
Трибуна молодого ученого

Е. В. Воробьева

*аспирантка кафедры конституционного права
МГИМО (У) МИД России*

ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА ИЗРАИЛЬ

Важное место в израильской конституционно-правовой системе Израиля занимает институт гражданства, субстантивное наполнение которого является беспрецедентным для остального мира. Этот институт базируется на принятых в первые годы существования израильского государства Законе о возвращении (1950

г.) и Законе о гражданстве (1952 г.), в которых содержатся положения о том, что Государство Израиль существует с целью предоставления национального очага евреям всего мира, при этом гражданство в Израиле могут иметь (и имеют) лица разных национальностей: евреи, арабы, друзы и т.д.

E. Vorobyova

THE PECULIARITIES OF THE POLITICAL AND LEGAL SYSTEM OF ISRAEL

The institution of citizenship whose subject matter is unique occupies an important place in the constitutional and legal system of Israel. The institution is based on the Law of Return (1950) and the Law of Citizenship (1952) which read that the state of Israel exists with the aim of

providing the home land for Jews from all over the world. Under the provisions of these laws people of different ethnic affiliation (Jews, Arabs, Druzes, etc) are entitled to have (and actually have) Israeli citizenship.

Политико-правовой системе израильского общества присущи распространенные в западных демократиях черты и тенденции развития. В то же время политические процессы и правовые теория и практика в этой стране отличаются самобытностью, во многом уникальны и по сути не имеют аналогов в мире.

Одной из характерных черт современной политической жизни в Израиле 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 современного Израиля.

Важной составляющей любой политико-правовой системы является ее регулятивная подсистема, представленная в виде нормоустанавливающих актов, законов и конституций. Если слово «конституция» используется в большинстве стран мира в качестве термина, обозначающего уникальный документ, имеющий высшую юридическую силу по отношению к другим законам, то Израиль не имеет классической конституции, то есть единого юридического акта.

Функционирование любой политической системы общества в значительной степени зависит от развитос-

ти ее правовой составляющей. Сложное внутривнутриполитическое положение в Израиле не способствовало немедленному принятию собственного стабильного законодательства. Процесс формирования в Израиле весьма своеобразной правовой системы проходил в сложных и противоречивых условиях. Унаследованный от периода британского мандата на Палестину (1920-1948 гг.) он был трансформирован и постепенно адаптирован к иным реалиям неоднородного израильского общества. Постепенно создаваемая правовая система стала со временем преодолевать зависимость от английского и османского права. К середине 1980-х годов израильское общество достигло такого уровня зрелости, который позволил ему следовать своим собственным самобытным путем в развитии правового законодательства. Однако нельзя не упомянуть, что до настоящего времени в стране продолжают применяться некоторые элементы османской правовой системы, а суды при принятии решений порой руководствуются английской прецедентной практикой. Кроме того, определенная сфера отношений преимущественно тех, которые затрагивают сферу брачно-семейного законодательства, регулируется нормами еврейского религиозного права и рассматривается религиозными судами.

Принято считать, что процесс создания конституционных основ Государства Израиль берет свое начало с 1958 года. Именно в этот период Кнессет приступил к принятию основных законов. По настоящее время им было издано 11 таких законов, затрагивающих деятельность основных конституционно-правовых институтов.

Принятие в 1992–1994 годах Основного закона о профессиональной свободе и Основного закона о достоинстве и свободе личности, в которые были включены отдельные положения Декларации независимости Государства Израиль, привело к «конституционной революции» в стране. По сути, упомянутые законы стали своего рода Биллем о правах человека. Поскольку с их принятием в законодательстве был восполнен пробел в части, касающейся прав, свобод и гарантий прав человека и гражданина, многие израильские ученые считают, что именно с этого момента в стране существует неконсолидированная (не в качестве единого документа) писаная конституция. В то же время официально наличие в Израиле конституции не признается.

Постепенно во всем мире права человека стали, как известно, не только важной правовой дефиницией, но и приобрели острое политическое звучание. Характерной особенностью для Израиля является практика, согласно которой защита прав и свобод человека и гражданина фактически является уделом органов правосудия. В настоящее время правозащитная проблематика в стране приобрела актуальный характер, так как на изломе XX и XXI вв. оказалась в фокусе внимания представителей местных политических и академических элит. Этот факт отнюдь не означает, что в области прав личности Израиль оказался не столь «продвинутым». Наоборот, несмотря на то, что израильские политологи и правоведы начали вплотную заниматься проблемами прав человека позднее, чем их коллеги в западных странах, они достигли весьма заметных результатов в изучении вопросов, имеющих правозащитную направленность. Важно подчеркнуть, что речь идет о либерализации политико-правовой системы неоднородного израильского общества в условиях непростой и своеобразной внутри- и внешнеполитической обстановки.

В стране до сих пор не существует официально единого документа о правах человека, и нет никаких оснований надеяться, что такой документ будет выработан и принят в обозримой перспективе. В условиях отсутствия Декларации прав человека Верховный суд, выступая в качестве стража гражданских свобод и законности, берет на себя функцию арбитра. Сторонники такого положения дел отмечают, что в условиях законодательных «лагун» Верховный суд вносит огромный вклад в дело защиты прав человека и гражданина. Следует признать при этом, что без проводимой Верховным судом политики «активизма» очень часто невозможно было бы найти выход из политико-правовых коллизий и тупиков, порожденных спецификой функционирования властных структур. Противники же «судебного активизма» резко критикуют

деятельность «третьей» власти, выступая против чрезмерной вовлеченности суда в спорные социально-политические вопросы, решения по которым по определению должны принимать не профессионалы в области права, а избранные всем народом законодатели.

Важное место в израильской конституционно-правовой системе занимает институт гражданства, субстантивное наполнение которого является беспрецедентным для остального мира. Этот институт базируется на принятых в первые годы существования израильского государства Законе о возвращении (1950 г.) и Законе о гражданстве (1952 г.), в которых содержатся положения о том, что Государство Израиль существует с целью предоставления национального очага евреям всего мира, при этом гражданство в Израиле могут иметь (и имеют) лица разных национальностей: евреи, арабы, друзы и т.д.

Известно, что израильский опыт постоянного поиска баланса между вопросами безопасности и соблюдением прав человека накапливался в течение почти шестидесяти лет. Отсюда вытекает необходимость остановиться более подробно на этом опыте. Так, чрезвычайное положение в стране, принявшее перманентный характер, нередко используется властями для оправдания отдельных шагов, которые вступают в противоречие с установившимся мировоззренческим подходом к правам человека в мирное время. Правда, в ряде случаев такие меры имеют свое оправдание в связи с неурегулированностью ближневосточного конфликта. Именно по этой причине в стране происходит сознательное ограничение некоторых прав и свобод. Объясняя, но не оправдывая это, можно сделать вывод, что подобная практика выстраивает барьеры на пути демократизации израильского общества. Возникающая внутренняя коллизия в целом осознается властями, свидетельством чему служит принятие двух упомянутых выше законов о правах человека, содержащих норму исключительной важности: постановления и правовые акты, принимаемые в условиях чрезвычайного положения, «не могут наносить ущерб достоинству человека». Такое изменение коренным образом преобразует понятие прав человека в стране, поскольку они теперь получили преференциальный правовой статус и содержатся в своде законов.

Вместе с тем нельзя не отметить, что в стране сложилась аномальная ситуация, когда одни и те же гражданско-правовые институты должны применять в отношении прав человека два различных подхода: один к гражданам страны (как евреям, так и арабам) и другой к арабским жителям контролируемых территорий, не имеющих израильского гражданства. Более того, существует скрытая дискриминация по отношению к израильским гражданам-арабам, связанная с призывом на воинскую службу, распределением бюджетных расходов на различные проекты, прежде всего образовательные, земельные вопросы и т.д.

Важно подчеркнуть, что израильское общество имеет перспективу дальнейшей либерализации только при условии благоприятной внутренней и внеш-

ней обстановки, залогом чему служит сочетание законодательной деятельности по правам человека с их усилиями по охране высшей судебной инстанции. К сожалению, подобный оптимизм пока не доказал свою оправданность: с момента принятия последнего из ныне действующих основных законов прошло уже 15 лет, но совершенно не ясно, когда можно рассчитывать на принятие других конституционно-правовых актов в сфере прав человека и гражданина. Так, в Израиле до сих пор нет ни закона о свободе печати (хотя де-факто есть свобода печати), ни закона о свободе митингов и демонстраций (хотя митинги и демонстрации проводятся по любому сколько-нибудь значимому поводу) и т.д., то есть существует труднообъяснимая сложность зафиксировать в конституционных законах даже те положения, которые и так реально существуют. В этой связи следует напомнить, что Основной закон о Кнессете был принят только в 1958 году, то есть спустя девять лет после того, как Кнессет первого созыва собрался на свое первое заседание, а от момента формирования первого правительства до принятия первой редакции Основного закона о правительстве (1968 г.) прошло целых двадцать лет.

С политико-правовой точки зрения важное значение имеет выяснение сути дефиниции «еврейского и демократического характера» израильского государства. Среди местных политологов и юристов не утихают дискуссии относительно того, насколько правомерно данное определение. Часть из них считает, что этот термин не содержит противоречий, и оба эти элемента еврейский и демократический, дополняя друг друга, находятся в гармонии. Ссылки при этом делаются на то, что ценности любого демократического общества в мире развивались под непосредственным воздействием еврейских ценностей, истории, культуры и традиций. В стране немало, однако, правоведов, полагающих, что, несмотря на неоспоримый еврейский характер израильского государства, прежде всего, в силу наличия у евреев права репатриироваться, и чисто еврейских ценностей, нельзя рассматривать это государство одновременно как «еврейское и демократическое», когда существует Галаха (система еврейского религиозного права) и раввинатские суды, так как в этом случае понятие «правового государства» абсолютно несовместимо с концепцией галахическо-техократического государства. И если первые пытаются вывести дефиницию еврейского характера из демократии, то последние придерживаются противоположной точки зрения, делая упор на то, что именно еврейская сущность Государства Израиль определяет его демократическую суть.

Религиозный вопрос всегда находился и сейчас остается в центре внимания и дискуссий в израильском обществе, поскольку затрагивает все аспекты общественно-политической деятельности, а также многие формы частной жизни граждан. Известно, что иудаизм является национальной религией, конфессией, присущей лишь одной нации и ставящей во главу угла не личность, а еврейский народ как общность. В Израиле религия является одновременно объединяю-

щим и разъединяющим фактором. Многие официально-политические конфликты связаны с глубоким расколом израильского общества по вопросу о роли религии и государства в политико-правовой системе общества.

Особое место в сфере взаимоотношений между государством и религией занимают вопросы брака и развода. Известно, что Талмуд придает большое значение браку. Считается, что «брак обеспечивает эмоциональную и духовную полноценность человека через поддержку и товарищество супруга и заключается в ощущении им физической полноты жизни в форме сексуального выражения». Общеизвестным является и то, что Государство Израиль не может осуществить свободу вероисповедания во всей ее широте, так как в сфере семейного права и ряде других областей действует религиозное право (Галаха), приходящее в противоречие с общепризнанными демократическими ценностями. Например, Галаха отрицает полномочия выборного правительства, суверенитет парламента и приоритет судебных инстанций. Практикуемое в Израиле навязывание галахических принципов посредством законов государства, должным образом принятых Кнессетом, также спорно с точки зрения демократии. В многочисленных постановлениях Верховного суда резко критикуется религиозное брачно-семейное право, так как его нормы по сути представляют собой грубое нарушение прав человека.

Проблемы еврейской идентичности или с недавнего времени израильской занимают в стране особое место и представляют собой поистине уникальное явление. С точки зрения конституционного права до сих пор нет единого мнения по вопросам, что же такое Израиль «государство евреев» (чего хотели основатели сионизма), «государство еврейского народа» (такая трактовка подкрепляется, в частности, Законом о возвращении и Законом о гражданстве) или «еврейское и демократическое государство», как гласит первая статья Основного закона о достоинстве и свободе личности; кто есть израильтянин, кто является евреем.

Установить, кто является евреем по национальности важно с различных точек зрения, особенно при применении Закона о возвращении, согласно которому, как уже отмечалось, «каждый еврей вправе репатриироваться в Израиль». Первоначально большинство экспертов сходились во мнении, что «еврей» представляет собой национальную идентичность. После долгих дебатов была принята единственно приемлемая для страны дефиниция, опирающаяся на иудаизм. В результате за основу в израильском обществе была принята религиозная формулировка определения еврейства. В связи с этим стоит напомнить, что иудаизм, в отличие от большинства мировых религий, начиная с XV века прекратил способствовать прозелитизму. Согласно его канонам, принятие еврейской веры возможно, но оно остается чрезвычайно труднодостижимым. С определением принадлежности к еврейству особых проблем нет: иудейский законодатель установил, что еврей это тот, кто рожден от матери еврейки, не принадлежит к иной конфессии и принял иудаизм соглас-

но Галахе. Интересны итоги одного опроса, недавно проведенного в стране. Так, 34% израильтян ответили, что они евреи, 35% израильтяне, 30% евреи и израильтяне (остальные затруднились с ответом).

В течение многих лет, и особенно в последнее время, израильская политико-правовая система была и продолжает оставаться объектом серьезной критики внутри страны. В центре этой критики лежит избирательная система. Для большинства израильтян именно она является источником почти всех или всех бед в государстве: фактором внутривнутриполитической нестабильности, причиной коррупции, беспомощности и неэффективности партийно-правовой системы - на сегодня, как отмечает известный в стране специалист по избирательным технологиям Т. Герман, с помощью существующего порядка голосования немногочисленные политические группировки, выражающие лишь мнение небольшой части электората, фактически узурпировали народный суверенитет.¹

Правовой основой израильской избирательной системы является несколько законов: Основной закон о Кнессете (1958 г.), Закон о выборах в Кнессет (1969 г.), Закон о финансировании партий (1973 г.) и Закон о партиях (1992 г.). Согласно последнему нормативно-правовому акту, участвовать в выборах и представлять свой список кандидатов могут только официально зарегистрированные партии. Чтобы дать возможность быть представленным в Кнессете всем политическим течениям и организациям был установлен низкий избирательный порог (1949/1991 гг. 1%, в 1991/2006 гг. 1,5%, а с 2006 г. он равняется 2%).

Характеризуя избирательную систему Израиля, профессор Клод Клейн – один из крупнейших израильских специалистов по конституционному праву, назвал ее «ключом всей политической системы общества».² Действительно израильская избирательная система является уникальной и представляет собой чисто пропорциональную систему. В практическом плане ее применение свелось к голосованию по партийным спискам. Вся страна стала униномиальным национальным избирательным округом. Все граждане, достигшие 18 лет, независимо от пола и этнической принадлежности, имеют право голосовать в один и тот же день и по всей стране, а лица достигшие 21 года имеют право быть избранными. Поэтому характерной чертой израильской избирательной системы, и это отличает ее от порядка голосования в других государствах, является отсутствие округов и всякого избирательного деления страны.

Ведение в последнее время по американскому образцу системы первичных выборов в партиях («праймериз») сделало возможным и реальным участие рядовых избирателей в процессе составления предвыборных списков. Это приводит к тому, что часто из списков «исчезают» известные деятели и функционеры, а их места занимают никому не известные до этого молодые «волки». Введение «праймериз» не привело,

однако, к изменению дня голосования, когда избиратель находится перед выбором для определения списка в 120 фамилий (именно это число депутатов избирается в парламент). Причем подобная система 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 один выбор: голосовать или не голосовать (белое голосование), поскольку в Израиле участие в голосовании не является обязательным.

Оценки и выводы о роли в современной израильской политической жизни пропорциональной системы голосования в общем и целом нашли свое отражение, в частности, в ходе последних выборов в Кнессет 15-го, 16-го и 17-го созывов.

Остановимся вкратце на роли и месте в израильской конституционно-правовой системе высших органов власти и управления. Что касается положения и функций Кнессета в системе высших органов власти и управления, то и здесь наблюдается ситуация, не свойственная парламентам в других странах. Она заключается в том, что Кнессет, в силу исторических и политико-правовых причин, помимо законодательных функций, обладает одновременно и полномочиями Учредительного собрания, что дает ему возможность принимать как основные конституционные законы, которые в будущем должны стать отдельными главами израильской консолидированной конституции, так и простые законы.

Как уже отмечалось, в 1992 году был принят Основной закон о правительстве (вступил в силу в 1996 году), согласно которому одновременно с парламентскими выборами проводились прямые выборы главы правительства (это делалось с целью нейтрализации «партократии» явления, возникающего при парламентской фрагментации). И хотя этот опыт государственно-правового строительства закончился неудачей, он представляется весьма значимым не только с чисто теоретической, но практической точек зрения. Израиль с 1996 по 2003 гг. был единственной в мире страной, формально являвшейся парламентской республикой, где глава государства (президент) избирался путем косвенных выборов, то есть голосованием депутатов Кнессета, а глава правительства всеобщим и прямым голосованием избирателей, способами, характерным для избрания президента в сильной полупрезидентской или президентской республиках. Такая система получила название «президентарной» смешанной модели президентско-парламентского типа. В 2003 г. (после начала действия Основного закона о правительстве 2001 г.) эта особенность израильской избирательной системы ушла в прошлое и страна вновь возвратилась к общепринятой парламентской модели формирования высшего органа исполнительной власти.

Особый интерес представляет характеристика института президентства в Израиле. Президент занимает в системе высших органов власти скромное место,

¹ Герман Т. Власть и политика в Государстве Израиль. Ч. 9. Выборы и поведение избирателей. Издательство Открытого университета, 1998 г., стр. 48

² Klein C. La Democratie d'Israel, Paris, Seul, 1997, p. 3

его авторитет больше зависит от личностных качеств, чем от полномочий. Глава государства не входит ни в одну из ветвей власти, выступая в качестве высшего его представителя как внутри страны, так и на международной арене. Объективно сложившееся в результате эволюции израильской конституционно-правовой системы сокращение полномочий президента на практике привело к напряженности, внутривластному противостоянию и отчасти разбалансировке в структуре властных институтов. В результате он стал терять свою роль арбитра в политической жизни. Как следствие в стране активизировались силы, призывающие изменить правовой статус президента в сторону усиления его роли, расширения компетенции и выступающие за введение с этой целью прямых выборов главы государства. С принятием основного закона о правительстве 2001 г. израильская политическая и академическая элита отодвинула на второй план идею всеобщих выборов президента, так как его прерогативы в условиях отмены прямых выборов главы правительства были не только восстановлены, но и в определенной мере усилены.

В июне 2007 года девятым по счету президентом в истории израильского государства стал представляющий ныне партию «Кадима» политический деятель, известный государственный и политический деятель, лауреат Нобелевской премии 83-летний Шимон Перес. Победа ему досталась во втором туре: за него подали свои голоса 86 депутатов, против 23 и воздержались 8. Большинство израильских аналитиков считает, что политическая активность и авторитет Ш. Переса могут сильно повысить значимость поста главы государства во время его семилетнего срока. Вряд ли, будучи президентом, он откажется от своих идей консолидировать нацию и стремлений продвигать мирные инициативы и грандиозные планы, цель которых — создание нового Ближнего Востока, объединенного идеями толерантности, демократии и мира.

Одной из важных особенностей израильской политико-правовой системы является статус Верховного суда, его практическая роль в государственной и политической жизни страны. Без проводимой этим органом политики судебного активизма очень часто невозможно было бы найти выход из конституционно-правовых тупиков, порожденных спецификой функционирования политических и правовых институтов. Своим развитием в сторону демократии и правового государства Израиль во многом обязано смелой и решительной позиции Верховного суда. В условиях отсутствия в стране Конституционного суда Верховный суд не только защищает основополагающие демократические ценности, права и свободы человека, но и выполняет контрольные функции, являясь «высшим судом справедливости». Практически в этом качестве он постепенно превращается в орган конституционного надзора.

В этой связи нельзя не отметить, что в Израиле сформировался такой правопорядок, когда решения высших органов государственной власти и управле-

ния фактически контролируются Верховным судом, что, естественно, усиливает его роль и влияние. Тем самым в этой сфере политико-правовой системы Израиля сложилась уникальная ситуация, поскольку сохранение подобной тенденции не может не привести к «крену» во всей структуре высших органов власти и управления страны. Это в свою очередь может повлечь за собой ответные «противодействующие шаги» со стороны законодательной и исполнительной ветвей власти с целью сохранения равновесия и политической стабильности в израильском обществе.

В заключение нельзя не дать ответ на вопрос относительно эффективности политико-правовой системы израильского общества. В стране есть достаточно авторитетные политики и юристы, которые, особенно в последнее время, утверждают, что эта система работает неэффективно. Один из них — Авиغدор Либерман, репатриант из бывшего СССР, ставший за сравнительно короткий срок знаковой фигурой на политическом небосклоне страны. В своей известной работе «Ничего, кроме правды» он пишет, что в последние годы политическая система Израиля переживает глубочайший кризис. По его словам, политсистему страны постепенно лихорадит, и она никак не может стабилизироваться. Отсутствует доверие граждан и международной общественности к израильскому руководству. Причину этого он видит не в недостатках избирательной системы и структуре властных учреждений. Авиغدор Либерман считает, что подлинная причина отсутствия у партий, особенно сионистских, идеологических ориентиров, отвечающих сегодняшней реальности, т.е. идеологический вакуум. Поэтому, считает он, назрела необходимость возрождения сионистского движения с учетом нынешней обстановки в стране.³

На наш взгляд, подобная точка зрения, безусловно, имеет право на существование. Более того, она в целом полно отражает современные политические реалии в этой стране. Однако с выводом автора о «глубочайшем кризисе» вряд ли можно согласиться. Политико-правовая система израильского общества, как и любая система, действительно допускает сбои и ее властные институты не всегда функционируют эффективно. Однако опыт почти 60-летнего существования Государства Израиль дает основание полагать, что, находясь в постоянно сложных внешних условиях и непростой внутренней обстановке, его властные органы и учреждения, партии и массовые общественные организации в своей деятельности гармонично дополняют друг друга, а граждане проявляют стойкость и понимание в необходимости сохранения в стране политической стабильности. На деле сложившаяся в стране политико-правовая структура, которой присущи уникальные и специфические черты, наоборот, демонстрирует новаторский поиск в разрешении сложных внутривластных проблем, что дает основание говорить, скорее, об отдельных кризисных явлениях в функционировании политических и государственных институтов, чем о кризисе политической системы в целом.

³ Авиغدор Либерман. Ничего, кроме правды. Тель-Авив: Изд. «Иврус», 2005. С. 34–35