

Особенности взаимоотношений между исполнительной и законодательной ветвями власти в Израиле

*Маламуд А.И.**

Статья посвящена особенностям взаимоотношений между исполнительной и законодательной ветвями власти в Израиле, где правительство страны на всем протяжении истории государства оказывает большое влияние на деятельность парламента. Актуальность обусловлена рассмотрением в статье новых предложений, реализация которых позволила бы повысить эффективность парламентского контроля над деятельностью правительства.

Ключевые слова: исполнительная и законодательная власть Израиля; законотворческая деятельность; парламентский контроль над деятельностью правительства.

Государство Израиль повсеместно признано демократическим, что, казалось бы, должно подразумевать и то, что в стране неукоснительно соблюдается принцип разделения властей. В реальности, однако, ситуация в этой сфере была и остается весьма сложной и запутанной. В настоящей работе на основе анализа большого корпуса документов и статистических материалов, впервые вводимых в отечественный научный оборот, критически переосмысливаются взаимоотношения между правительством и парламентом Израиля. В заключительной части статьи рассматриваются новые предложения, реализация которых позволит обеспечить большую независимость ветвей власти друг от друга.

* Маламуд Алина Игоревна – соискатель кафедры конституционного права МГИМО (У) МИД России.

На всем протяжении истории Государства Израиль правительство страны оказывало огромное влияние на деятельность парламента (Кнессета). На то были две очевидные причины: во-первых, почти все министры, входившие в состав всех правительств, были одновременно депутатами Кнессета, а во-вторых, само существование правительства зависело и зависит от поддержки коалиции в Кнессете: в случае, если правительство не опирается на поддержку большинства парламентариев, оно будет смещено в ходе голосования по вотуму недоверия, проходящему едва ли не еженедельно.

Нужно отметить, что действующим законодательством установлено разное количество чтений, необходимых для принятия законопроекта, выдвигаемого отдельными депутатами и выдвигаемого от имени правительства: в последнем случае нет необходимости в предварительном чтении. Учитывая, во-первых, что голосование по почти всем законопроектам во втором и в третьем чтениях проходят одновременно, а во-вторых, что от одного созыва Кнессета к другому переходят только законопроекты, принятые как минимум в первом чтении, правительство получает существенное преимущество в сфере законотворчества.

Существующая в рамках правительства Межминистерская комиссия по законодательству является органом, который в значительной мере определяет повестку дня Кнессета. Собранные в рамках настоящего исследования данные показывают, что в «эпоху Бен-Гуриона» – формативный период израильской государственности – более 93% принимаемых законов были именно правительственными инициативами. В первые же шесть лет работы Кнессета правительственными инициативами были более 98% принятых им законов!

**Доля правительственных законопроектов
в общем числе принятых Кнессетом законов
(эпоха абсолютного доминирования, 1949–1965 гг.)**

Созыв Кнессета	Годы работы	Принятые частные законопроекты, в т.ч. в процентах от общего числа принятых законов		Принятые правительственные законопроекты, в т.ч. в процентах от общего числа принятых законов	
Кнессет I созыва	1949–1951	4	2,0%	200	98,0%
Кнессет II созыва	1951–1955	5	1,8%	274	98,2%
Кнессет III созыва	1955–1959	21	7,4%	264	92,6%

Кнессет IV созыва	1959–1961	13	10,5%	111	89,5%
Кнессет V созыва	1961–1965	34	12,2%	244	87,8%
Всего	1949–1965	77	6,6%	1,093	93,4%

С течением времени доля частных законопроектов, подаваемых отдельными депутатами, постепенно росла (достигнув в Кнессете XI созыва 24,5% принятых законов), но до конца 1980-х гг. в общем числе принимаемых законов численность правительственных законопроектов как минимум втрое превышала численность инициатив отдельных парламентариев. Иными словами, на протяжении первых сорока лет израильской политической истории правительство занимало доминирующее положение и в сфере законодательства.

**Доля правительственных законопроектов
в общем числе принятых Кнессетом законов
(эпоха уверенного доминирования, 1965–1988 гг.)**

Созыв Кнессета	Годы работы	Принятые частные законопроекты, в т.ч. в процентах от общего числа принятых законов		Принятые правительственные законопроекты, в т.ч. в процентах от общего числа принятых законов	
Кнессет VI созыва	1965–1969	25	9.7%	234	90.3%
Кнессет VII созыва	1969–1973	40	12.5%	279	87.5%
Кнессет VIII созыва	1973–1977	72	20.0%	288	80.0%
Кнессет IX созыва	1977–1981	81	21.0%	304	79.0%
Кнессет X созыва	1981–1984	30	16.2%	155	83.8%
Кнессет XI созыва	1984–1988	71	24.5%	219	75.5%
Всего	1965–1988	319	17.7%	1,479	82.3%

Лишь начиная с конца 1980-х гг. депутаты Кнессета смогли в какой-то мере освободиться от доминирования правительства над процессом законотворческой деятельности. В последние два десятилетия примерно половина законов, принимаемых Кнессетом, была изначально внесена отдельными депутатами, тогда как другая половина – правительством.

**Доля правительственных законопроектов
в общем числе принятых Кнессетом законов
(эпоха парламентско-правительственного паритета,
1988–2009 гг.)**

Созыв Кнессета	Годы работы	Принятые частные законопроекты, в т.ч. в процентах от общего числа принятых законов		Принятые правительственные законопроекты, в т.ч. в процентах от общего числа принятых законов	
Кнессет XII созыва	1988–1992	143	40.7%	208	59.3%
Кнессет XIII созыва	1992–1996	250	53.4%	218	46.6%
Кнессет XIV созыва	1996–1999	140	51.2%	133	48.8%
Кнессет XV созыва	1999–2003	241	51.0%	231	49.0%
Кнессет XVI созыва	2003–2006	215	51.7%	201	48.3%
Кнессет XVII созыва	2006–2009	226	48.8%	237	51.2%
Всего	1988–2009	1215	49.7%	1228	50.3%

Данные, представленные выше, – собранные, систематизированные и проанализированные впервые в научной литературе, – при всей их значимости позволяют, однако, увидеть лишь часть картины. Из этих данных очевидно, что депутатам в последние два десятилетия удается принимать достаточно много законов, которые изначально не были инициированы правительством. Однако правительство все еще имеет подавляющее преимущество в сфере законотворчества, что видно из сравнения процента принятых правительственных и частных депутатских законопроектов. В Кнессете первого – девятого созывов были приняты и обрели силу закона более 90,4% законопроектов, выдвинутых от имени правительства (2198 из 2429), в то время как из частных законопроектов, поданных отдельными депутатами, были утверждены лишь 24,4% (295 из 1205). Затем ситуация с частными законопроектами еще более ухудшилась: депутаты стали подавать их все больше и больше (на рассмотрение Кнессета I созыва было подано 230 законопроектов, Кнессета XI созыва – 1062, Кнессета XVII созыва – 4799¹), но лишь единицы из них обретали силу закона. Кнессет X созыва утвердил 77,1% законодательных инициатив правительства и лишь 7,3% законопроектов, поданных отдельными депутатами; Кнессет XI созыва – 75,8% законодательных инициатив правительства и 9,2% частных законопроектов; Кнессет XII созыва – 85,6% правительственных и 9,6%

¹ См.: Дана Бландер, Эран Кляйн. Частное законотворчество. Иерусалим: Израильский институт демократии, 2002. С. 44 [на иврите].

частных законопроектов; Кнессет XIII созыва – 76,5% правительственных и 6,9% частных законопроектов; Кнессет XIV созыва – 72,7% правительственных и 5,2% частных законопроектов² и т.д. Иными словами, доминирование правительства над Кнессетом в сфере законодательства сохраняется и поныне.

На протяжении многих лет одним из наиболее очевидных механизмов контроля правительства над Кнессетом является процесс принятия так называемого Закона о хозяйственном регулировании, посредством которого все правительства проводили важнейшие реформы фактически в обход Кнессета. Этот закон принимается ежегодно, одновременно с Законом о государственном бюджете, являясь своего рода дополнением к нему. При этом на практике в этот закон включались самые различные нормы, порой фактически даже дезавуировавшие законы, уже принятые Кнессетом (их действие откладывалось или же «замораживалось» вовсе).

В Израиле, как и во многих других странах, профессиональная деятельность членов правительства на время занятия должностей приостанавливается, однако если они являются депутатами, то сохраняют свой мандат. В США, Франции, Норвегии и некоторых других странах установлено, что участие в правительстве несовместимо с осуществлением парламентского мандата. Подобное правило способствует усилению независимости правительства от парламента. В странах, где решающую роль в формировании правительства играет руководство партии, контролирующей большинство мест в парламенте, применяется обычно прямо противоположное правило. В Великобритании, например, премьер-министр и большинство ведущих министров должны быть депутатами Палаты общин. Проведенный в рамках настоящего исследования анализ показывает, что ситуация в Израиле практически идентична британской, и численность министров, не бывших при этом депутатами Кнессета, оставалась минимальной на протяжении большей части политической истории страны.

² См.: Шели Леви. Частное законотворчество в социальной сфере. Иерусалим: Исследовательский центр Кнессета, 2010. С. 2 [на иврите].

**Численность министров, не являвшихся депутатами Кнессета,
в различных составах правительства Израиля**

Правительство и численность министров, не являвшихся депутатами, в нем		Правительство и численность министров, не являвшихся депутатами, в нем	
1-е правительство	0	17-е правительство	7–8
2-е правительство	1	18-е правительство	1–2
3-е правительство	2	19-е правительство	0–1
4-е правительство	1	20-е правительство	1
5-е правительство	1	21-е правительство	1
6-е правительство	1	22-е правительство	1
7-е правительство	1	23-е правительство	1
8-е правительство	1–2	24-е правительство	2
9-е правительство	1	25-е правительство	1–2
10-е правительство	2	26-е правительство	3
11-е правительство	2–3	27-е правительство	2–3
12-е правительство	3	28-е правительство	1–2
13-е правительство	4	29-е правительство	3–4
14-е правительство	6	30-е правительство	2
15-е правительство	6–7	31-е правительство	0–2
16-е правительство	7–8	32-е правительство	1

Таким образом, хотя статья 5 (б) Основного закона о правительстве особо оговаривает, что только «глава правительства должен быть депутатом Кнессета; члены правительства могут не быть депутатами Кнессета», на практике в последние тридцать пять лет в Израиле работали пятнадцать правительств, лишь в одном из которых число министров, не бывших параллельно членами парламента, превышало три. В момент формирования трех израильских правительств – первого, девятого и тридцать первого – в них не входил ни один человек, не имевший депутатского мандата. В правительстве, сформированном 31 марта 2009 г. Биньямином Нетаньяху, из 30 министров депутатские мандаты имели все, кроме министра юстиции Якова Неэмана.

Одна из обязанностей Кнессета – осуществление надзора над правительством, что сделать весьма непросто, учитывая, что подавляющее большинство министров и все заместители министров являются депутатами Кнессета. Этот надзор осуществляется различными способами. Кнессет вправе потребовать у правительства информацию в рамках постоянных комиссий Кнессета, подкомиссий, парламентских следственных комиссий и на пленарном заседании – посредством обсуждений, предложений на повестку дня и интерпелляций (запросов).

Парламентские запросы. Депутат Кнессета вправе обратиться к министру с запросом по теме, касающейся работы этого министра. Запрос не должен содержать скандальных аргументов, обвинений, неэтичных формулировок, унижения достоинства Кнессета или принятых моральных норм, не должен касаться абстрактных юридических тем. В устных запросах не должны фигурировать ничьи имена или сведения, оглашение которых не является необходимостью для понимания смысла запроса. В некоторых случаях, когда, по мнению министра, к которому обращен запрос, публичный ответ может навредить интересам государства, он вправе не давать ответ на данный запрос.

В Кнессете различаются три типа парламентских запросов.

Обычный запрос состоит не более чем из 50 слов. Такой запрос передается председателю Кнессета, который уполномочен отменить его, внести в него уставное исправление или передать его министру, к которому он обращен. Ответ на разрешенный запрос будет дан в течение трех – шести недель. Ответ будет дан, как правило, на пленарном заседании министром, получившим запрос, его заместителем или другим министром. После получения ответа спрашивающий вправе устно задать короткий дополнительный вопрос, вытекающий из полученного им ответа. Спрашивающий вправе попросить получить ответ в письменном виде или опубликовать его в «Голосе Кнессета», не зачитывая ответ на пленарном заседании. На каждой зимней сессии Кнессета каждый депутат Кнессета вправе подать до 18 обычных запросов, а на каждой летней сессии – до 12.

Устный запрос состоит не более чем из 40 слов. В отличие от обычного запроса он зачитывается на пленарном заседании. Министр, к которому обращен запрос, его заместитель или другой министр должен дать ответ в течение двух дней (в редких случаях в течение одного дня) при условии, что запрос был подан в соответствии с регламентом. Каждую неделю подаются до семи устных запросов.

Прямой запрос состоит из одного или нескольких кратко сформулированных вопросов, направленных соответствующему министру через секретариат Кнессета. Ответ дается только в письменном виде, как правило, в течение 21 дня со дня получения запроса. Копия ответа передается председателю Кнессета. Количество прямых запросов, которое каждый депутат Кнессета вправе подать, – 60 за год и 30 за сессию.

В этой связи эксперты высказывают сомнения в самой эффективности парламентского запроса как формы контроля над правительством:

во-первых, специалисты обращают внимание на то, что достаточно большой процент запросов остается без ответа, а полученные ответы зачастую очень поверхностны и формальны. При этом депутаты почти никогда не подают дополнительные, «уточняющие» парламентские запросы и не «держат на контроле» те обещания, которые дают министры в ответах на их запросы³.

Дополнительным средством надзора являются отчеты Государственного контролера, которые передаются им Комиссии Кнессета по государственному контролю. После обсуждения каждого отчета свои заключения по нему Комиссия подает на обсуждение и утверждение пленарного заседания Кнессета. Традиционно главой Комиссии Кнессета по государственному контролю в Израиле является представитель парламентской оппозиции.

Кроме несения обязанностей в области надзора, Кнессет определяет полномочия правительства, руководствуясь Основным законом о правительстве. Ранее, до Кнессета XIII созыва, каждое правительство функционировало на основании доверия к нему Кнессета. Вотум недоверия Кнессета мог привести к отставке правительства. В 1996–2003 гг., когда действовала вторая редакция Основного закона о правительстве, Кнессет утверждал назначения министров, но не мог вынести вотум недоверия правительству, а только избранному премьер-министру. После того как 6 марта 2001 г. была принята третья редакция этого Основного закона, вотум недоверия вновь касается всего правительства, а не только его главы. Изменение в Основном законе о правительстве состоит в том, что сегодня для вынесения вотума недоверия правительству необходимо квалифицированное большинство депутатов Кнессета (из 120 депутатов как минимум 61), а не только большинство участников заседания, в ходе которого голосуется вотум недоверия, как было раньше.

Частое использование вотума недоверия как средства для нападок на правительство началось в Кнессете XI созыва, в период которого было зарегистрировано рекордное количество вотумов недоверия – 165. В Кнессете XIV созыва количество таких предложений составило «всего лишь» 84, в Кнессете XV созыва – 129, в Кнессете XVI созыва – 156. Однако все эти сотни голосований лишены какого-либо

³ См.: Хен Фридберг, Реувен Хазан. Контроль Кнессета над правительством: современное состояние и предложения по его реформированию. Иерусалим: Израильский институт демократии, 2009. С. 88–95 [на иврите].

практического смысла. До сегодняшнего дня только одно правительство Израиля ушло в отставку после голосования по вотуму недоверия; это произошло во время каденции Кнессета XII созыва, 15 марта 1990 г.

Известный израильский юрист и политолог, профессор Иерусалимского университета Реувен Хазан в своей изданной в 2001 г. монографии рассмотрел целый ряд предложений, реализация которых позволила бы повысить эффективность парламентского контроля над деятельностью правительства. С точки зрения проф. Р. Хазана, наиболее важную созидательную роль в обеспечении контроля над деятельностью исполнительной власти могут сыграть парламентские комиссии⁴. В опубликованной спустя восемь лет книге, соавтором которой он был, проф. Р. Хазан отмечал, что лишь отдельные из более чем двадцати высказывавшихся специалистами и собранных им предложений были реализованы, подавляющее же большинство так и не было воплощено в жизнь⁵.

Реализованы были следующие предложения:

1. Расширение и улучшение консультирования членов парламентских комиссий, создание при каждой комиссии должности штатного сотрудника, ответственного за сбор информации и профессиональное консультирование (к каждой комиссии был прикреплен сотрудник из парламентского центра по сбору информации и исследованиям).

2. Прикрепление к каждому комитету юридического советника.

3. Обязательство тех или иных государственных структур присылать информацию в парламентский центр по сбору информации и исследованиям (данное предложение имеет отношение к работе комитетов, так как именно они являются основными «потребителями» информации из иных государственных структур; оно было закреплено в законе, принятом Кнессетом в 1994 г.).

4. Обязанность министров предоставлять раз в полгода отчет парламентским комиссиям (предложение было принято, но еще не претворяется в жизнь).

5. Обязанность министра отчитываться перед той или иной парламентской комиссией, если ее члены решили, что министр должен

⁴ См.: Reuven Y. Hazan. *Reforming Parliamentary Committees: Israel in Comparative Perspective*. Columbus: Ohio State University Press, 2001.

⁵ См.: Хен Фридберг, Реувен Хазан. Контроль Кнессета над правительством. С. 134–135 [на иврите].

предоставить отчет (с этой целью в Регламент Кнессета были внесены поправки).

6. Исключение министров и их заместителей из числа членов парламентских комиссий (с этой целью в Регламент Кнессета были внесены поправки).

Вместе с тем целый ряд предложений по реформированию контрольных и надзорных функций комиссий Кнессета до настоящего времени не был реализован, хотя часть из них была предложена в отчете, подготовленном в 2007 г. группой специалистов под руководством тогдашнего спикера Кнессета Далии Ицик. Среди этих рекомендаций:

1. Ограничение законодательной инициативы отдельных депутатов (установление предельного максимального числа законопроектов, вносимых каждым депутатом), с целью облегчения работы парламентских комиссий.

2. Реорганизация парламентских комиссий – так, чтобы сферы их деятельности соответствовали сферам ответственности соответствующих министерств.

3. Ограничение числа парламентских комиссий, в которые может входить депутат (с целью улучшить посещаемость заседаний парламентских комиссий).

4. Увеличение бюджета парламентских комиссий и выведение его из-под контроля правительства.

5. Разделение Комиссии по иностранным делам и обороне на две самостоятельных комиссии.

6. Закрепление за каждым депутатом – членом той или иной комиссии определенного направления деятельности.

7. Предоставление комиссиям права обязывать государственных служащих являться на слушания в комиссии и права требовать любую документацию, которую депутаты – члены комиссий сочтут нужной.

8. Ограничение возможности фракций менять членов комиссий (в настоящее время руководители фракций могут по своему усмотрению отзывать или заменять тех или иных депутатов, мнение которых по обсуждаемым вопросам не соответствует «генеральной линии» партии, от которой они были избраны).

9. Предоставление комиссиям ежегодного бюджета, предназначенного для оплаты проведения необходимых им исследовательских проектов.

10. Предоставление комиссиям права требовать от вызываемого им представителя правительства письменного отчета (эта норма уже введена в Комиссии Кнессета по вопросам конституции, законодательства и права, но только в ней).

11. Определение конкретных полномочий председателей парламентских комиссий.

12. Улучшение качества надзора за исполнением рекомендаций комиссий (в частности, путем создания структуры, в чьи обязанности входило бы представлять отчеты о реакции правительства на предложения комиссий и о том, в какой степени правительством принимаются те или иные рекомендации комиссий).

13. Осуществление систематического контроля со стороны комиссий за исполнением профильных законов, относящихся к сфере их компетенции.

14. Обязанность правительства реагировать на рекомендации комитетов и проводить обсуждения по ним в установленный срок.

15. Информирование председателя Кнессета о выводах и результатах работы комиссий как минимум один раз в два месяца.

Принятие этих рекомендаций может существенно улучшить парламентский контроль за деятельностью правительства, установит конкретные и четкие рамки взаимоотношений между органами исполнительной и законодательной власти.

Библиографический список

Дана Бландер и Эран Кляйн, *Частное законотворчество* (Иерусалим: Израильский институт демократии, 2002). [на иврите].

Шели Леви, «Частное законотворчество в социальной сфере» (Иерусалим: Исследовательский центр Кнессета, 2010). [на иврите].

Хен Фридберг и Реувен Хазан, *Контроль Кнессета над правительством: современное состояние и предложения по его реформированию* (Иерусалим: Израильский институт демократии, 2009). [на иврите].

Reuven Y. Hazan, *Reforming Parliamentary Committees: Israel in Comparative Perspective* (Columbus: Ohio State University Press, 2001).

Characteristics of Relationship between Executive and Legislative Branches of Power in Israel (Summary)

*Alina I. Malamud**

The article is dedicated to characteristics of relationship between executive and legislative branches of power in Israel where the Government of the Country has a big influence on Parliament functioning during all the history of the State. The topicality is stipulated by examination in the article of new suggestions, implementation of which could improve the effectiveness of parliamentary control over the activities of the Government.

Keywords: Executive power; legislative power; Government; Parliament; control over; Israel.

* Alina I. Malamud – post-graduate student of the Chair of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia.