в силу идеологической поляризованности проявлялось в период британского мандата на Палестину в рамках автономного Ишув-а. Впоследствии резкие различия стали сглаживаться, заставляя наблюдателей обращать больше внимания на нюансы и расстановку акцентов. Кроме того, классифицируя сегодня партии в Израиле на правые и левые, стоит учитывать одну особенность, являющуюся причиной многих политических споров и кризисов, оказывающую влияние на все слои населения и на все сферы общественной жизни. Это непрекращающееся противостояние между израильянами и палестинцами. В связи с этим в Израиле даже традиционное деление на 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 обществе, в некоторой степени утратило свое значение. Единственным критерием деления партий сейчас является отношение к арабо-израильскому конфликту: те, кого можно назвать «голубыми», считаются левыми, тогда как «ястребов» относят к правым¹⁹. Подобная точка зрения сегодня считается наиболее распространенной, однако есть и противоположные мнения.

По мнению некоторых исследователей, деление на «ястребов» и «миротворцев» является в корне ошибочным. Признавая в недавнем прошлом существование на израильской политической сцене двух основных подходов к вопросу о достижении мира, основными представителями которых были попеременно до последнего времени стоявшие у власти партии «Ликуд» (правоцентристы – «ястребы») и «Авода» (левые социал-демократы – «миротворцы»), эти авторы считают, что «различия между ними не кажутся принципиальными».

Говоря о значительной зависимости классификации политических партий в Израиле и идеологических пристрастий граждан от отношения к конфликту и способу его урегулирования, Ами Аллон, занимавший в 1995–2000 годах пост главы секретной израильской службы контрразведки и внутренней безопасности «Шабак», отмечает, что «ре-

¹⁹ Нойбергер Б. Политические партии в Израиле // Власть и политика в Государстве Израиль. Тель-Авив, 1998. С. 344. Части 7–8.

альный водораздел ... проходит между большинством израильянов, 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...»²⁰.

Особое значение и влияние в Государстве Израиль имеют религиозные партии, как сионистские, так и несионистские, что тесно связано с положением религии в стране. В стране существует огромное количество религиозных партий, общин, движений. Среди этой массы можно выделить несколько основных групп²¹.

К первой группе – непримиримых религиозных антиссионистов – можно отнести три общины, представляющие приблизительно около ста семей: «Нетурей карта» («Стражи города»), «Голдон Аарон» («История Арона»), община сатмарских и бризских хасидов. Представители этой группы не платят налоги, ничего не получают из государственного бюджета, не пользуются системой социального страхования, то есть существуют как бы вне государства и являются своеобразными социально-политическими маргиналами. 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. 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. Они имеют представительство в парламенте – например, партия МАФДАЛ²².

²⁰ Подробнее об этом см.: Храбрый О. Возвращение в будущее (интервью с Ами Аллоном) // Эксперт. 2004. № 7. С. 74.

²¹ Воробьев В.П. Указ. соч. С. 243.

²² Ганкин Л. Последняя иудейская война // Коммерсантъ-Власть. 2001. № 20. С. 40–42.

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. По своей идеологии и политическим целям все они довольно близки в целом относятся к правому флангу партийно-политического спектра²³.

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», а для центристской партии «Шинуй» это вообще главная цель.

Итак, мы вплотную подошли к рассмотрению третьего аспекта, важного для изучения израильской политической системы, – социокультурные особенности политических отношений в Израиле. Остановимся на некоторых из них: соотношение религии и светскости в Государстве Израиль, определение сути «еврейского и демократического характера» израильского государства, роль и положение евреев-ашкеназов и евреев-сефардов в израильском обществе.

Создатели современного Израиля мечтали о форме демократии, построенной на моделях существующих западных институтов. В то же время исключительно важную роль в политико-правовой жизни

Израиля и его граждан играет религия. Согласно социологическим опросам, почти 80% израильтян в той или иной мере соблюдают религиозные предписания, зафиксированные в Торе²⁴. Израиль официально не является теократическим государством, хотя иудаизм насквозь пронизывает его государственно-правовую ткань, в значительной степени определяя морально-психологическое состояние общества. Эта религия, как известно, ставит во главу угла не личность, а еврейский народ как общность.

В стране действуют религиозные нормы, касающиеся взаимоотношений между государством и религией, причем некоторые из них расходятся с принципами демократии, принятыми в странах с либерально-демократическими режимами. В сфере семейного права и ряде других областей применяется еврейское религиозное право (Галаха),

²³ Волков Б. Религиозный фундаментализм в Израиле и палестинская проблема. М., 1999. С. 76.

²⁴ Klein C. Op. cit. P. 75.

отдельные нормы которого находятся в противоречии с основополагающими демократическими ценностями. Вопросы взаимоотношений между государством и религией еще до образования Государства Израиль были настолько важными и существенными, что привели к заключению между властными светскими структурами и религиозными организациями договоренностей о так называемом статус-кво, где определялись обязательства властей перед религиозными деятелями относительно гарантий по вопросам, касающимся статуса личности, образования, Кашрута, Шаббата. Однако светские руководители государства не могут согласиться с ситуацией, когда религиозные круги начинают «вмешиваться» в гражданские дела.

Религия в Израиле де-факто не отделена от государства. В последнее время появляется все больше свидетельств того, что страна движется в направлении, которое может привести ее в обозримом будущем к теократической форме правления. Имеющая место коллизия между светским правом и религиозным правом в израильском государстве подтверждает универсальный характер тезиса о том, что в настоящее время в мире либерально-гуманистические ценности переживают кризис, а влияние религиозной традиции, наоборот, усиливается, включая ее правовые аспекты.

Таким образом, одной из характерных черт современной израильской политической жизни является наличие в его обществе двух во многом противоречивых направлений развития: с одной стороны, усиление влияния иудейских ортодоксов, а с другой — появление светских интеллектуалов, впервые поставивших под сомнение теорию и практику лидеров сионистского движения и создателей израильского государства.

С точки зрения политико-правовых основ Государства Израиль важное значение имеет выяснение сути определения израильского государства как «государства еврейского и демократического», что, в частности, закреплено в Законе о свободе и достоинстве личности. Среди израильских юристов и политологов не утихают дискуссии относительно того, насколько правомерно данное определение. Часть экспертов считает, что этот термин не содержит противоречий, и оба эти элемента – еврейский и демократический, – дополняя друг друга, находятся в полной гармонии. Ссылки при этом делаются на то, что ценности любого демократического общества развивались под непосредственным воздействием еврейских ценностей, истории, культуры

и традиций²⁵. Однако в стране немало правоведов, полагающих, что, несмотря на неоспоримый еврейский характер израильского государства, в силу наличия у евреев права репатриироваться и чисто еврейских ценностей, нельзя рассматривать это государство как «еврейское и демократическое», пока существуют Галаха и раввинатские суды, так как в этом случае понятие «правового государства» абсолютно несовместимо с концепцией галахическо-теократического государства. И если первые пытаются вывести дефиницию еврейского характера из демократии, то последние придерживаются противоположной точки зрения, делая упор на то, что еврейская сущность Государства Израиль определяет его демократическую суть.

Признавая определенную правоту за этими постулатами, все же трудно полностью согласиться с ними: трудно поставить знак тождества между еврейством и либерально-гуманистической политико-правовой традицией, одновременно закрепив «еврейский характер государства». Есть основания полагать, что по мере формирования израильской нации Израиль может стать государством всех граждан, его населяющих и, следовательно, тогда он может определяться как демократическое в общепринятом понимании.

Политически важным измерением израильского общества с момента образования государства стала его социокультурная составляющая. С 1948 по 2003 год в страну репатриировалось 2 миллиона 950 тысяч человек²⁶. Всего в Израиле проживало на начало 2004 года около 6 миллионов 780 тысяч человек. И хотя происхождение еврея не влияет на его официальное положение в израильском обществе и не отражается в официальных документах с точки зрения ментальности и культуры, а также места, которое он занимает в экономической и политической жизни страны, различия между группами евреев все еще существенны. Более того, изучение израильской демократии невозможно без глубокого анализа всего комплекса проблем народонаселения Израиля. Как отмечает Клод Клейн, принадлежность к определенному сегменту израильского общества заранее определяет все остальные факторы политического выбора, равно как и понимание структуры израильско-

го общества, размежеваний, существующих в нем, позволяет более тонко чувствовать политическое устройство Израиля²⁷.

На основании происхождения из соответствующих этнолингвистических групп еврейское население Израиля делится на две группы: ашкеназов и сефардов. К ашкеназам, языком повседневного общения которых в странах пребывания был идиш, принадлежат евреи, родившиеся (либо их потомки по мужской линии) в странах Европы или Америки. В настоящее время благодаря массовой репатриации из бывшего СССР ашкеназы составляют около 60% от общего количества израильтян, не являющихся уроженцами Израиля по крайней мере во втором поколении (по отцу). Наиболее крупные из ашкеназских общин Израиля – «польская», «русская» и «румынская». Сефардами принято считать евреев, рожденных (либо их потомков по мужской линии) в странах Азии и Африки, а также евреев – выходцев из стран Балканского полуострова (Греция, Болгария, Югославия), часть выходцев из Италии. В целом сефардская община Израиля является самой многочисленной.

Как отмечают израильские исследователи²⁸, в современном Израиле произошло смещение этнических категорий в сторону социального статуса. Тем более что размежевание между ашкеназами и сефардами имеет прямые политические последствия. Ашкеназское происхождение ассоциируется с господствующими общественными элитами, в то время как сефардами называют всех восточных евреев, в массе своей заполняющих нижние страты израильского общества. Именно ощущение своей маргинальности, чувство исключенности из жизни общества дали основание сефардам поддерживать антилейбористские силы, которые также испытывали свое отчуждение от активного участия в политическом процессе Израиля в период доминирования у власти Рабочей партии Израиля («Авада»), и присоединиться к правым, тем самым заложив основу традиционной политической поддержки сефардами правых партий²⁹. Кроме того, рассматривая социокультурную составляющую Государства Израиль, нельзя не обратить внимания на социальные группы, которые формируются в Израиле, как правило, на основе общности страны исхода.

²⁵ Barak A. La révolution constitutionnelle. La protection des droits fondamentaux // Pouvoir. 1992. № 72. P. 17–35.

²⁶ Ханин В.(З.), Эпштейн А.Д. Современное израильское общество: этносоциальная и религиозная структура // Этнос и конфессии на Востоке: конфликты и взаимодействие. С. 260–293.

²⁷ Klein C. Op. cit. P. 20.

²⁸ Здесь и далее: Ханин В.(З.), Эпштейн А.Д. Современное израильское общество: этносоциальная и религиозная структура // Этнос и конфессии на Востоке: конфликты и взаимодействие. С. 260–293.

²⁹ Klein C. Op. cit. P. 99.

Для различных общин характерны сходные модели политического поведения. Так, выходцы из СССР/СНГ европейского происхождения традиционно тяготеют к правым политическим силам, выходцы ашкеназского происхождения из англоязычных стран, в первую очередь США, распределяют свои симпатии между левым и правым лагерем, а выходцы из стран Латинской Америки, как правило, поддерживают левоцентристские силы. Среди восточных евреев, согласно опросам разных лет, существует различие между «правыми» сефардами – выходцами из Марокко, поддерживающими партию ШАС, левонастроенными евреями иракского происхождения и занимающими центристскую идеологическую позицию представителями общины выходцев из Йемена. Таким образом, этносоциальные особенности определили общественную поддержку различным политическим силам.

Итак, мы видим, насколько тесно в израильском обществе, его политической системе переплетены правовая, религиозная, этническая составляющие, каждая из которых характеризуется своей неоднородностью. Такое комплексное образование обуславливает наличие в израильском обществе разного рода размежеваний, которые лежат в основе большинства латентных процессов политической жизни. При этом не нужно забывать, что важным условием сохранения политической системы является наличие в обществе консенсуса, пусть даже и не закрепленного в документах, относительно сущности государства, целей его появления и развития отношений между государством и обществом. Такой консенсус, на наш взгляд, в Израиле существует. Несмотря на продолжающиеся споры о точном определении Израиля как «государства евреев», или «государства еврейского народа», или «еврейского демократического государства», он заключается в сохранении, развитии и совершенствовании израильской государственности, создании благоприятного международного имиджа, конструктивных отношений с партнерами на мировой арене. В любом случае пример развития Государства Израиль со времени своего образования до сегодняшнего дня показывает высокий уровень адаптивности и устойчивости его политико-правовой системы к вызовам разнородной внутренней среды и внешним воздействиям на региональном уровне.

Constitutional Legal and Political Institutions of the State of Israel (Summary)

*Ekaterina V. Vorobieva**

The article analyzes constitutional, legal and political institutions of Israel, their correlation and interconnection. The author offers an in-depth analysis as to the deliberation, implementation and evolution of these institutions.

First, the article dwells on the constitutional system of Israel pointing out that there is no written constitution, which is substituted by several constitutional laws and certain mechanisms, which sustain the state from falling into constitutional vacuum. The major actor in this field is the Parliament of Israel – Knesset, which possesses a wide range of powers including the power to elect prime minister and president. Further, the author describes how Knesset works, pinpoints its peculiarities and demonstrates how it has been evolving.

As the second factor influencing political and legal system of Israel the author names the correlation between state and political institutions. In this regard, attention is drawn to the work of the Supreme Court, which apart from supervising constitutionality of the laws also controls the activity of the Parliament. An important place in the Israeli political system is occupied by political parties. Their main characteristics and overall impact on the system are also given in the article.

Other factors influencing the political system of Israel are the socio-cultural ones, such as relationship between religious and state authorities, different cultural groups within Israel (ashkenazi and sefards). The author concludes that the prominent feature of the Israeli political system is its heterogeneity, which in no way inhibits political process due to the consensus inside the Israeli society.

* Ekaterina V. Vorobieva – post-graduate student at the Chair of Constitutional Law, MGIMO–University MFA Russia.