

Алек Д. Эпштейн

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В ИЗРАИЛЕ: ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ТРАДИЦИИ²

Аннотация: Несмотря на значительное количество научных работ, посвященных Государству Израиль, опубликованных в России в последние годы, институт президентства в этой стране до сих пор не стал объектом внимательного изучения. Настоящая статья призвана заполнить эту лакуну, сопоставляя юридические нормы, регулирующие статус этого института, с политическими традициями, сложившимися за почти семьдесят лет его существования. Особое внимание обращено на функционирование института президентства в первые пятнадцать лет израильской независимости, еще до принятия Основного закона о президенте государства, а также в последние годы. В статье демонстрируется, что политические практики, сформировавшиеся в 1948–1963 годах, заложили основные принципы, касающиеся процедуры выборов президента и его полномочий, вследствие чего принятие Основного закона лишь закрепило существовавшее положение дел, практически ничего в нем не изменив. Кроме того, автор указывает, что, вопреки достаточно широко распространенному мнению о преимущественно церемониальном характере должности президента, занимающее его лицо обладает отдельными крайне важными полномочиями в сфере как внутренней, так и внешней политики, что отчетливо проявилось в ходе недавних государственных визитов президента Израиля в Россию и на Украину.

Ключевые слова: президентские выборы, законодательная власть, парламентская республика, формирование правительства, российско-израильские отношения

Alek D. Epstein

THE ISRAELI PRESIDENCY: CONSTITUTIONAL NORMS AND POLITICAL TRADITIONS

Abstract: Despite the significant development of Israel studies in Russia in the recent decades, the status and powers of the Israeli president do not occupy an adequately prominent place in the current research. The aim of the present paper is to fill that gap through a comparative analysis of legal norms and political traditions that have shaped the status of Israel's president since the country gained independence. A special emphasis is put on the first fifteen years of statehood before the adoption of the Basic Law: The President of the State, as well as on the evolution of the presidency in the recent years. It is argued that political practices developed in 1948–1963 laid the groundwork for the core principles that underlie the procedures of the president's election and define his powers. Therefore, it is concluded that the Basic Law merely gave legal effect to what had already become common political practice. Although the Israeli president is widely perceived as a mere ceremonial figure, he is actually endowed with crucial powers both in interior and foreign politics, as Reuven Rivlin's latest visits to Russia and Ukraine have clearly demonstrated.

Key words: presidential elections, legislative power, parliamentary republic, government formation, Russian-Israeli relations

² Статья публикуется в авторской редакции.

*Светлой памяти уроженки Риги
Елены Рабинер-Шацкой (Иланы
Рабе) – многолетней ведущей про-
грамм «Неделя в Кнессете» и
«Открытый радиоуниверситет»
израильского радио РЭКА, ушедшей
из жизни после тяжелой болезни в
апреле 2017 года*

Государство Израиль отметит в мае 2018 года свое семидесятилетие. Институт президента в стране моложе лишь незначительно, однако несколько парадоксальным образом, несмотря на большое количество публикаций об Израиле, в том числе и на русском языке, численность научных работ, с политологических и правовых позиций освещающих процедуру выборов и круг полномочий президента этой страны, остается мизерной. Более того, авторы даже этих немногочисленных публикаций не изучали релевантные парламентские протоколы, а ведь на всем протяжении истории страны президента избирал именно парламент, принимающий все законодательные акты, связанные с процедурой выборов президента и сфер его полномочий. Настоящая статья призвана заполнить эту досадную и в значительной степени малообъяснимую лакуну.

Президент в Израиле (как и, например, в Германии) не является полноправным руководителем страны, не возглавляя ни законодательную, ни исполнительную ветви власти. Вместе с тем, и особенно применительно к уникальному историческому опыту еврейского народа, реализовавшего мечту о своей государственности спустя тысячелетия жизни в разрозненных общинах в странах диаспоры, значимость президента как объединяющего символа общества весьма велика. Не забудем и о том, что, согласно статье 11(б) Основного закона о президенте государства, именно ему в Израиле принадлежит исключительное право помилования, причем во второй половине 1980-х годов судьи Верховного суда страны приняли точку зрения тогдашнего президента государства Хаима Герцога о том, что это право включает в себя и возможность освобождения от продолжения судебного процесса еще не осужденных подсудимых, а подозреваемых – от отдачи под суд [1, с. 505].

Термин «президент» происходит от латинского *Praesidens*, что буквально означает «сидящий впереди». В античные времена президентами называли председательствующих на различных собраниях (от этого первоначального значения слова «президент» впоследствии возникла такая должность, как, например, президент сената). В его нынешнем понимании как главы государства термин не употреблялся ни во времена греческой и римской республик, ни в периоды существования ранних буржуазных республик в Англии и Нидерландах. Различные модели президентской власти предопределяют использование в законодательстве таких терминов, как «глава государства», «глава исполнительной власти», «арбитр», «высшее должностное лицо»; при этом возможна и ситуация, при которой к президенту не применимо ни одно из этих определений. Реальная власть главы

государства обычно зависит от формы правления, характера политического режима, а также от личных качеств лица, занимающего данный пост, его способности надлежащим образом взаимодействовать с другими органами государственной власти [2, с. 5].

В 1789 году США стали первой страной, где возникла должность президента, объединившая в одном лице главу государства и главу правительства (напомним, что отдельного главы правительства в США нет и поныне). Кроме того, именно в США зародился институт президентства как один из важнейших элементов политической системы. В отличие от других государств того времени, где исполнительная власть практически везде имела монархический, наследственный характер, в США главу государства стали избирать, пусть и весьма своеобразным образом.

Первыми примерами США в установлении президентской системы правления последовали страны Латинской Америки. В первой половине XIX века во многих южноамериканских странах был учрежден пост президента. Несмотря на сходство с системой государственного правления в США, президентские республики в этих странах уже на первой стадии развития представляли собой особую разновидность, связанную с наличием таких специфических черт, как высокая степень централизации государственного аппарата, гипертрофированное развитие институтов чрезвычайного или особого положения, а также преобладание насильственных методов достижения власти. Таким образом, одной из отличительных особенностей явилась концентрация власти в руках президента, а также абсолютизация роли исполнительной власти. Более того, сильная власть президента, независимая от законодательной, зачастую приводила к установлению в этих странах диктатуры. Процесс формирования в странах Латинской Америки многопартийных систем и сильной независимой судебной власти занял многие десятилетия.

Первыми европейскими странами, где была введена должность президента как главы государства, стали в 1848 году две республики – Франция и Швейцария. Несмотря на одновременность этого шага, статус и полномочия президентов в силу особенностей исторического развития данных государств были очень различны. Высшим органом исполнительной власти в Швейцарии был и остается Федеральный совет, состоящий из семи министров, избирающихся на совместном заседании обеих палат Федерального собрания на трехлетний срок. Согласно ст. 174 ныне действующей Конституции Швейцарии 1999 года, Федеральный совет является верховной руководящей и исполнительной властью страны. В Швейцарии нет главы государства, который бы назначал других членов правительства или руководил ими. Решения принимаются коллективно, в соответствии с волей большинства (ст. 19 п. 2 Закона об организации правительства и администрации), от имени Федерального совета как органа власти. Совет представляет собой коллегия администраторов, один из которых избирается президентом Швейцарской Конфедерации сроком на один год. Он может переизбираться неограниченное количество раз, но обязательно с перерывом, как минимум, в один год. Президент Конфедерации формально руководит работой правительства, но все семеро членов Федерального совета являются равными, то есть, с правовой точки зрения, ни один из них не выше остальных. Иными словами, в Швейцарии

нет носителя исполнительной власти, стоящего отдельно от министров, что позволило многим специалистам говорить о существовании «коллективного президента» [3, с. 133–134].

Конституцией 1848 года во Франции была провозглашена республиканская форма правления во главе с президентом – единоличным главой исполнительной власти. Он наделялся правом законодательной инициативы, мог назначать министров и других государственных служащих, а также офицеров высшего ранга. Однако создав сильный институт президентства, члены Национального собрания Франции начали постепенно ограничивать его полномочия. Президент был лишен права вето, большинство его актов нуждались в контрасигнации премьер-министром или ключевыми министрами, а акт об объявлении войны, как и заключение международных договоров, подлежали утверждению парламентом. Более того в отличие от Соединенных Штатов Америки, во Франции президент Республики и правительство (во главе со своим премьер-министром) являются носителями исполнительной власти совместно. В отличие от США, президент Франции не является главой правительства, хотя он и может председательствовать на заседаниях кабинета, обладает прерогативой утверждать декреты и постановления, принятые правительством, а также имеет возможность в случае несогласия вернуть их на повторное рассмотрение кабинетом. Кроме этого, он обладает правом вето на законы, принятые парламентом и поддержанные правительством, и в этом качестве он выступает в качестве арбитра в отношениях между различными ветвями государственной власти. Вместе с тем, действующая во Франции своего рода «полупрезидентская» модель правления не допускает обладания всей полнотой государственной власти, поскольку президент не только не является главой правительства, но и само правительство формируется в зависимости от соотношения партийных фракций в парламенте, выборы в который проходят отдельно от выборов президента. Избираемый с 1965 года путем всеобщего и прямого голосования (а не коллегией выборщиков, как было прежде) президент Франции находится на вершине иерархии органов государственной власти, но серьезным ограничителем его власти является тот факт, что деятельность правительства подконтрольна не только ему, но и Национальному собранию [4].

Сегодня президентство – неотъемлемый элемент политических систем многих стран. В то же время каждая страна сама определяет, какую роль должен играть президент в ее политической жизни. Весьма распространено представление о том, что крупными по территории государства можно эффективно управлять только посредством системы президентского правления. Между тем в крупнейших странах мира – США и Бразилии действует система президентского, а в Канаде и Австралии – парламентарного правления. В то же время некоторые небольшие по размерам государства – Кипр, Гондурас, Уругвай и другие – установили у себя президентскую систему правления, а также крупные европейские страны, как Федеративная Республика Германия, Испания, Швеция и Италия, являются парламентскими республиками или монархиями.

Разумеется, каждое из государств имеет свои национально-исторические особенности и традиции, что не может не сказаться на содержании и форме организа-

ции президентской власти. Не менее важно и то, что каждому типу государственного правления соответствует определенный тип президентства. Пост президента является основополагающим, но лишь одним из составляющих института президентства. Для его укрепления в политической системе необходимы, прежде всего, устойчивая конституционно-правовая база и широкая поддержка президентской власти в обществе [5]. Важно помнить, что институт президентства включает в себя не только зафиксированный в конституции и соответствующих законах порядок исполнения президентом своих функциональных обязанностей, но также и нормы, касающиеся выборов президента, реальный сложившийся на практике объем его полномочий, прецеденты осуществления им этих полномочий, организацию и порядок функционирования учреждений, обеспечивающих работу президента [6, с. 28].

Конституции обычно предъявляют к кандидатам в президенты определенные требования. Часто требуется достижение определенного минимального возраста; кроме того, достаточно широко распространен запрет избрания на третий срок (а в некоторых странах – даже на второй). Кандидат в президенты должен, разумеется, быть гражданином соответствующей страны, причем в некоторых странах, как, например, в США, требуется, чтобы он был прирожденным, а не натурализованным гражданином. В отдельных странах конституцией или соответствующим законом установлено требование непрерывного проживания кандидата в президенты на территории государства на протяжении определенного количества лет. Нередко президенту запрещается совмещение этой должности с исполнением любых других, особенно оплачиваемых, обязанностей. Во многих странах нормы закона или политическая традиция исходят из того, что президент, находясь в должности, не может состоять ни в какой политической партии, тогда как в других странах это считается вполне допустимым [7].

В Израиле нет единой конституции, но есть двенадцать основных законов, которые по замыслу инициаторов подобного законотворческого процесса должны были составить – но так и не составили – единую конституцию страны [8]. В их числе и Основной закон о президенте государства, принятый Кнессетом более полувека назад, в 1964 году. Детали этого закона внимательно анализировались юристами-конституционалистами [9], а история его реализации – политологами. Однако важно помнить, что к моменту принятия этого закона в Израиле уже де-юре сменился третий, а де-факто – пятый президент! Опыт становления института президентства в Израиле на протяжении пятнадцати первых лет государственности заслуживает куда более внимательного изучения, чем это было до сих пор.

Первым на этот пост 16 февраля 1949 года был избран профессор Хаим Вейцман (1874–1952), на протяжении более чем двадцати лет, в 1920–1931 и 1935–1946 годах, возглавлявший Всемирную Сионистскую организацию, которая фактически была международным «правительством в изгнании» еврейского «государства в пути». Ученый-химик, кстати, всю жизнь разговаривавший и переписывавшийся с женой по-русски, пользовался огромным авторитетом как в Израиле, так и за его пределами. Президентом он был избран после того, как на протяжении ровно девяти месяцев со дня провозглашения независимости был

председателем Временного государственного совета страны.

Как следует из изучения протоколов, на оба поста этот человек, начиная с 1910-х годов игравший важнейшую роль в дипломатической и политической деятельности, приведшей к созданию независимого еврейского государства, был избран далеко не единогласно. В ходе голосования членов Временного государственного совета, прошедшего 16 мая 1948 года по предложению ставшего буквально накануне министром юстиции Пинхаса Розена (урожденного Розенблита, 1887–1978), две фракции – левых социалистов (МАПАМ) и коммунистов (МАКИ) – в полном составе воздержались, а двое депутатов проголосовали против; в результате его кандидатуру поддержали лишь 13 из 24 имевших право голоса членов Совета (двадцать пятым был сам Хаим Вейцман) [10, с. 7]. В процессе выборов первого президента страны, начавшемся в Учредительном собрании (в тот же день за несколько часов до этого провозгласившем себя Кнессетом первого созыва) 16 февраля 1949 года в без пяти двенадцать ночи (!), так же отнюдь не все прошло гладко. Руководители трех (из двенадцати) фракций, коммунистов – слева и Партии свободы и Списка борцов – справа, выступили против кандидатуры Хаима Вейцмана, причем двое последних поддержали второго выдвинутого кандидата, профессора истории и литературоведения Иосифа Клаузнера (1874–1958). Оба 75-летних кандидата были уроженцами западной периферии Российской империи: Хаим Евзорович Вейцман родился в селении Мотоль (ныне – в Брестской области в Республике Беларусь), Иосиф Львович Клаузнер – в Олькениках (ныне – Валкининкай в Литовской республике, в 55 километрах к юго-западу от Вильнюса), однако большую часть своей жизни они писали не по-русски, а на других языках, вследствие чего их вышедшие на русском языке книги представляют собой переводные, а не оригинальные издания [11]. В ходе голосования, прошедшего около часа ночи, в поддержку Хаима Вейцмана отдали свои голоса 83 депутата, за Иосифа Клаузнера проголосовали 15 человек, остальные же 15 положили пустые, а один – испорченный бюллетень, тогда как еще шестеро не участвовали в голосовании (из них четыре – по причине отсутствия в стране; голосование депутатами по доверенности в Израиле категорически запрещено) [12, с. 48–49].

Интересно, что первоначально было решено, что каждый состав Кнессета избирает президента Государства Израиль, то есть в случае досрочных парламентских выборов и президент страны подлежал переизбранию. Поскольку Кнессет первого созыва был распущен, проработав всего два с небольшим года, и 30 июля 1951 года прошли досрочные парламентские выборы, возникла необходимость и в новом проведении выборов президента. С ними, однако, никто особенно не торопился: хотя Кнессет второго созыва собрался и приступил к работе 20 августа 1951 года, вопрос о перевыборах президента был включен в повестку дня лишь пять месяцев спустя! Хаим Вейцман, несмотря на крайне серьезные проблемы со здоровьем, согласился на переизбрание; против него не была выдвинута никакая другая кандидатура. 19 ноября 1951 года Кнессет второго созыва переизбрал Хаима Вейцмана на пост президента 85 голосами «за» при 11 «против» (трое положили пустые бюллетени, 21 депутат не участвовал в голосовании, из них десять – по причине отсутствия в стране) [13, с. 407–409]. Уже через три недели по-

сле этого Хаим Вейцман сообщил, что, в связи с нездоровьем, не в состоянии исполнять обязанности президента страны, вследствие чего, согласно статье 14(а)(2) незадолго до этого принятого Закона о сроке правления президента государства, его полномочия – без какого-либо дополнительного голосования и даже обсуждения – были 11 декабря 1951 года возложены на тогдашнего председателя Кнессета уроженца Москвы Иосифа (Йосефа) Шпринцака (1885–1959) [14, с. 595].

К исполнению обязанностей президента Хаим Вейцман так и не вернулся до самой своей кончины 9 ноября 1952 года, и на протяжении целого года И. Шпринцак совмещал обязанности председателя парламента и президента страны. Выборы нового постоянного президента Израиля прошли лишь через месяц после смерти Хаима Вейцмана, 8 декабря 1952 года. Иосиф Шпринцак не баллотировался на пост президента, но разными партиями были выдвинуты четыре других кандидата. Согласно действовавшему тогда (и остающемуся в силе и поныне) положению законодательства, для избрания президентом необходима поддержка большинства депутатов, принимавших участие в голосовании. Перед голосованием депутат от Партии свободы Йоханан Бадер задал вопрос, считаются ли участвующими в голосовании только те, кто поддержали какого-либо конкретного кандидата, либо же и те, которые опустили пустые или испорченные бюллетени; Иосиф Шпринцак в своем ответе поддержал вторую трактовку [15, с. 255–256] – не до конца понятно, каковы именно были правовые основания этого ответа, в самом Законе о сроке правления президента государства об этом не говорилось вообще ничего. Закон устанавливал лишь то, что выборы президента Израиля осуществляются в несколько туров путем тайного голосования депутатов. Если уже в первом туре кто-либо из кандидатов получает большинство среди проголосовавших депутатов Кнессета, то он объявляется избранным президентом. Если же в первом туре ни один из внесенных в список претендентов не набрал абсолютного большинства, назначается второй тур голосования, куда по-прежнему допускаются все выдвинутые кандидаты. Если же и второй тур не принес требуемого результата, голосование продолжается и назначается третий тур, но в нем, как и в последующих турах, кандидат, получивший в предыдущем туре наименьшее по сравнению с другими кандидатами количество голосов, отстраняется от дальнейшего участия в выборах президента. Как сформулировал это видный российский правовед В. П. Воробьев, «в данном случае израильским законодательством предусматривается своеобразное “рейтинговое голосование”» [16, с. 254]. Если в третьем или последующих турах голосования два или более кандидатов получают равное количество голосов, голосование будет продолжено до тех пор, пока один из кандидатов не получит относительное большинство голосов депутатов, принимавших участие в голосовании.

Как оказалось, вопрос, заданный Йохананом Бадером, не имел большого практического значения, ибо за уроженца Полтавы Ицхака Бен-Цви (урожденного Шимшилевича, 1884–1963) в первом туре голосования было отдано 48 голосов, а за трех его соперников (Переца Бернштейна, Ицхака Гринбойма и Мордехая Нурока), вместе взятых, – 50, даже и без учета 12 пустых бюллетеней, избранным он быть не мог. Повторное голосование лишь добавило один голос Ицхаку

Гринбойму за счет сокращения числа не участвовавших в выборах с десяти до девяти, остальные результаты не изменились. Далее состоялся третий раунд, в котором Перец Бернштейн уже не участвовал – в его отсутствие Ицхак Бен-Цви поддержали 62 депутата, что составляло большинство не только от участвовавших в голосовании (таковых в третьем туре было 112 депутатов), но и от общего числа членов Кнессета [17, с. 258–259]. Ицхак Бен-Цви и стал вторым президентом Государства Израиль на последующие одиннадцать лет, до самой своей кончины. Он переизбирался на этот пост 28 октября 1957 года и 30 октября 1962 года, получив – оба раза в отсутствие конкурентов – 76 голосов в Кнессете третьего созыва [18, с. 50], а спустя пять лет – 62 голоса в Кнессете пятого созыва [19, с. 20]. Нужно отметить, что закон, требовавший от каждого созыва парламента проводить выборы президента, был к тому времени изменен. Вместо этого был установлен пятилетний срок пребывания избранного лица на посту президента (большой, чем срок полномочий Кнессета каждого созыва, составляющий максимум четыре года). Вследствие этого в проработавшем всего менее двух лет Кнессете четвертого созыва вопрос выборов президента не поднимался.

Менее чем через полгода после начала его третьей каденции, 23 апреля 1963 года, Ицхак Бен-Цви скончался, и председатель парламента – тогда им был уроженец Бобруйска Каддиш Луз (урожденный Лужинский, 1895–1972) – вновь оказался исполняющим обязанности президента. Правда, срок его пребывания в должности оказался очень коротким, ибо уже 21 мая 1963 года прошли выборы третьего президента Израиля. Кандидат от Либеральной партии уроженец немецкого городка Майнинген Перец Бернштейн (1890–1971) баллотировался вновь, но, получив только 33 голоса «за», не был избран. Президентом же стал уроженец поселка Мир Минской губернии (ныне – Гродненской области Республики Беларусь) Залман Шазар (урожденный Рубашов, 1889–1974), которого поддержали 67 депутатов [20, с. 1893]; как и Ицхак Бен-Цви, он был ученым-историком, и тоже – на протяжении многих лет – одним из лидеров социал-демократической Партии Труда. Залман Шазар, кстати, должен был занять в 1950 году пост посла Израиля в СССР, но не получил агреман от советской стороны, вследствие чего остался в Израиле и вскоре был назначен министром образования и культуры.

Именно во время первой каденции Залмана Шазара был принят Основной закон о президенте государства, который, скорее зафиксировал уже существовавшее положение дел, чем внес в него какие-либо принципиальные изменения, за исключением того, что максимальный срок пребывания президента в должности ограничивался двумя пятилетними сроками. Закон также закрепил минимальные требования к кандидату на этот пост; в частности, он должен обязательно обладать гражданством Израиля и проживать на его территории – без указания, на протяжении какого времени (это положение позволяло взвешивать возможность выдвижения на президентский пост видных интеллектуалов и общественных деятелей еврейской диаспоры, вообще никогда не живших в Израиле). Не был установлен и какой-либо возрастной ценз. Выборы президента Израиля в соответствии с нормами вышеназванного Основного закона должны состояться в срок не ранее, чем за 90 дней до окончания срока полномочий действующего президента, и не

позднее, чем за 30 дней до их окончания. Если должность президента становится вакантной до окончания срока полномочий действующего главы государства, то выборы нового президента должны быть проведены не позднее 45 дней с момента объявления вакансии. Точную дату выборов определяет председатель Кнессета.

В соответствии с этим Основным законом Залман Шазар 26 марта 1968 года переизбрался на второй срок, причем, как и в случаях перевыборов Хаима Вейцмана и Ицхака Бен-Цви, речь шла о почти формальной процедуре: из 110 участвовавших в голосовании депутатов Залмана Шазара поддержали 86. Хотя голосовали депутаты, как всегда, тайно (такой порядок сохраняется и поныне), не была выдвинута никакая альтернативная кандидатура [21, с. 1625].

Вскоре умер глава правительства Израиля Леви Эшколь (1895–1969), и 17 марта 1969 года пост премьер-министра заняла Голда Меир (1898–1978). Сложилась редчайшая в мировой политике – и совершенно уникальная для Израиля – ситуация, при которой посты президента и премьер-министра занимали люди, которых в прошлом связывали глубочайшие личные отношения. «Шазар был замечательно одаренным человеком. Это был настоящий ученый, ... талантливейший журналист, эссеист и редактор, – вспоминала Голда Меир в своей изданной уже после его кончины книге. – Когда Шазар был президентом, а я премьер-министром, я виделась с ним так часто, как только могла» [22, с. 134, 136]. Она не написала – и мы никогда не узнаем – о том, что она чувствовала, приходя в качестве главы правительства к мужчине, с которым ее связывали годы интимной дружбы, и который в то время был президентом страны. Впрочем даже о самом факте этих отношений она пишет лишь один раз, и то намеком («через некоторое время мы стали очень близкими друзьями» [22, с. 135]) – что неудивительно, учитывая, что все эти годы Залман Шазар был женат, да и Голда Меир никогда формально не была разведена.

Вторая – и последняя – президентская каденция Залмана Шазара закончилась 24 мая 1973 года; 5 октября 1974 года его не стало. Голда Меир в значительной мере вынужденно покинула пост главы правительства за четыре месяца до этого, 3 июня 1974 года. При ее поддержке 10 апреля 1973 года четвертым президентом Израиля был избран выдающийся ученый-биофизик, действительный член Лондонского королевского общества и Национальной академии наук США Эфраим Кацир (урожденный Качальский, 1916–2009). Как и сама Голда Меир, он был уроженцем Киева, однако в столице Украины они встречаться не могли, ибо Голда с родителями покинула ее за десять лет до его рождения. Куда большее значение имел тот факт, что его родной брат, выдающийся ученый-биофизик Аарон Кацир (1914–1972), бывший в 1962–1968 годах президентом Национальной академии наук Израиля, был 30 мая 1972 года убит в ходе чрезвычайно резонансного террористического акта, организованного боевиками Народного фронта освобождения Палестины и так называемой Красной армии Японии в единственном в Государстве Израиль международном аэропорту (ныне носящем имя первого премьер-министра страны Давида Бен-Гуриона, который тогда был еще жив). Спустя ровно год после этой бойни, в которой погибли двадцать шесть ни в чем не повинных людей (семнадцать из которых были паломниками-христианами из Пуэрто-Рико), брат одного из убитых был избран четвертым президентом Израиля. Оппозиция выдвинула на

этот пост кандидатуру профессора Эфраима Урбаха (1912–1991), за которого был отдан 41 голос; профессора Эфраима Кацира (в выборах он участвовал под фамилией Качальский, сообщив, что в случае избрания сменит ее на «Кацир», как и его погибший брат) поддержали 66 депутатов [23, с. 2635].

Впоследствии пост президента Израиля занимали разные люди – кто-то из них был достоин этого больше, кто-то меньше. Далеко не все соответствовали тем высочайшим стандартам общественной и личной порядочности, отличавшим первых четырех президентов страны, каждый из которых был незаурядным интеллектуалом, автором многих книг; Хаима Вейцмана и Эфраима Кацира и поныне относят к числу крупнейших ученых XX столетия. Родившийся в Иерусалиме известный писатель, драматург и общественно-политический деятель Ицхак Навон (1921–2015), избранный 19 апреля 1978 года пятым президентом Израиля при беспрецедентно широкой поддержке («за» проголосовали 86 депутатов, а других кандидатур выдвинуто не было [24, с. 2566]), стал первым, кто продолжил политическую карьеру после отставки с этого поста, заняв в сентябре 1984 года посты вице-премьера и министра образования и культуры, на которых он оставался на протяжении пяти с половиной лет. Отдельные специалисты считали, что это нанесло существенный урон институту президентства, ибо, отказавшись от переизбрания на второй срок, но перейдя на работу в правительство, президент как бы оказывался фигурой, по статусу уступающей вице-премьеру (при том, что вице-премьеров в тогдашнем правительстве было целых три). Кроме того, президент, который должен быть вне партийной политики, спустя год был включен в состав правительства именно по квоте одной из формировавших его партий. При этом сам Ицхак Навон продолжал пользоваться широким уважением в обществе. Завершив политическую карьеру, в разные годы он был главой общественного совета заповедника библейской природы «Неот Кедумим» (в котором собраны все растения, упоминаемые в Библии и в Талмуде), председателем попечительского совета иерусалимской Академии музыки и танца, а также председателем Национального управления культуры языка ладино.

Избранный в 1983 году Хаим Герцог (1918–1997) и сменивший его в 1993 году Эзер Вейцман (1924–2005), шестой и седьмой президенты были генералами в отставке; первый из них возглавлял военную разведку (хотя в мире он куда больше известен как дипломат и автор ряда книг по военно-политической истории), второй – военно-воздушные силы. Заслуживает упоминания тот факт, что Эзер Вейцман, впечатляющая военная карьера которого оправданно завершилась постом министра обороны в правительстве Менахема Бегина (1913–1992), был племянником первого президента страны Хаима Вейцмана. Однако, даже принимая во внимание значительный вклад Эзера Вейцмана в подписание в 1978–1979 годах мирных договоров между Израилем и Египтом, его статус в международной политике и дипломатии был несравнимо ниже, чем статус его легендарного дяди.

Девятый президент Израиля Шимон Перес (1923–2016), избранный в 2007 году, – и только он – в прошлом возглавлял правительство страны, причем даже дважды, в 1984–1986 и 1995–1996 годах. Кстати, в 2000 году законодательство было изменено таким образом, что каденция президента была продлена до семи

лет, однако время пребывания в этой должности ограничено только одним сроком без права переизбрания.

10 июня 2014 года израильский парламент в ходе прошедшего в два тура голосования должен был выбрать десятого президента страны. Удивительным образом, несмотря на то, что общее число избирателей крайне мало – президента избирают только депутаты Кнессета, а их в Израиле всего 120 человек – никто не мог заранее не только сделать прогноз о том, кто окажется победителем, но и кто выйдет во второй тур: избранный президент должен набрать большинство голосов депутатов, что, при наличии пяти кандидатов в первом туре, справедливо представлялось малореальным.

Среди президентов Израиля были весьма достойные люди, но только завершавший каденцию Шимон Перес был человеком, который мог разговаривать с руководителями крупнейших держав мира, как минимум, на равных. В 1959 году, когда он был впервые избран депутатом Кнессета, ни Барак Обама, ни Дэвид Кэмерон, ни Дмитрий Медведев вообще еще не родились. Уникальная личность Шимона Переса – одного из создателей израильской атомной программы, с одной стороны, и архитектора «соглашений Осло» между Израилем и ООП – с другой, за что он еще в 1994 году был удостоен Нобелевской премии мира, не имеет precedентов в мировой политике последних десятилетий. В эпоху, когда Уинстон Черчилль, Конрад Аденауэр и Шарль де Голль воспринимаются как далекие легенды из прошлого, во главе Государства Израиль семь лет стоял президент сравнимого с ними масштаба личности. В 2013 году на праздновании своего девяностолетия Шимон Перес собрал в Израиле впечатляющий круг гостей – от Билла Клинтона до Барбары Стрейзанд.

При этом Шимон Перес проиграл в Израиле больше выборов, чем кто бы то ни было за всю историю страны, в том числе и президентские выборы 2000 года, когда за него голосовали 57 депутатов, тогда как за Моше Кацава – 63. Президентство Моше Кацава было, в общем, сравнительно нейтральным, но закончилось грандиозным скандалом: президент был обвинен в сексуальном насилии, вынужденно досрочно прекратил исполнение своих полномочий, а затем был предан суду и приговорен к длительному сроку тюремного заключения; две поданные его адвокатами апелляции были последовательно отклонены Верховным судом. Тот факт, что восьмой президент Израиля в момент избрания президента десятого находился в тюрьме (он был освобожден только 21 декабря 2016 года, отбыв пять лет в местах лишения свободы), не мог не стоять перед глазами депутатов Кнессета, существенная часть которых голосовала за его избрание за четырнадцать лет до этого. Учитывая, что к тюремному заключению по обвинению во взяточничестве и коррупции был приговорен и бывший премьер-министр Израиля Эхуд Ольмерт, было особенно важно выбрать президентом человека, сомнения в моральной чистоплотности которого напрашиваться не будут. Израильский опыт демонстрирует, что когда президент и премьер-министр вначале оказываются на скамье подсудимых, а потом в тюрьме, то конец света не наступает, страна продолжает жить и развиваться дальше, но при этом это наносит очевидный и серьезный удар по доверию граждан к политической системе в целом, который не нужно недооценивать.

Собственно говоря, под знаком сомнений и опасений именно такого рода прошла вся предвыборная кампания: вначале длительное время считалось, что на пост президента будет выдвинут министр энергетики, водоснабжения и национальных инфраструктур Сильван Шалом, в разное время возглавлявший министерства финансов и иностранных дел, и, несмотря на свой сравнительно молодой возраст (ему было на момент выборов 55 лет), считавшийся одним из самых опытных политиков страны. Однако в предвыборный период стало известно о жалобах в связи с его недостойным поведением по отношению к нескольким работавшим под его началом женщинам; полиция и прокуратура приняли решение не подавать дело против него в суд за недостатком улик и в связи с истечением срока давности, но из президентской гонки Сильван Шалом выбыл, а позднее, 20 декабря 2015 года, был вынужден уволиться из правительства и Кнессета и объявить о завершении своей политической карьеры. За три дня до президентских выборов вынужденно снял свою кандидатуру и Биньямин Бен-Элиэзер (1936–2016), один из самых опытных израильских военачальников и политиков, возглавлявший в разное время министерства обороны, промышленности и торговли, связи и другие; он был обвинен в получении подозрительных платежей в сотни тысяч долларов от бизнесменов, имеющих многочисленные интересы в энергетической сфере, на развитие которой Б. Бен-Элиэзер на занимаемых им должностях оказывал прямое влияние. Позднее он был отдан под суд по обвинению во взяточничестве, злоупотреблении доверием и других экономико-финансовых правонарушениях (судебный процесс не был доведен до конца в связи с кончиной бывшего министра). В результате вынужденного самоотвода Б. Бен-Элиэзера Партия Труда впервые за всю историю Израиля оказалась без «своего» кандидата на президентских выборах.

Уникальность ситуации состояла, однако, в том, что в полном смысле «своего» кандидата не было ни у одной из ведущих партий: хотя бывший спикер парламента Реувен Ривлин, во втором туре голосования избранный президентом, много лет был депутатом Кнессета от блока «Ликуд» [«Единство»], возглавляющий этот блок премьер-министр Биньямин Нетаньяху приложил значительные усилия к тому, чтобы Р. Ривлин не был избран. Дело дошло до того, что 28 мая 2014 года – в последний день, когда можно было вносить кандидатуры для выдвижения на пост президента – Б. Нетаньяху рассматривал возможность срочного предоставления израильского гражданства лауреату Нобелевской премии мира Эли Визелю (1928–2016), с тем, чтобы в день предоставления гражданства выдвинуть его на президентский пост в стране, где он никогда не жил. До этого приближенные Б. Нетаньяху рассматривали самые разные кандидатуры в противовес Р. Ривлину: бывшего министра финансов и юстиции Якова Неэмана (1939–2017), бывшего постпреда Израиля в ООН Дани Гиллермана, главы Еврейского агентства Натана Щаранского, председателя Кнессета Юлия Эдельштейна, бывшего министра иностранных дел Давида Леви, однако по разным причинам ни одна из этих инициатив не получила развития.

В итоге, кроме Реувена Ривлина, на президентский пост баллотировались еще четыре человека, ни один из которых не был связан с правящей партией: бывшая

председатель парламента Далия Ицик, которую в прошлом поддерживал Шимон Перес; судья Верховного суда в отставке Далия Дорнер, возглавляющая с 2006 года Совет по делам прессы; лауреат Нобелевской премии по химии профессор Технологического университета в Хайфе Дан Шехтман; и бывший казначей Еврейского агентства и многолетний министр Меир Шитрит, родной брат жены которого был в 2013–2015 гг. министром социального обеспечения в третьем правительстве Биньямина Нетаньяху. Такое большое количество кандидатов в бюллетень по избранию президента Израиля не вносилось никогда.

Дело в том, что, согласно требованиям Основного закона о президенте государства, выдвижение кандидатов на эту должность требует поддержки не менее десяти депутатов Кнессета, причем это выдвижение должно быть закончено не позднее, чем за десять дней до самой даты выборов. При этом любой депутат Кнессета вправе высказаться в поддержку только одного кандидата на должность президента страны. Собрать десять подписей депутатов, общее число которых составляет лишь сто двадцать, весьма непросто, особенно учитывая, что, как правило, они связаны в этом вопросе партийной дисциплиной. На выборах 2014 года ситуация была иной: никогда прежде выбор депутатов не было настолько личным, не зависевшим от решений партийных органов, так как практически во всех партиях было принято решение о предоставлении членам фракций права на свободу голосования.

По всем вышеперечисленным причинам результаты выборов десятого президента Израиля были совершенно непредсказуемы. Эксперты считали вероятным, что кто-то из кандидатов (в частности, восьмидесятилетняя Далия Дорнер, выдвигавшаяся по очевидно феминистским мотивам, осознавая, что она практически не имеет шансов на избрание) в последний момент снимет свою кандидатуру, призвав голосовать, например, за другую женщину, Далию Ицик. В результате ни одна из женщин во второй тур не прошла. Процедура выборов президента была в этот раз существенно упрощена: согласно новой редакции статьи 8 (а) Основного закона, во второй тур выходили только два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов в первом туре. На финишную прямую вышли баллотировавшийся второй раз Реувен Ривлин (в 2007 году он уступил Шимону Пересу), получивший 44 голоса, и Меир Шитрит, которого поддержал 31 парламентарий. Во втором туре за Р. Ривлина проголосовали 63 депутата, за М. Шитрита – 53; трое депутатов не отдали свои голоса ни одному из них, а один отсутствовал [25, с. 9, 15].

Мнение о том, что пост президента в Израиле является преимущественно церемониальным, является верным лишь отчасти, ибо в отдельные моменты именно позиция человека, занимающего его, имеет критически важное значение. В парламентской республике, которой является Израиль, президент принимает одно из важнейших политических решений – кому поручить формирование правительства после всеобщих выборов. В 2009 году, когда две ведущие на тот момент израильские партии финишировали на выборах с разницей всего в один мандат, именно от Шимона Перса зависело, возглавит ли правительство Биньямин Нетаньяху, блок «Ликуд» во главе с которым получил 27 мандатов, либо же Ципи Ливни, тогда возглавлявшая партию «Кадима» [«Вперед»], фракция которой насчитывала 28 депутатов. Шимон Перес пришел к выводу, что несмотря на отрицательную

разницу в один мандат, именно Биньямин Нетаньяху имеет наибольшие шансы сформировать жизнеспособное эффективное правительство, которое и было им создано, после чего приведено к присяге. На парламентских выборах 2013 года преимущество возглавлявшегося Б. Нетаньяху блока «Ликуд–Бейтейну» [«Наш дом – Ликуд»] было уже настолько очевидным, что поручение президента, данное Б. Нетаньяху по формированию уже третьего правительства под его руководством, было чисто символическим. Вместе с тем, следует помнить, что президент в Израиле избирается на семь лет, тогда как парламентские выборы в стране проходят раз в три–четыре года или чаще: они почти всегда устраиваются досрочно в связи с теми или иными внутривластными кризисами (так, выборы в Кнессет 17 марта 2015 года состоялись лишь два с небольшим года спустя после предшествующих, прошедших 22 января 2013 года). Исходя из этого очевидно, что избранный в 2014 году президент будет, как минимум, еще один раз (а может быть, и дважды) принимать решение о том, кому поручить формирование правительства, а потому ответственность, которая оказалась на его плечах, весьма велика.

Не следует недооценивать и международное значение деятельности президента. Так, 16–17 марта 2016 года президент Израиля Реувен Ривлин посетил Москву, где провел встречи и с Владимиром Путиным, и с Дмитрием Медведевым. Подобные переговоры на высшем уровне не могут иметь исключительно церемониальное значение, о чем свидетельствовали и слова самого Реувена Ривлина. «Есть необходимость координировать действия с Россией, в той ситуации, что мы сейчас находимся, – отметил президент Израиля перед вылетом в Москву. – Есть общее понимание, что Исламское государство [запрещено в России] несет опасность всему миру, но шиитский фундаментализм Ирана для нас – опасность ничуть не меньшая. Мы также затронем в беседе приверженность России целостности и безопасности Израиля, обязательств, которые были взяты россиянами на себя во время визита президента Путина в Израиль в 2012 году» [26]. Это – отнюдь не церемониальные выражения вежливости, а серьезный разговор о самых главных опасностях, вызревающих сегодня в ближневосточном регионе. Между Москвой и Иерусалимом еще в 2014 году были достигнуты важнейшие договоренности по Сирии, призванные исключить возможность возникновения кризиса, серьезно омрачившего – и продолжающего омрачать – российско-турецкие отношения. Россия гарантирует, что Иран и союзные ему боевые группировки, включая ливанскую «Хизбаллу», не будут использовать сирийскую территорию в качестве плацдарма для подготовки атак на Израиль. Иерусалим, в свою очередь, координирует с Москвой нанесение авиаударов по действующим на территории Сирии боевикам, при этом гарантирует безопасность российских военных и российской боевой техники, расквартированной на территории Сирии. Переговоры президента Израиля в Москве весной 2016 года были призваны подтвердить приверженность обеих сторон этим важнейшим договоренностям.

Не меньшее значение имел и визит Реувена Ривлина в Киев в сентябре 2016 года, когда президент Израиля с трибуны Верховной Рады обвинил почитаемую сегодня новым украинским режимом Организацию украинских националистов в совершении преступлений против человечества в годы Холокоста. «Многие по-

собники преступлений были украинцами. И среди них особо выделялись бойцы ОУН, которые издевались над евреями, убивали их и во многих случаях выдавали немцам. Верно и то, что было более двух с половиной тысяч праведников народов мира – те считанные искры, которые ярко горели в период темных сумерек человечества. Однако большинство молчали, – справедливо констатировал президент Израиля. – Антисемитизм следует признавать таким, каким он был в прошлом и в его сегодняшнем обличье, и нельзя реабилитировать и прославлять антисемитов. Лидеры стран, разделяющих антисемитские, расистские и неонацистские взгляды никогда не станут желанными и полноправными членами семьи народов мира» [27]. В последние годы такие безусловно верные слова с трибуны Верховной Рады, кроме президента Израиля, не произносил никто, вследствие чего их значение невозможно переоценить; к сожалению, украинские руководители не прислушались к ним.

Выборы десятого президента Израиля стали свидетельством зрелости израильской демократии и ответственности, с которой избранные народом подошли к определению того, кто будет в 2014–2021 годах «гражданином номер один» в стране. Вместе с тем, очевидно, что реальное функциональное наполнение президентской власти является следствием не четко оговоренных правовых норм, а политической традиции, с одной стороны, и личностных особенностей государственных деятелей, занимавших этот пост – с другой. Более пятнадцати лет назад в первой опубликованной в Российской Федерации статье, посвященной проанализированной в настоящей работе теме, ее автор А. М. Сумин, справедливо отмечал, что «институт президентства эволюционировал (и продолжает эволюционировать в настоящее время) вместе со всей системой государственной власти и управления Израиля» [28, с. 137]. Политическая культура Государства Израиль обладает целым рядом формально нигде не зафиксированных особенностей, которые, однако, порой оказывают решающее влияние на функционирование политической системы страны [29]. Ход выборов десятого президента Израиля, равно как и реализация президентом Реувеном Ривлиным своих полномочий, демонстрируют это со всей отчетливостью.

Литература

1. Решение Верховного суда Израиля по делу 428/86 Ицхак Барзилай и др. против правительства Государства Израиль и др. // Сборник постановлений Верховного суда Израиля. Т. 40 (3).
2. Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М. : «Юридическая литература», 1994.
3. См.: Воробьев В. П. и Воробьева Д. В. Конституционно-правовые институты и высшие органы власти и управления Швейцарской Конфедерации. М. : МГИМО – «Национальное обозрение», 2010.
4. См.: Крутоголов М. А. Президент Французской республики: правовое положение. М. : «Наука», 1980.
5. Чиркин В. Е. Глава государства: сравнительно-правовое исследование. М. : «Норма – Инфра-М», 2010.
6. Каллагов Т. Э. Конституционное право Российской Федерации. М. : Волтерс Клувер, 2010.
7. См.: Осавелюк А. М. Глава государства // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / отв. ред. Б. А. Страшун. М. : «Бек», 2000 [3-е изд.].
8. См.: Нойбергер Б. Проблема конституции в Израиле / пер. с иврита В. Каплан. Тель-Авив: Открытый университет Израиля, 1997.

9. Ландой М. Основной закон: президент государства. Иерусалим : Институт сравнительного правоведения им. Г. Сакера, 1994.
10. Протокол заседания №1 Временного государственного совета Израиля. 1948. 16 мая. С. 7 [на яз. иврит].
11. Вейцман Х. В поисках пути / пер. с англ. Р. Нудельмана. Иерусалим : Библиотека «Алия», 1983; Клаузнер И. Когда нация борется за свою свободу. Избранные статьи / пер. с иврита И. Керен. Иерусалим : Библиотека «Алия», 1978.
12. Протокол заседания №5 Кнессета I созыва. 1949. 16 февраля. С. 48–49.
13. Протокол заседания №20 Кнессета II созыва. 1951. 19 ноября.
14. Протокол заседания №30 Кнессета II созыва. 1951. 11 декабря.
15. Протокол заседания №151 Кнессета II созыва. 1952. 8 декабря.
16. См.: Воробьев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. М.: МГИМО – «Национальное обозрение», 2002.
17. Протокол заседания №151 Кнессета II созыва.
18. Протокол заседания №345 Кнессета III созыва. 1957. 28 октября.
19. Протокол заседания №172 Кнессета V созыва. 1962. 30 октября.
20. Протокол заседания №250 Кнессета V созыва. 1963. 21 мая.
21. Протокол заседания №272 Кнессета VI созыва. 1968. 26 марта.
22. Меир Г. Моя жизнь / пер. с иврита Р. Зерновой. Иерусалим: Библиотека «Алия», 1985. Т. 1.
23. Протокол заседания №417 Кнессета VII созыва. 1973. 10 апреля.
24. Протокол заседания №105 Кнессета IX созыва. 1978. 19 апреля.
25. Протокол заседания №143 Кнессета XIX созыва. 2014. 10 июня.
26. Цит. по: Шлеймович Э. Правила боя. Президент Израиля уже в Москве // Эксперт. 2016. 16 марта.
27. Цит. по: Президент Израиля с трибуны Рады обвинил ООН в участии в Холокосте // Страна (Украина). 2016. 27 сентября.
28. Сумин А. М. Пост президента как составная часть государственно-политического механизма Израиля // Ближний Восток и современность. 1999. №7. С. 137.
29. См.: Эпштейн А. Д. Особенности политической системы и политической культуры Государства Израиль // Политические системы и политические культуры Востока / отв. ред. А. Д. Воскресенский. М. : МГИМО – «Восток–Запад», 2006. С. 235–261.