

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Становление и развитие израильского парламентаризма

Чайко И.А.*

Израиль, при всей специфичности и уникальности своей конституционно-правовой системы, обладает в то же время общедемократическими чертами, включающими среди прочего парламентаризм.

Парламентаризм в устоявшемся, классическом понимании есть форма государственного управления, которой присущи ведущее положение парламента в системе высших органов государственной власти, его контроль за исполнительной властью, разделение законодательного и исполнительного труда, наличие привилегий у депутатов и их юридическая независимость от избирателей.¹

Формирование парламентаризма как одного из институтов современной демократии происходило в Израиле как под влиянием опыта жизни самого еврейского народа и сионистской практики, так и под влиянием деятельности аналогичных органов в европейских странах с парламентской формой правления, особенно Великобритании, имевшей более четверти века мандат Лиги Наций на Палестину.²

Становление нынешней системы демократических политико-правовых учреждений началось еще до провозглашения Государства Израиль 15 мая 1948 года. Практика сионистского движения и деятельность политических институтов в рамках автономного Ишува³ в период дей-

* Чайко Ирина Александровна – аспирант кафедры политической теории, младший научный сотрудник Центра ближневосточных исследований МГИМО (У) МИД России.

¹ Могунова М.А. Парламенты зарубежных государств // Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М: НОРМА, 2002. С. 235.

² Мандат Лиги Наций на Палестину от 24 июля 1922 г. // Истоки и история проблемы Палестины. 1917-1988 гг. ООН. Нью-Йорк, 1990. С. 86. ³ Ишув – еврейская община Эрец-Исраэль (с иврита – «Земля Израиля») до образования независимого Государства Израиль.

ствия британского мандата Лиги Наций на Палестину сформировали ту систему организации власти, которая оказала значительное влияние на развитие современного израильского государства.

В структуре и деятельности органов Сионистской организации были видны не только элементы демократического толка, но и некоторые элементы собственно будущего израильского парламентаризма. Так, политическое устройство Ишува, а затем и Государства Израиль унаследовали пропорциональную избирательную систему, большое количество политических партий, коалиционное правление, специфический порядок работы Кнессета. Уже в сионистском движении существовало разделение на квазипарламент – Сионистский конгресс и квазиправительство – правление Сионистской организации. Для «государства в пути» (так называли автономный Ишув в период действия мандата) также характерно действие парламентского и исполнительного органов – Совета депутатов и правления Национального комитета соответственно. Статус и полномочия этих учреждений были определены в законодательных актах, принятых британскими властями.

В соответствии с Декретом о религиозных общинах и их организации от 1926 г. общинная еврейская организация рассматривалась властями мандата как религиозная система, в связи с чем основные функции официально признанных учреждений Ишува в Эрец-Исраэль – Совета депутатов и Правления Национального комитета – сводились к предоставлению религиозных услуг, урегулированию внутренних вопросов общины, а также сбору налогов. Несмотря на это, формулировки декрета трактовались достаточно широко – реально объем полномочий этих учреждений выходил за рамки установленных. Практически Совет депутатов и вместе с ним и Правление национального комитета, избираемое парламентским большинством, являлись органами власти, осуществлявшими политическое представительство общины перед администрацией мандата. Британские власти, чье основное внимание было сосредоточено на контроле за соблюдением прав человека на территории Палестины,⁴ в общем, не препятствовали такому положению дел. В политической деятельности членам общины представлялась значительная автономия.

Главным представительным органом организованного Ишува стал Совет депутатов, выборы в который проводились раз в четыре года, начиная с 1920 г. В выборах имели право участвовать все еврейские

⁴ Sager S. The Parliamentary System of Israel. Seracuse, 1985. P. 7-8.

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

Особенностью развития парламентаризма во времена Ишува был тот факт, что, несмотря на официальное признание властями мандата общенационального статуса Совета депутатов и Правления национального комитета, они не являлись общепризнанными учреждениями среди членов общины. Помимо них существовал ряд других независимых организаций и групп, представлявших определенные слои населения. О легитимности формирующейся системы власти в «государстве в пути» говорить было пока рано.

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

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

После образования Государства Израиль 15 мая 1948 г. на основании резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 181/II от 29 ноября 1947 года⁵ о разделе Палестины на два государства – еврейское и арабское – процесс развития парламентаризма и формирования системы демократических институтов продолжался в рамках тех основных тенденций, которые были определены в период Ишува. Сохранялась пре-

⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 181(II) от 29 ноября 1947 г. // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, вторая сессия. Пленарные заседания. Нью-Йорк, 1947.

жняя цель создания демократического государства с парламентской формой правления, общий смысл которой подтвержден Декларацией независимости.

В первые годы существования Государства Израиль значительным достижением в вопросе распределения полномочий между государственными, а также между государственными и негосударственными структурами стало признание авторитета центральных органов власти (согласно концепции «государственности») ⁶ и легитимности системы со стороны различных групп и партий, их согласие принять парламентские «правила игры» и представить своих кандидатов для участия в выборах в состав Кнессета (израильского парламента). Это событие свидетельствовало о начале воплощения в жизнь одного из основных принципов парламентаризма – верховенства закона и права.

Приспособление государства к новым условиям осложнялось отсутствием конституционных норм, законодательной базы, на основании которой могли бы решаться вопросы организации и распределения полномочий. Прежде деятельность учреждений Ишува опиралась на законодательство мандата, однако существовала реальная возможность обойти эти законы, оправдывая это национальными интересами. Национальные законодательные акты не носили характера жесткой законности и могли быть изменены исполнительными органами или истолкованы по-своему. Как правило, все возникающие политические споры разрешались посредством различного рода договоренностей и соглашений. С образованием независимого государства возникала жесткая необходимость определения политико-правового статуса законодательных и исполнительных структур, чему и уделялось особое внимание.

В Декрете о порядке отправления власти и судопроизводстве, первом законодательном акте в истории Государства Израиль, принятом на основании Декларации независимости, Временный совет государства становился законодательным органом, а Временное правительство – исполнительным. Этот декрет создал первичную нормативную базу для структуры государственных учреждений в Израиле.⁷

⁶ Согласно концепции «государственности», предложенной Д. Бен-Гурионом (лидер доминирующей рабочей партии МАПАЙ, впоследствии «Авода», первый премьер-министр Израиля), обязанность выполнения функций независимых организаций и групп по наиболее важным областям – оборона, образование и др. – должна была перейти к государственным органам власти.

⁷ Харрис Р. Формирование израильской судебной системы // Формирование судебной

Уже изначально переходному парламентскому органу – Временному совету – официально, согласно декрету, принадлежал наивысший статус в системе государственных учреждений. Теоретически исполнительная власть была подчинена законодательной, определяющей основы внутренней и внешней политики, принципы налогообложения и бюджетного финансирования и некоторые другие. Но первичная основа израильского парламентаризма, в отличие от большинства западных стран, закладывалась таким образом, что на практике исполнительная власть обладала достаточно широкими полномочиями и не всегда оказывалась подконтрольной парламенту. Например, в том, что касается законодательных полномочий, согласно Декрету о порядке отправления власти и судопроизводстве, в условиях объявленного парламентом чрезвычайного положения правительство получало полномочия подписывать указы (руководствуясь соображениями безопасности), приостанавливающие действия принятых парламентом законов. Эта особенность израильского парламентаризма, заложенная уже в первом законе Государства Израиль, сохранилась до настоящего момента – наряду с формальным верховенством законодательной власти существует исполнительная власть, в некоторой степени наделенная законодательными полномочиями.

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

В решении о разделе Палестины, принятом Генеральной Ассамблее ООН 29 ноября 1947 года, содержалось требование, как по отношению к еврейскому, так и арабскому государству, введения демократической конституции: «Учредительное собрание каждого государства – еврейского и арабского – должно ввести демократическую конституцию»⁸. В соответствии с Декларацией независимости Израиля разра-

системы и внешнеполитической ориентации Израиля // Становление израильской демократии. Первое десятилетие. Тель-Авив, 2001. С. 62.

⁸ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 181(II) от 29 ноября 1947 г. // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, вторая сессия. Пленарные заседания. Нью-Йорк, 1947.

боткой проекта конституции должно было заниматься Учредительное собрание, избранное не позднее 1 октября 1948 года. Согласно принятой конституции предполагалось формирование исполнительных и законодательных органов государства. После принятия конституции Учредительное собрание следовало распустить.

Однако после обсуждения сформированной Временным советом специальной комиссией нескольких проектов конституции было принято решение не обязывать Учредительное собрание принимать основной правовой документ государства на том этапе.

Согласно Ордонансу о переходе к Учредительному собранию от 13 января 1949 года, с созывом Учредительного собрания Временный совет должен был быть распущен. Смысл ордонанса состоял в том, что Учредительное собрание еще до своего избрания превратилось в парламент с учредительными функциями. Можно утверждать, что процесс этот явно облегчал принятие в стране конституции.⁹ Учредительное собрание было переименовано в «Кнессет» на основании Закона переходного периода от 16 февраля 1949 года, т.е. уже после выборов в его состав 25 января 1925 года, которые можно назвать выборами в состав Кнессета первого созыва.

Статус израильского парламента как учредительного органа был подтвержден и знаменитым постановлением «Харари»¹⁰ от 13 июня 1950 года, согласно которому Кнессет первого созыва поручил Комиссии по вопросам конституции, праву и судопроизводству подготовку проекта конституции государства.

С начала 50-х годов до принятия постановления «Харари» в израильских политико-правовых кругах развернулась бурная полемика по вопросу о принятии конституции. Наряду с существованием противников и сторонников ее принятия имелись юристы, предлагавшие считать Декларацию независимости конституцией Израиля. Неприемлемость этой идеи очевидна. Декларация не содержала четкого руководства к действиям по реализации и принятию различных законов и не была конституционным законом. Она предназначалась для установления самого факта возникновения государства в связи с необходимостью его признания международным правом.¹¹

⁹ Воробьев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. М., 2002. С. 41.

¹⁰ Названо именем депутата Кнессета Изхара Харари, предложившего проект постановления.

¹¹ Сапронова М.А. Конституционное право Израиля. Конституционное право зарубежных стран. С. 805.

Справедливо полагать, что полномочия Кнессета по принятию конституции, как учредительного собрания не означали обязательность принятия конституции. Представляя интересы избравшего его народа, пользуясь своим демократическим правом, парламент мог самостоятельно принимать столь важные для общества и государства решения в зависимости от изменяющихся условий.

«Постановление Харари» явилось компромиссным решением вопроса по конституции. Суть его заключалась в том, что Конституция Государства Израиль рано или поздно должна быть принята. Согласно Декларации независимости обязанность составления и учреждения конституции сохраняется за каждым составом Кнессета. Все правительства Израиля принимают на себя обязательство выполнить эту задачу.

На основании вышеупомянутых законодательных актов правовой статус Кнессета был окончательно определен еще до выхода в свет Основного закона о Кнессете 1958 г. (Basic Law: The Knesset)¹² и Основного закона о правительстве 1968 г. (Basic Law: The Government)¹³. Принцип организации и функционирования власти достаточно четко обозначался в первых правовых документах Государства Израиль.

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

До настоящего времени принято 11 основных законов. Окончательное определение статуса этих законов как конституционных, имеющих высшую законодательную ценность в Израиле было дано, согласно постановлению Верховного Суда, только в ноябре 1995 г. Постановлением утверждалось нормативное превосходство основных законов над обычными. Внесение поправок в основной закон стало возможно лишь с принятием нового основного закона. До 1995 г. особая значимость лишь некоторых основных законов подтверждалась

¹² Basic Law: The Knesset (1958) (Full text and Amendments) // The Bill was published in Hatza' ot Chok № 180 of 5714, P. 18. http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic2_eng.htm.

¹³ Basic Law: The Government (1968) (Full text and Amendments) // The Bill and Explanatory Note were published in Hatza' ot Chok № 702 of 5726, P. 160. http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic1_eng.htm.

наличием в них специальных статей, усложняющих процесс внесения поправок или изменения положений документа абсолютным или квалифицированным большинством голосов депутатов Кнессета.

Среди всех принятых на сегодняшний день законов выделим несколько дающих непосредственное представление об основных чертах и особенностях израильского парламентаризма: Основной закон о Кнессете (1958 г.), Основной закон о президенте государства (1964 г.), Основной закон о правительстве (1968 г.), дважды обновленный в 1992 и 2001 гг., Основной закон о профессиональной свободе (1992 г.), пересмотренный и вновь утвержденный в 1994 г., Основной закон о достоинстве и свободе личности (1992 г.). Существенным дополнением к этим законам являются обычные законы: Закон о неприкосновенности депутатов, их правах и обязанностях (1959 г.), Закон о выборах в Кнессет (1969 г.), Закон о финансировании партий (1973 г.), Закон о партиях (1992 г.).

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

Согласно Основному закону о Кнессете 1958 г., Кнессет – это парламент Государства Израиль (ст. 1), наделенный, как отмечалось, учредительными функциями. Непосредственно в его состав входят 120 депутатов (ст. 3), которые избираются путем всеобщих, общенациональных, тайных и пропорциональных выборов (ст. 4). Депутаты пользуются парламентской неприкосновенностью (ст. 17). Срок полномочий Кнессета – 4 года (ст. 8). До настоящего времени Кнессет созывался 16 раз. Выборы последнего созыва израильского парламента были внеочередными и состоялись в 2003 г.

Одной из функций Кнессета, как и всех других парламентов, является законодательная. Для того чтобы стать законом, проект должен пройти три чтения. Традиционно наибольшие шансы на прохождение имеют законопроекты, предложенные на обсуждение правительством.

С законодательной деятельностью Кнессета, а точнее, с ее ограничением связана одна из особенностей израильского парламентаризма. Начиная с 1981 г. Верховный Суд Израиля, как орган конституционно-

го надзора, считается правомочным выносить вердикты о законности постановлений, получивших большинство голосов в Кнессете. Это касается только тех законодательных актов, которые противостоят статьям основных законов, что подтверждено уже упоминавшимся постановлением Верховного суда 1995 г.

С принятием в 90-х годах двух основных законов – Основного закона о профессиональной свободе и Основного закона о достоинстве и свободе личности – контроль за законодательной деятельностью Кнессета стал более строгим. Законами вводились так называемые «ограничивающие параграфы», означающие, что нарушение положений основных законов возможно лишь для «...достижения подобающей цели на основании закона, соответствующего системе ценностей Государства Израиль...». При этом нарушение должно быть по возможности минимальным. Такое положение дел одновременно призвано было защитить и систему национальных ценностей Государства Израиль как «еврейского и демократического», а также устанавливало принципы, за рамки которых не может выйти законодатель. Возросла роль Верховного суда, призванного контролировать соблюдение правил при принятии Кнессетом новых законопроектов.

Принятие Основного закона о профессиональной свободе и Основного закона о достоинстве и свободе личности (событие, которое многие специалисты по Израилю называют «конституционной революцией»), привнеся либеральный аспект в правовую систему государства, стало важным элементом в разрешении одного из наиболее актуальных вопросов – защиты основных прав и свобод граждан. В отсутствие четко выраженных в законодательстве конституционных гарантий уважения и соблюдения прав человека, при возможности властей их ограничения в условиях чрезвычайного положения, либерально-ориентированная политика Верховного Суда по защите интересов личности приобретает существенное значение. Этим объясняется и стабильно высокая поддержка деятельности этого органа власти в обществе.

Другая важная функция Кнессета – представительство интересов разнородного израильского общества, а это напрямую связано с особенностями избирательной системы государства. Помимо Основного закона о Кнессете, правовой основой избирательной системы и системы представительства в Израиле можно считать следующие законы, не имеющие статуса основных: Закон о выборах в Кнессет (1969 г.), Закон о финансировании партий (1973 г.), Закон о партиях (1992 г.).

В Израиле еще со времен Ишува действует уникальная в своем роде пропорциональная избирательная система в чистом виде. Такая система как никакая другая дает возможность быть представленными в Кнессете всем политическим течениям и организациям, тем более что, согласно Закону о партиях, установлен достаточно низкий избирательный порог в 1,5% голосов (начиная с выборов в состав Кнессета в 1992 г.). Для Израиля это очень важно при большой разнородности населения.

Моментом, подвергающимся особой критике, является факт принесения интересов большинства в угоду фракциям, представляющим незначительное меньшинство населения. На возможность возникновения подобной тенденции при обилии партий, существовавших в Государстве Израиль во все периоды его политической эволюции, указывал еще Д. Бен-Гурион, отдавая явное предпочтение мажоритарной системе.¹⁴

За всю историю Израиля ни одна партия не получала в Кнессете абсолютного большинства (61 депутатский мандат). Даже до 1965 г. в период гегемонии одной партии МАПАЙ, которая «не просто была правящей – она и была властью»¹⁵, возможно было получить чуть больше одной трети мандатов. Наиболее распространенным способом преодоления такой ситуации оказывается поддержка небольших парламентских фракций. «Понимая, что без них не обойтись, мелкие фракции требуют за свою поддержку министерские и другие посты, принятия нужных законов, в том числе религиозных, а часто и перевода денежных средств, причем немалых, из госбюджета на их счета»¹⁶. Приведем один из последних¹⁷ примеров: сразу после выборов 2003 г. было достигнуто соглашение о вхождении партии «Исраэль ба-алия» (ИБА) в «Ликуд»¹⁸, что привело к увеличению числа членов фракции правящей партии до сорока мандатов. Н. Щаранскому, главе ИБА, был обещан (и предоставлен) пост министра по делам Иерусалима и связям с диаспорой, а «Ликуд» обязался погасить долги ИБА, превысившие 14 миллионов шекелей. Указанные блага ИБА получила всего за 2 мандата.

¹⁴ Даути А. Создание государства и формирование нации // Становление израильской демократии. Первое десятилетие. Книга 1. Тель-Авив, 2001. С. 58-59.

¹⁵ Гейзель З. Политические структуры Государства Израиль. М., 2001. С. 260.

¹⁶ Воробьев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. С. 175.

¹⁷ Эпштейн А.Д. Повторный триумф Ариэля Шарона (анализ итогов выборов в Кнессет и перспектив тридцатого правительства Израиля) // Ближний Восток и современность (выпуск восемнадцатый). М., 2003. С. 127.

¹⁸ В настоящий момент правящая общезраильская праволиберальная партия.

Своеобразно положение клерикальных сил, во многом объяснимое политической ролью религиозных партий, без которых в Израиле невозможно сформировать ни одну правящую коалицию. Правящие партии Израиля за их политическую поддержку идут на постоянные уступки, чем и объясняется все возрастающее желание религиозных кругов влиять на жизнь израильского общества.¹⁹

Таким образом, мелкие и религиозные партии могут укрепить свои позиции. В большей степени это, конечно, касается ультраортодоксальных партий, которые обычно занимают достаточно жесткую позицию и различными методами пытаются оказывать нажим на правительство посредством угроз выхода из коалиции. Достаточно часто это касается вопросов первостепенной важности для общества и государства.

С 1965 г., когда, как пишет израильский политик и ученый Зеэв Гейзель, начинается этап «противостояния двух крупных партий», когда на выборах в Кнессет 6-го созыва блок ГАЛАХ²⁰ получил 26 мандатов, впервые перешагнув через 20-мандатный рубеж²¹. Партиям приходится организовывать вокруг себя как можно большую коалицию, принося в жертву интересы избирателей, нарушая реальное представительство. И хотя биполярность окончательно утвердилась после выборов 1977 г., предпосылки ее становления проявились намного раньше.

В 2001 г. (т.е. еще до выборов в состав Кнессета 16-го созыва) З. Гейзель высказал предположение о том, что после выборов 1999 г., когда впервые ни один из списков не набрал 30 мандатов, гегемония двух партий при израильской многопартийной системе закончилась. У них не было большинства в Кнессете. Общее число списков, прошедших в Кнессет, возросло по сравнению с двумя предыдущими кампаниями на 50%. Возможно, это говорит о начале нового, третьего этапа развития израильского парламентаризма – «этапа партийного полиморфизма (как это существует в Италии или Франции)»²².

Внеочередные выборы 2003 г. продолжили эту тенденцию, вновь две партии, получившие наибольшее количество мандатов, – правая «Ликуд» – 37 и левая «Авода»²³ – 19 – в сумме не имеют большинства

¹⁹ Карасова Т.А. Некоторые особенности внутриполитического развития современного Израиля // Ближний Восток и современность. Сборник статей (выпуск шестой). М., 1998. С. 57.

²⁰ Объединенный блок движения Херут и Либеральной партии, образованный в 1965 г.

²¹ Гейзель З. Политические структуры Государства Израиль. С. 262.

²² Там же. С. 261.

²³ Общеизраильская рабочая партия, образованная в 1968 г.

в Кнессете²⁴. Главной сенсацией выборов оказались результаты, достигнутые антиклерикальной центристской партией «Шинуй» – 15 мандатов, что говорит в пользу «партийного полиморфизма». Последствием сохранения указанной тенденции станет все большее нарушение справедливого представительства как следствие необходимости формирования более многочисленных коалиций.

В целом после последних выборов в Кнессет 16-го созыва сохраняется общая тенденция противостояния между светской и религиозной частями израильского общества. Как и после выборов в Кнессет 15-го созыва, достаточно фрагментарно оказываются представленными русские и арабы. Несколько увеличилось представительство крайне правых сил в лице ультранационалистов из движения «Национальное единство» – они получили 7 мандатов вместо прежних 4, в то время как крайне левые ультраортодоксы из партии «Яхудат ха-тора» сохранили за собой прежние 5 мест.

Некоторые издержки, связанные с всевластием партийных штабов при составлении партийных списков, были устранены в 90-х гг. Согласно второй части Закона о партиях 1992 г., были введены промежуточные выборы для отбора кандидатов в Кнессет – «праймериз» (раньше это входило в компетенцию исключительно штабов партий). «Учтенные»²⁵ граждане получили возможность выбирать среди кандидатов от одной партии. Нововведение способствовало обновлению элиты. На выборах 1996 г. 40% депутатов пришли в политику впервые²⁶.

На представительство в Израиле оказывают влияние не только издержки избирательной системы, связанные с составлением партийных списков, формированием парламентских коалиций и т.п. Как совершенно справедливо замечает Б. Нойбергер, не только в Израиле, но и во всем мире не существует парламента, в котором «все группы населения государства были бы представлены в точном соответствии с их удельным весом в нем». Представительство таких групп населения, как женщины, молодежь, выходцы из стран Востока, арабы и рабочие, в Кнессете далеко не является отражением их реального демографического веса. По мнению Б. Нойбергера, «репрезентация различных групп может служить важным показателем реального – а не демографического – соотношения в той или иной системе»²⁷.

²⁴ 2003 Knesset election results //Jerusalem Post. January 30, 2003.

²⁵ «Учтенные» – лица, привлеченные в партию во время активной кампании перед приближающимися промежуточными выборами.

²⁶ Воробьев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. С. 193.

²⁷ Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? С. 31-32.

К недостаткам представительной демократии относится невозможность точно отразить распределение мнений в обществе по каждому вопросу. Избиратель, голосуя за партию, руководствуется самыми разными соображениями. В Израиле кто-то, например, поддерживает «Ликуд» благодаря его борьбе за неделимую Эрец-Исраэль, кто-то в силу близости к религии и традиции и т.д. Получается, что даже в отношении важнейших вопросов, по которым партии занимают наиболее четкие позиции, трудно понять, как распределяются мнения избирателей.²⁸

Обратим внимание и на то, что сама система голосования в Израиле «побуждает избирателей или некоторые группы избирателей не столько проголосовать, выразив свой политический выбор, сколько заявить о некой социальной или этнической принадлежности»²⁹. Эту мысль подтверждает и тот факт, что со времени вступления в силу Основного закона о правительстве 1992 г. и до момента отмены его действия с введением прямых выборов главы правительства повысилось представительство религиозных партий. Израильский исследователь Дон-Ехийя Э. пишет: «...важным фактором, способствующим успеху на выборах религиозных партий, послужило воздействие новой избирательной системы... Партиями, получившими выгоду от введения новой системы выборов, оказались как религиозные, так и этнические. Система двух бюллетеней (two-ballot electoral system) нейтрализовала политические последствия идеологического деления. Это объяснялось тем, что теперь политические и идеологические предпочтения могли быть реализованы через прямое избрание главы исполнительной власти, в то время как свою религиозную и этническую принадлежность и интересы в этом отношении избиратель мог выразить на парламентских выборах»³⁰.

Идеального представительства не существует. Это обусловлено и тенденцией повсеместного усиления воздействия на парламент многообразных групп давления, представляющих, как правило, интересы различных группировок внутри правящих классов,³¹ влияние капитала и фактическое отстранение народа от власти в промежутках между

²⁸ Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? С. 34-35.

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

³⁰ Don-Yehiya E. Religion, Ethnicity and Electoral Reform: The Religious Parties and the 1996 Elections // Israel at the Polls, 1996. Ed. by Elazar D.J. and Sandler S. London, 1998. P. 101.

³¹ Моргунова М.А. Парламенты зарубежных государств // Конституционное право зарубежных стран. С. 236.

выборами, бюрократизация власти с отрывом депутатов и чиновников от простых граждан и, как следствие, слабая легитимность власти, проблема неправильно поданных голосов и многие другие моменты, в сумме значительно искажающие представительство. Поэтому судить о степени представительства как сущностной характеристике парламентаризма в Израиле можно, лишь исходя из мирового опыта, который демонстрирует многочисленные издержки представительной демократии.

Одной из функций Кнессета является контроль за деятельностью правительства. Правительство несет ответственность перед органом, избранным народом, опирается на парламентское большинство при разработке внутри- и внешнеполитического курса, при подготовке законопроектов, принятии различного рода политических решений. Специфика взаимоотношений между Кнессетом и правительством отражена в Основном законе о правительстве. Всего с момента образования Государства Израиль таких законов было принято три: Основной закон о правительстве 1968 г., Основной закон о правительстве 1992 г. и Основной закон о правительстве 2001 г., при этом последующий отменял предыдущий. Принятие каждого было обусловлено конкретной политической ситуацией, существовавшей в Израиле в разные исторические периоды. Именно с их помощью правящие круги Израиля пытались решать наиболее сложные проблемы государственно-правового строительства.³²

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

Принятие Основного закона о правительстве оказалось существенным для определения типа и особенностей парламентской системы государства. Главными характеристиками способа правления в государстве после принятия этого закона Б. Нойбергер считает сочетание французской (времен Третьей и Четвертой республик) и британской моделей в политическом строе Израиля,

³² Воробев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. С. 200.

крайнюю многопартийность и отсутствие у главы правительства возможности распустить Кнессет.³³

Однако положение правительства согласно закону представлялось достаточно шатким. В законе 1968 г. не содержалось предписаний, устанавливающих кворум в форме квалифицированного большинства при утверждении состава правительства. Возникла опасность постоянной критики работы правительства, уязвимости со стороны оппозиции, которая в любой момент могла поставить на голосование вопрос о вотуме недоверия органу исполнительной власти. Такое положение дел могло стать причиной сложностей при одобрении решений и принятии законопроектов, предложенных на рассмотрение правительством.

Принятию Основного закона о правительстве 1992 г. способствовал ряд причин. К концу 80-х годов в Израиле сложилась ситуация, когда разрыв между двумя крупнейшими партиями «Ликуд» и «Авода» стал минимальным. При сильной многопартийности, наличии значительного количества мелких партий возникла возможность шантажа такими партиями крупных партий в вопросе обеспечения им большинства в парламенте при формировании правительства.

Еще больше ситуация осложнилась в 1990 г. после распада правительства национального единства. При имевшейся многочисленности мелких партий создавалась ситуация чрезмерного усиления их влияния, что противоречило реальной расстановке сил на политической арене.

Фактическая парализация работы парламента и правительства способствовала резкой критике в адрес избирательной системы. Именно в это время достаточно актуальным стал вопрос об обсуждении высказанной в 1988 г. рядом депутатов Кнессета идеи, предложенной в виде законопроекта, о введении прямых выборов премьер-министра.

С принятием в 1992 г. второго по счету Основного закона о правительстве³⁴ начинается новый этап трансформации структуры взаимоотношений между высшими органами власти. Новшеством стало введение прямых всеобщих выборов премьер-министра страны. Этот факт знаменовал собой отход от парламентарной системы правления в сторону усиления исполнительной власти, свойственного президентской и смешанной форме правления.

³³ Нойбергер Б. Верховная власть Кнессета или приоритет правительства? С. 14.

³⁴ Основной закон о правительстве 1992 г. (перевод с фр. Воробьева В.П.). Источник: Воробьев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. С. 302-308.

Для обозначения нового строя в Израиле употреблялся даже специальный термин – «президентарный». Нововведение явилось уникальным событием для мировой истории, когда в парламентской республике при многопартийной системе премьер-министр избирается на всеобщих выборах. Теперь выборы в Кнессет проходили по прежней пропорциональной системе, а глава правительства избирался по мажоритарной. В какой-то мере изменилась и избирательная система, и политическая система в целом. Одним из проявлений трансформации взаимоотношений между основными институтами политической жизни израильского общества стал практический приоритет правительства в структуре органов власти.³⁵ Очевидно, что концепция «самостоятельного мандата» служит дальнейшему ослаблению «представительного правления» и оправданию усиления исполнительной власти.³⁶

Усиление позиций исполнительного органа и роли премьер-министра в политической системе Израиля, получение большей самостоятельности при формировании своего кабинета в силу получения полномочий напрямую от избирателей во многом компенсируется положениями, предполагающими ответственность этого органа перед Кнессетом. Статья 35а Основного закона о правительстве 1992 г. вводила индивидуальную ответственность членов кабинета правительства перед парламентом за проводимую политику, персональную ответственность за деятельность вверенного министерства.³⁷

Многие исследователи, например израильский профессор и один из разработчиков Основного закона о правительстве 1992 г. Б. Сасер, возлагали большие надежды на изменение политической системы посредством прямого избрания премьер-министра, видя в фигуре лидера, получившего власть непосредственно от народа, некую надпарламентскую силу. Проявилась необходимость в появлении «твердой руки», способной в какой-то мере предотвратить возможность кризиса и общей политической деморализации при «углубляющемся парламентском дроблении»³⁸.

³⁵ Reuven Hazan Presidential parliamentarism: direct popular election of the Prime-Minister, Israil's new electoral and political sistem // "Electoral Studies". 1996. №15. P. 21-37.

³⁶ Энтин Л.М. Правительство в зарубежных странах // Конституционное право зарубежных стран. С. 267.

³⁷ Воробьев В.П. Конституционно правовая система Государства Израиль. С. 225.

³⁸ Susser B. The Direct Election of the Prime Minister: A Balance Sheet // Israel at the Polls, 1996. Ed. by Elazar D.J. and Shmuel S. London, 1998. P. 241-256.

Положительного эффекта эксперимент с трансформацией политической системы Основным законом о правительстве 1992 г. не дал. Несмотря на снижение влияния крупных партий на определение состава правительства, коррупционные явления, связанные с формированием межпартийных коалиций, сохранились. Парламентская фрагментация значительно усилилась, подрывая эффективность функционирования Кнессета. Более того, период правления Б. Нитаньяху с 1996 г. (с началом фактического вступления в силу Основного закона о правительстве 1992 г.) характеризуется усилением внутривластных интриг, многочисленные кризисы привели к внеочередным парламентским выборам 1999 г. Период правления нового премьер-министра Э. Барака продлился лишь до 2001 г., когда главой правительства был избран А. Шарон³⁹. Уже к началу октября 2000 г. правительство Эхуда Барака функционировало как правительство меньшинства.⁴⁰ Кризис правительства «национального единства» привел в 2003 г. к очередным внеочередным выборам.

В 2001 г. был принят новый Основной закон о правительстве, вступивший в силу в 2003г.⁴¹ Этот закон, отменяющий прямые выборы главы правительства, отменяет и «президентарный» строй, возвращая приоритет парламенту. Можно прогнозировать усиление позиций крупных общеизраильских партий,⁴² увеличение их представительства в Кнессете, влияние на формирование состава правительства и на утверждение кандидатуры премьер-министра. Речь идет о возвращении к классической процедуре назначения главой государства кандидатуры главы правительства, который в определенный законом срок должен сформировать правительство, пользующееся поддержкой большинства в парламенте.

Так же как и Основной закон о правительстве 1968 г., Основной закон о правительстве 2001 г. предполагает поручение президентом

³⁹ Эпштейн А.Д. Фиаско израильских левых – временный кризис или необратимое поражение? // «Вести» – общественно-политическое приложение (рубрика «Кафедра»). 20 декабря 2001 г. С. 5, 7, 12.

⁴⁰ Эпштейн А.Д., Меламедов Г. Двунациональное еврейское государство. Отчет Комиссии Т. Ора и проблемы арабского сектора в Израиле // Вестник. № 20(331). Октябрь 2003 г.

⁴¹ Основной закон о правительстве 2001 г. (перевод с иврита Юркова А.). Источник: Воробьев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. С. 309-319.

⁴² Общеизраильскими (а не секторальными) партиями, претендующими на представление всего народа, на данный момент считаются «Ликуд» и «Авода».

государства одному из депутатов Кнессета после консультаций с представителями фракций сформировать правительство. Но в отличие от закона 1968 г., если депутат не справился с задачей, то сформировать правительство поручается другому депутату, но уже в более короткий срок (28 дней, в первом случае предоставлялось 42 дня). Всего может быть 4 попытки поручения президентом депутатам Кнессета сформировать правительство единого состава. Согласно новому закону представители фракций, члены которых составляют большинство депутатов Кнессета, не могут, как это было ранее, обязать президента сделать выбор из числа парламентариев, который был бы приемлем для того большинства. Теперь после четырех попыток, завершившихся неудачей, Кнессет автоматически распускается и назначаются новые парламентские выборы. Таким образом, по сравнению с законом 1968 г. налицо сохранение тенденции к усилению положения правительства в системе его взаимоотношений с Кнессетом.

В отличие от закона 1992 г. новый закон о правительстве не связывает кандидата на пост главы правительства с его положением в партии, однако обязанность быть депутатом Кнессета сохраняется (ст. 5а). В то же время члены правительства могут и не быть депутатами Кнессета (ст. 5б).

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

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

Как и в любой другой парламентской республике, законодательством Государства Израиль предусмотрены нормы ответственности правительства перед парламентом. Кнессет имеет право вынесения вотума недоверия правительству большинством голосов его депутатов. В этом случае Кнессет обращается к Президенту Государства с просьбой воз-

ложить формирование правительства на одного из его членов, подтвердившего свое согласие в письменной форме (ст. 28а). В двухдневный срок Президент возлагает задачу формирования нового состава правительства максимум в течение 42 дней. Если же указанный депутат уведомляет Президента о том, что он не в состоянии справиться с этой задачей либо состав правительства, представленный депутатом, предложенным Кнессетом, не получает вотума доверия парламента, это означает автоматический роспуск Кнессета и назначение досрочных парламентских выборов на последний вторник 90-дневного срока с момента уведомления Президентом председателя Кнессета о невозможности сформировать состав правительства депутатом либо с момента вынесения Кнессетом вотума недоверия правительству.

В определенной мере сходная ситуация имеет место при роспуске Кнессета главой правительства, на что он имеет право в случае формирования в Кнессете большинства, находящегося в оппозиции к правительству, способного блокировать его законодательные инициативы (ст.29а). После получения поддержки Президента указ главы правительства о роспуске Кнессета публикуется в официальном правительственном издании «Решумот». Но в течение 21 дня с момента публикации указа, пока он еще считается не вступившим в силу, Кнессет полномочен направить прошение Президенту Государства с просьбой поручить формирование правительства одному из депутатов. И, как и в предыдущем варианте, Президент в двухдневный срок исполняет это поручение. Сроки формирования сохраняются. И вновь, если правительство не сформировано, либо прошение не подано, или новый состав не получает вотума доверия Кнессета, Кнессет распускается и назначаются новые парламентские выборы.

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

В законе подробно описан порядок действий в случае предъявления обвинения как главе правительства, так и другим его членам в совершении правонарушений. Обвинение, вынесенное главе правительства, считается окончательно утвержденным и означает отставку только

после соблюдения определенных законом процедур, проведенных в 30-дневный срок. Они связаны с принятием решения комиссией Кнессета по регламенту и депутатской этике относительно возможной рекомендации по отстранению от должности главы правительства на пленарном заседании Кнессета, разъяснениями и аргументами главы правительства в свою защиту.

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

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

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

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

Основной закон о правительстве 2001 г. может быть изменен только решением, принятым квалифицированным большинством членов Кнес-

сета на пленарных заседаниях Кнессета в первом, втором и третьем чтениях (ст. 43).

Никаких существенных изменений в политической системе израильского общества со вступления в силу нового Основного закона о правительстве не предвидится. Решению основных проблем – борьбе с коррупцией, низкой легитимности власти, слабому представительству и защите интересов избирателей, дестабилизирующей парламентской фрагментации и т.д. – Основной закон о правительстве 2001 г. не способствует. В этом смысле показательно высказывание профессора А. Эпштейна, характеризующее предвыборную кампанию 2003 г.: «...арабо-израильское противостояние, представлявшееся не только основной, но и едва ли не единственной темой предвыборной кампании, неожиданным образом уступило место в газетах и телевизионных сообщениях теме коррупции и «чистоты власти»»⁴³.

В конце 2004 г., премьер-министр Ариэль Шарон отправил в отставку четырех министров, представлявших в его правительстве партию «Шинуй». Решение об этом было принято после отклонения Кнессетом в первом чтении правительственного проекта государственного бюджета на 2005 г. Против проекта проголосовали 69 депутатов, в том числе 14 от партии «Шинуй», тогда как поддержали его 43. В Израиле возникло нечто подобное правительственному кризису.⁴⁴ Правительство теперь могло рассчитывать на поддержку лишь 45 депутатов Кнессета из 120.

В последнее время некоторые исследователи и специалисты по Израилю склонны делать выводы о том, что израильский парламентаризм находится в глубочайшем кризисе,⁴⁵ политическая система раскололась, а политическая элита окончательно изжила себя.⁴⁶ Такие выводы, конечно, небезосновательны. Однако говорить о полном кризисе представительной системы власти в Государстве Израиль не совсем верно. Израильская политическая система и израильский парламентаризм продолжают свое развитие. Столкновение с различ-

⁴³ Эпштейн А.Д. Повторный триумф Ариэля Шарона. С. 111.

⁴⁴ Yossi Verter Sharon clashes with own ministers// Haaretz International. 29th December, 2004.

⁴⁵ Эпштейн А.Д., Урицкий М.А. Кризис парламентаризма в Израиле // Институт изучения Израиля и ближнего Востока. М., 20 ноября 2003 г.

⁴⁶ Сатановский Э.Я. Доклад к научному семинару «Выборы в Израиле и их влияние на политические процессы в стране и на Ближнем Востоке» // Институт изучения Израиля и Ближнего Востока М., 15 апреля 2003 г.

ными сложностями неизбежно. Учитывая исторические, политические и социальные условия, в которых происходит развитие парламентаризма в государстве, трудности оказываются в значительной степени объяснимыми. Издержки представительной демократии, свойственные не только Израилю, но и европейским странам, также очевидны. По большей части результаты в развитии израильского парламентаризма могут быть оценены лишь в контексте мирового опыта построения демократического общества.