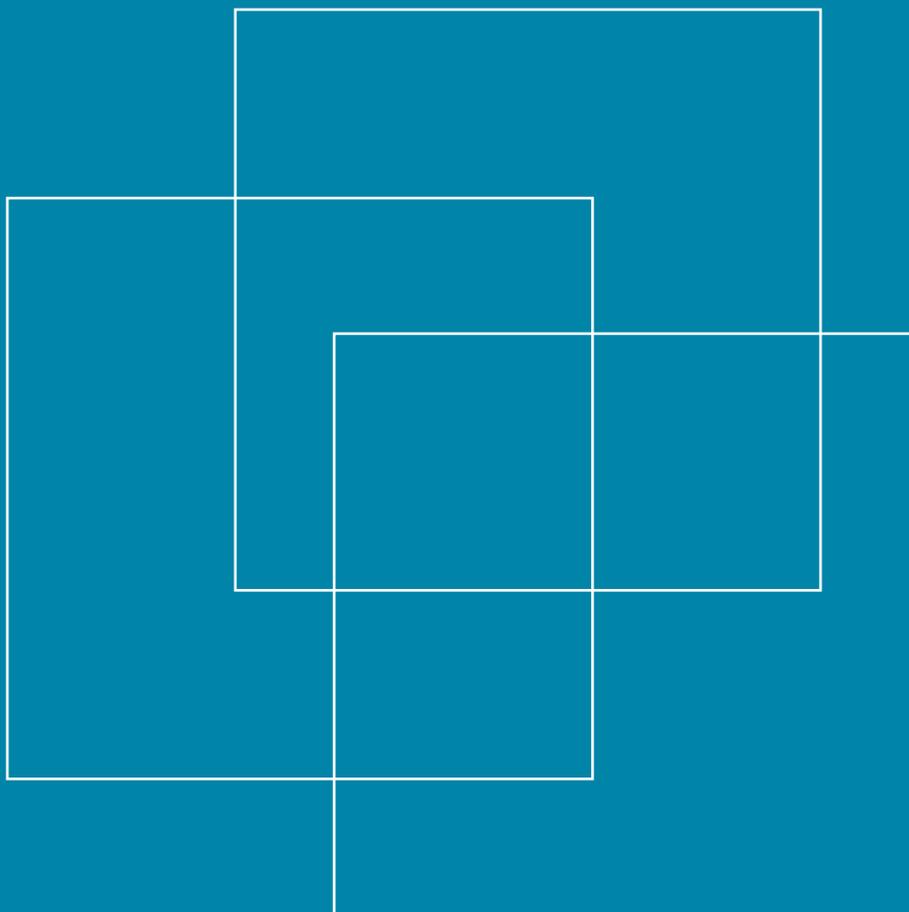




Международное
бюро
труда
Женева

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО ДИРЕКТОРА
ПРИЛОЖЕНИЕ

Положение трудящихся оккупированных арабских территорий



МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ТРУДА
104-я СЕССИЯ, 2015 г.

Международная конференция труда, 104-я сессия, 2015 г.

Доклад Генерального директора

Приложение

Положение трудящихся оккупированных арабских территорий

Международное бюро труда, Женева

ISBN 978-92-2-429001-5 (print)
ISBN 978-92-2-429002-2 (Web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2015

Названия, соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, и изложение материала в публикациях МБТ не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе любой страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

Упоминание названий фирм и коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, равно как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания МБТ имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Каталоги или списки новых публикаций можно бесплатно получить по указанному выше адресу или по электронной почте: pubvente@ilo.org.

Посетите наш Интернет-сайт: www.ilo.org/publns.

Предисловие

В соответствии с мандатом, которым меня наделила Международная конференция труда, в этом году я вновь направил миссию, которой было поручено подготовить доклад о положении трудящихся оккупированных арабских территорий. Как и в прошлом, миссия посетила Западный берег, включая Восточный Иерусалим, сектор Газа, Израиль и оккупированные сирийские Голаны. Миссия провела встречу в Женеве с генеральным директором Арабской организации труда. Как это было и в прошлом после 2012 года, миссия не смогла посетить Сирийскую Арабскую Республику.

Миссия провела углубленные дискуссии с представителями Палестинской национальной администрации, правительства Израиля, организаций работодателей и работников в Палестине и Израиле, сирийскими гражданами оккупированных сирийских Голан и представителями Организации Объединенных Наций и международных и неправительственных организаций. Все они представили ценную информацию, которая послужила основой для подготовки настоящего доклада. Миссия провела также ряд встреч на местах.

Я признателен всем участникам встреч с миссией за их сотрудничество, которое вновь подтверждает широкую поддержку ценностей, олицетворяемых Международной организацией труда. Как всегда миссия проводила свою работу с целью подготовки всеобъемлющей, точной и объективной информации о сегодняшнем положении трудящихся оккупированных арабских территорий.

Современная ситуация отличается высокой степенью неопределенности, которая в первую очередь сказывается на жизни и средствах к существованию палестинских работников и их семей. В период, когда завершалась работа над настоящим докладом, итоги выборов в кнессет Израиля с точки зрения состава правительства и политики государства еще не были известны. Перспективы урегулирования разногласий между двумя основными палестинскими группировками остаются неясными. Мирный процесс находится в подвешенном состоянии. На менее политическом и менее зримом уровне продолжают израильско-палестинские контакты. Не прекратились меры координации, хотя ими и не довольны многие палестинцы. Постоянным источником разногласий является перечисление таможенных сборов, то есть налогов на импорт, которые взимаются Израилем и перечисляются Палестинской национальной администрации. Это важный источник доходов для палестинского бюджета, в том числе для оплаты госслужащих.

На местах ощущаются изменения тенденций, непосредственно сказывающихся на палестинских рабочих. На фоне расширения строительства израильских поселений на Западном берегу палестинская экономика приходит в упадок. Вместе с тем, принимается ряд мер по ослаблению ограничений на доступ палестинцев к рабочим местам в экономике Израиля. Все большее число палестинцев, как имеющих требуемое разрешение на работу, так и не имеющих такового, получают доступ к рынку труда Израиля.

Сегодня любые оценки общих экономических и политических тенденций должны осуществляться с учетом устрашающе высоких человеческих жертв и материальных разрушений в период войны в секторе Газа в июле-августе 2014 года. Были

достигнуты договоренности относительно механизма восстановления сектора Газа, и он уже начал работать, при этом МОТ внесет свой вклад в эти общие усилия. Однако этот процесс идет крайне медленно. Материалы, предназначенные для восстановления, прибывают в сектор Газа лишь в ограниченных объемах. Доноры до сих пор не перечислили тех крупных сумм, которые были ими обещаны в октябре прошлого года на конференции в Каире. 1,8 млн граждан Газы по-прежнему живут в состоянии блокады. Палестинский раскол по-прежнему довлечет над Газой, и до сих пор нет ясности относительно распределения полномочий и власти.

Год назад в своем докладе я указывал на напряженность, которая усугубляется особенно на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим. В нем сектор Газа был также назван «пороховой бочкой», которая может привести к катастрофе. К сожалению, эта напряженность не снизилась в течение прошедшего лета. Не сбылись надежды, которые связывались с процессом переговоров, начатых госсекретарем США Джоном Керри. Несмотря на формирование правительства национального согласия, состоящего из технократов, не завершённым оказался процесс внутripалестинского примирения. Похищения и убийства как израильской, так и палестинской молодежи на Западном берегу и в Восточном Иерусалиме усилили и без того высокую напряженность. Вследствие этого ситуация в Газе переросла в тотальную войну, которая привела к человеческим жертвам палестинцев в масштабах, невиданных после 1967 года.

В сегодняшней непредсказуемой ситуации требуются действия на различных уровнях. На местах Израилем предпринимались некоторые краткосрочные меры после опустошительной войны в секторе Газа и в контексте неопределенности относительно экономических перспектив и ситуации в сфере занятости, особенно на Западном берегу. В то же время политические переговоры были прерваны, а израильские поселения продолжают расширяться. Необходимы безотлагательные действия и на этом важнейшем уровне, чтобы не допустить увядания мирного процесса. Его возрождение на более позднем этапе будет трудной задачей.

Палестинцы, Израиль и все международное сообщество вновь оказались на распутье. Много будет зависеть от результатов процессов, которые постепенно происходят внутри и между ближайшими партнерами. В то же время многочисленные политические, военные и гуманитарные кризисные ситуации в регионе требуют неотложного внимания международного сообщества, однако израильско-палестинские отношения не стоят остро на повестке дня всех и каждого. Тем не менее, даже надеясь на некоторое разумное спокойствие, международное сообщество осознает, что оно не может игнорировать сегодняшний кризис. Сегодня, как и прежде, его члены должны быть готовы к оказанию содействия, особенно если, как представляется, стороны сталкиваются с трудностями в создании условий для возобновлений переговоров между собой.

Масштабы такой помощи представляют собой проблему для всей многосторонней системы и не в последнюю очередь для Организации Объединенных Наций, которая различными путями выполняла свои обязательства в течение всех последних десятилетий. Основные сторонники, где бы они не находились, в США или в Европе или в арабском регионе, не должны прекращать прилагать усилия к обеспечению мирного процесса, какими бы трудными и иллюзорными эти цели ни были. Временный отказ от поисков урегулирования на основе создания двух государств имел бы серьезные, а, возможно, и самые пагубные последствия для улучшения ситуации в сфере занятости и обеспечения средств к существованию палестинских женщин и мужчин, что является основным вектором данного Доклада I, который я ежегодно представляю Международной конференции труда.

В первую очередь для палестинцев многое поставлено на карту, включая их ожидания. Еще некоторое время назад был достигнут международный консенсус относительно того, что в целом уже построены учреждения суверенного палестинского

государства. В настоящем докладе подробно описываются последние тенденции и некоторые достигнутые внушительные успехи в этом процессе. Социальные и трудовые аспекты этого институционального строительства представляют собой особый интерес и предмет сотрудничества для МОТ. Это предусматривает содействие палестинскому социальному диалогу с участием организаций работодателей и работников, расширение социальной защиты и внедрение системы минимальной заработной платы. На местном уровне испытывается острая потребность в учреждениях и процедурах, которые бы могли защищать права и возможности работников и их семей. При этом, в конечном счете, логика существования учреждений и законов, которые уже созданы или создаются, должна послужить делу строительства инфраструктуры суверенного государства.

В условиях мрачных и все ухудшающихся перспектив в сфере занятости нет ничего удивительного в том, что палестинцы по-прежнему стремятся найти работу и получать доходы как в Израиле, так и в израильских поселениях. Готовность израильских работодателей и профсоюзов трудоустроить больше палестинских работников, предоставляя им достойные условия труда и оказывая поддержку заключению коллективных соглашений, – в интересах всех сторон. Ценным фактором в этом отношении является сотрудничество между Гистадрутом и Всеобщей федерацией профсоюзов Палестины (ВФПП). Однако почти треть палестинцев, занятых в экономике Израиля и все в большей степени в поселениях, лишены преимуществ, предусматриваемых коллективными соглашениями и другими механизмами организованного рынка труда. Они не имеют необходимых разрешений и трудятся в условиях, которые законодательно не урегулированы и могут носить опасный и эксплуататорский характер. Кроме того, возможность вступления на рынок труда Израиля, по крайней мере на сегодняшний день, не распространяется на работников сектора Газа.

Можно только приветствовать расширение возможностей палестинцев участвовать на рынке труда Израиля. Однако движущим фактором занятости не должно быть отсутствие рабочих мест по причине сдержанной экономической активности со стороны Палестины, особенно на Западном берегу. В своей совокупности продолжающееся положение оккупации и строительства поселений не позволяет создать жизнеспособную и продуктивную палестинскую экономику, которая бы могла создать достаточные возможности с точки зрения обеспечения достойного труда. Если сегодняшние тенденции продолжатся, масштабы таких возможностей еще более сократятся.

Это – реалии сегодняшнего дня, которые все стороны, включая международное сообщество, должны признавать, прежде чем приступать к конкретным действиям. Как на общеполитическом уровне, так и с точки зрения повседневной жизни палестинских работников и их семей практически нет выигрывающих альтернатив подлинному процессу переговоров и сопутствующему строительству институциональных и правовых основ, которые бы могли, равноправным и сбалансированным порядком, обеспечить учет интересов всех, и не в последнюю очередь палестинских работников и предпринимателей, которые дают им работу.

Май 2015 г.

Гай Райдер
Генеральный директор

Содержание

	<i>Стр.</i>
Предисловие.....	iii
Введение.....	1
1. Неотвратимость реалий.....	3
2. Спад на экономическом рынке и на рынке труда под воздействием актов насилия и оккупации.....	8
3. Права палестинских работников в условиях дискриминации и экономической зависимости	21
4. Административное управление и создание палестинских учреждений.....	28
5. Ухудшение ситуации на оккупированных сирийских Голанах.....	37
Заключительные замечания	39
Ссылки	41
Приложение	45

Введение

1. В соответствии с резолюцией об израильских поселениях в Палестине и на других оккупированных арабских территориях в связи с положением арабских трудящихся, принятой 66-й сессией (1980 г.) Международной конференции труда, Генеральный директор в текущем году вновь направил миссию в Израиль и на оккупированные арабские территории, с тем чтобы в максимально возможной мере оценить положение трудящихся оккупированных арабских территорий. Как и в прошлые годы миссия прилагала усилия к тому, чтобы собрать и оценить информацию о положении трудящихся оккупированной палестинской территории (Западный берег, включая Восточный Иерусалим, и сектор Газа) и оккупированных сирийских Голанских высот.¹
2. Представители Генерального директора руководствовались принципами и целями, заложенными в Уставе Международной организации труда, включая Филадельфийскую декларацию, а также в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации. Представители Генерального директора руководствовались также резолюциями, принятыми Конференцией, равно как и принципами, заложенными в соответствующих международных трудовых нормах, и теми, которые провозглашены контрольными органами МОТ.
3. При рассмотрении всех возникавших вопросов как в ходе миссии, так и при подготовке настоящего доклада, представители Генерального директора, как всегда, последовательно принимали во внимание соответствующие нормы международного гуманитарного права и права, регулирующего соблюдение прав человека, и, в частности, положения Гаагской конвенции 1907 года (о соблюдении законов и обычаев ведения войны на суше) и Четвертой Женевской конвенции 1949 года (о защите гражданских лиц во время войны), которые подписаны в том числе и Израилем. Миссия руководствовалась соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и Совета Безопасности, включая резолюции Совета Безопасности 242 (1967 г.), 338 (1973 г.), 497 (1981 г.), 1397 (2002 г.), 1515 (2003 г.), 1850 (2008 г.) и 1860 (2009 г.). Они также учли выводы, содержащиеся в консультативном заключении Международного суда от 9 июля 2004 года (МС, 2004).

¹ Как указывалось в предыдущих докладах, позиция правительства Израиля в отношении Голанских высот сформулирована следующим образом: «Задачей миссии МОТ является сбор информации для доклада Генерального директора об оккупированных арабских территориях. Позиция правительства Израиля сводится к тому, что Голанские высоты, на которые распространено действие законодательства, юрисдикции и администрации Израиля, не являются такой территорией. Учитывая эту позицию, миссия МОТ получила разрешение на посещение Голанских высот, что явилось выражением доброй воли со стороны органов власти, но не означало никаких обязательств. Решение содействовать такому неформальному посещению не может служить прецедентом и ни в коей мере не является пересмотром позиции правительства Израиля». Следует напомнить о том, что Голанские высоты в одностороннем порядке были аннексированы Израилем в 1981 г., и Совет Безопасности своей Резолюцией 497 (1981 г.) призывает Израиль отменить свое решение об аннексии Голанских высот, которая никогда не была признана Организацией Объединенных Наций.

4. Генеральный директор поручил Кари Тапиоле, в качестве своего специального представителя, Тарику Хаку, специалисту по вопросам политики в области занятости Департамента политики в сфере занятости, Катрин Ландуг, специалисту по правовым нормам Департамента международных трудовых норм, и Мартину Ульцу, ведущему специалисту по вопросам равенства и недопущения дискриминации Департамента условий труда и равенства, осуществить миссию в Израиль и на оккупированные арабские территории, которая состоялась с 23 по 31 марта 2015 года. Мунир Клейбо, представитель МБТ в Иерусалиме, и Раша Эль-Шурафа, сотрудник программы, проводимой представительством МБТ в Иерусалиме, возложили на себя все обязанности по подготовке этой миссии, полноправными участниками которой они являлись.
5. Представители Генерального директора провели консультации 20 марта 2015 года в Женеве с Арабской организацией труда. Как и до этого, после 2012 года по причине ограничений Организации Объединенных Наций в отношении мер безопасности он не смог посетить Сирийскую Арабскую Республику для консультаций с сирийским правительством и организациями работников и работодателей.
6. В ходе миссии представители Генерального директора провели многочисленные дискуссии и встречи с израильскими и палестинскими представителями, а также с представителями оккупированных сирийских Голан.² Они встречались с представителями различных министерств и учреждений Палестинского органа и правительства Израиля, организаций работников и работодателей, неправительственных организаций, исследовательских институтов и руководителей общин. Миссия провела также консультации с представителями Организации Объединенных Наций и других международных организаций.
7. Вновь Генеральный директор с удовлетворением отмечает, что его представители опирались на всестороннее сотрудничество со стороны всех заинтересованных лиц в процессе получения фактической информации, на которой построен настоящий доклад. С благодарностью были получены миссией письменные представления и информация.
8. В настоящем докладе в полной мере учтена письменная и устная информация, полученная на местах миссией, равно как и данные, обследования и доклады, доступные для широкой аудитории. Информация, полученная в ходе встреч с различными участниками, тщательно изучена и, по возможности, сопоставлена с другими имеющимися источниками информации. При изучении положения палестинских и других арабских трудящихся миссия проводила свою работу в духе беспристрастности и объективности.

² Список участников этих встреч приводится в Приложении к настоящему докладу.

1. Неотвратимость реалий

9. Выступая на оперативном совещании в Совете Безопасности Организации Объединенных Наций 26 марта 2015 года, покидающий свой пост специальный координатор по ближневосточному мирному процессу Роберт Серри подчеркнул, что стороны не могут не считаться с реалиями сегодняшнего дня. Действительно, миссия, направленная Генеральным директором МБТ для изучения положения трудящихся оккупированных арабских территорий, убеждена, что суровые и неотвратимые реалии сегодняшнего дня стали очевидны для всех. Сегодня не проводится никаких значимых переговоров; продолжается процесс расширения израильских поселений на Западном берегу; не видно конца состоянию оккупации и блокады. Трудно серьезно говорить о новых сдвигах в сторону урегулирования на основе создания двух государств по инициативе самих непосредственных партнеров. Любая инициатива должна исходить от международного сообщества, но при этом она неизбежно должна предусматривать подлинное участие как Израиля, так и Палестинской национальной администрации. Одна из реалий сегодняшней ситуации заключается в том, что по крайней мере на сегодняшний день проблемы израильско-палестинских отношений не представляют собой основной озабоченности в регионе, переживающем многочисленные политические, военные и гуманитарные кризисы.

10. В настоящее время основные препятствия на пути мирного процесса между Израилем и Палестинской национальной администрацией возникают на центральном политическом уровне. После выборов в кнессет Израиля 17 марта 2014 года не проводился диалог между лидерами двух соседних, но отдельных суверенных и демократических государств. Кроме того, несмотря на возобновленные попытки премьер-министра Палестины Рами Хамдалла, не был преодолен раскол между палестинцами. В Газе доходы десятков тысяч госслужащих непосредственно зависят от того, как осуществляется процесс примирения.

11. На оккупированной палестинской территории низкие показатели экономического развития и занятости усугубляются драматической ситуацией в Газе. Тем не менее, несколько улучшилось положение палестинских трудящихся на Западном берегу. Повысилось число разрешений на работу в Израиле, и пересмотрены возрастные ограничения и другие требования, такие как положение о приеме на работу только молодых женатых мужчин с детьми. Все шире применяется нелегальный труд палестинцев как в Израиле, так и в поселениях, но этот труд часто носит опасный, низкооплачиваемый и эксплуататорский характер. Весьма низка степень послаблений в отношении передвижения людей и товаров в сектор Газа и из него. Все шире выдаются и используются разрешения в коммерческих целях. Поступает все больше строительных материалов. Не смотря на то что рассматривался вопрос о выдаче разрешений нескольким сотням палестинцев из Газы на работу на своих бывших работодателей в Израиле, это не привело к выдаче таких разрешений. Меры, направленные на улучшение ситуации, обнадеживают и могут принести свои плоды, однако принимаемые решения не изменяют основные реалии сегодняшнего дня – положения оккупации.

12. Вполне возможен период, когда переговоры практически не проводятся и не происходит никаких сдвигов на политической арене. В то же время меры улучшения экономической ситуации и положение в сфере занятости могут зависеть от частных решений в каждом конкретном случае. Разрешены проблемы с доступом к современному палестинскому городку Рауаби на севере Рамаллаха и вопросы, связанные с водоснабжением, хотя миссия так и не получила никакой подробной информации о достигнутых договоренностях. Продвигаются некоторые проекты, осуществляемые частным сектором Палестины. Можно только приветствовать столь долгожданную помощь с точки зрения занятости и доходов, но такие решения не должны стать альтернативой политическим переговорам.

13. В условиях мрачных перспектив прогресса вполне обоснованно полагать, что ситуация, в худшем случае, будет заморожена и что в свое время мирный процесс может быть возобновлен. В ежегодных докладах последних лет постоянно упоминался тот факт, что статус-кво не возможен в условиях расширения поселений и экономических ограничений и зависимости. Дорожная карта, сформулированная 22 года назад в Осло, должна была обеспечить пространство и возможность создания структур Палестинского государства. Этот процесс должен был быть завершен приблизительно в течение пяти лет. В последние несколько лет переговоры проваливались; не материализовались значительные экономические выгоды для палестинского населения; активизировался процесс расширения поселений.

14. Наличие поселений ощущается на всем Западном берегу. По дороге от Рамаллаха до Наблуса они бросаются в глаза на вершинах холмов, откуда они распространяются на значительную часть близлежащих земель. Повсюду обустроены отдельные въезды, дороги и контрольно-пропускные пункты, и на придорожных полосах отмечается стесненное сосуществование поселенцев и палестинцев. Если сегодняшние тенденции продолжатся, вскоре трудно будет предугадать, каким образом жизнеспособное Палестинское государство может быть создано в границах 1967 года.

15. По мнению миссии, возможно, наиболее серьезной потерей последних событий, включая войну в Газе, является утрата веры в то, что в ближайшее время можно будет добиться приемлемых для заинтересованных сторон решений. На реальную ситуацию на местах оказывает воздействие целый ряд тенденций. Даже по умеренно позитивному сценарию (т.е. без серьезного вооруженного конфликта) в ближайшее время поселения будут по-прежнему расширяться, высокая напряженность сохранится и местные общины будут все в большей степени разобщаться. В скором времени появится целое поколение молодых людей в Газе, выросшее без общения со своими израильскими соседями или, даже если на то пошло, с другими палестинцами на Западном берегу.

Активизация поисков заработков в израильской экономике

16. С палестинской стороны, по необходимости, приоритетом остается вопрос о получении разрешений на работу и расширение доступа работников к территории Израиля и контролируемому Израилем рынку труда. На законных основаниях в Израиле работают более 52.000 палестинцев и еще 26.000, по некоторым оценкам, заняты в поселениях. Общее число палестинцев, занятых в экономике Израиля, в настоящее время составляет приблизительно 107.000, и это означает, что треть из них лишена необходимых разрешений. Высокая безработица на Западном берегу заставляет людей искать работу там, где такие возможности имеются, в неопределенных и весьма часто эксплуататорских условиях. В условиях отсутствия функционирующих бирж труда работники могут быть вынуждены обращаться к недобросовестным посредникам. В случае производственного травматизма или трудовых споров, весьма трудно изыскать средства правовой защиты даже в обычных условиях, не говоря уже о ситуациях, когда отсутствуют разрешения на работу.

17. Более нерешительно стали осуществляться инициативы, направленные на активизацию палестинского частного сектора. Весьма умеренными становятся ожидания в отношении крупномасштабных инвестиций палестинской диаспоры. Помимо Рауаби по-прежнему проводятся широкомасштабные хозяйственные проекты в Иерихоне, осуществляется проект строительства жилья в мухафазе Иерусалима, а также создаются промышленные парки в Дженине и Вифлееме. Прогресс в деле реализации этих проектов незначителен в силу как экономических, так и бюрократических препятствий. Помимо этих инициатив показательных примеров весьма не много, и отмечают они не так часто. Экспорт мебели в Кувейт или выставка палестинской пищевой отрасли в

Джидде не могут заложить собой достаточно прочную основу для экономического роста. Палестинская экономика остается, как и прежде, зависимой от Израиля, и затруднительные пути экспортного выхода на международные рынки не являются реальной панацеей.

Неуверенность в будущем Газы

18. Никогда после 1967 года не было столь велико число погибших палестинцев, как во время 51-дневной войны в Газе в 2014 году. Потери палестинцев составили 2.220 человек, включая 1.492 гражданских лица. С израильской стороны во время войны погибли 67 военнослужащих и четыре гражданских лица (УКГД, 2015а). После того как был положен конец разрушениям, во время Международной конференции по Палестине, состоявшейся в Каире 12 октября 2014 года, на восстановление Газы было обещано 5,4 млрд долл. США. Тем не менее, основная сумма, обещанная донорами на указанной конференции, так и не была отпущена. Израиль указал, что он будет способствовать процессу восстановления в Газе в рамках механизма по восстановлению Газы. На сегодняшний день Палестинская национальная администрация до сих пор не имеет реального контроля над контрольно-пропускными пунктами в Газу. Импорт стройматериалов увеличился, но до сих пор далеко не достиг необходимых уровней.

19. В 2014 году занятость в Газе сократилась на приблизительно 19.000 человек в большинстве своем в результате непосредственных последствий войны, в то время как безработица резко возросла. Бедность приобрела хронический характер, и Газы, как и прежде, зависит от внешнего мира с точки зрения продовольствия и другой помощи. Любое восстановление, на которое Газы может рассчитывать в ближайшее время и в среднесрочном плане, следует рассматривать с точки зрения опустошения, явившегося результатом войны. Во время визита миссии проводились переговоры по преодолению палестинского раскола благодаря интеграции госслужащих, в свое время нанятых Палестинской национальной администрацией и не работающих в настоящее время, с лицами, которые были приняты на работу фактическими властями. После формирования правительства национального согласия такая интеграция представляет собой высокоприоритетную цель, преследуемую, в частности, министром труда Палестины, кабинет которого расположен в Газе.

20. Последствия войны и медленные темпы восстановления сопровождаются непрекращающейся блокадой и неуверенностью в отношении палестинского примирения. Фактические власти держат под контролем сектор Газы, но фактически не управляют им. Неопределенность ситуации усугубляется тем фактом, что после формирования правительства национального согласия министр труда смог выехать на Западный берег лишь один раз за неделю до его встречи с миссией в Газе. Впоследствии премьер-министр посетил Газу в целях стимулирования процесса интеграции госслужащих и принятия других мер по преодолению палестинского раскола, однако реального прорыва заинтересованным сторонам добиться не удалось.

Напряженность на Западном берегу

21. В то же время Западный берег оказывается перед лицом серьезного спада экономической активности. Во время миссии Израиль продолжал удерживать таможенные сборы, которые он заблокировал после того, как Палестинская национальная администрация объявила о присоединении к Римскому статуту Международного уголовного суда. Сделанное впоследствии заявление Израилем о том, что эти таможенные сборы были разблокированы, хотя и не полностью, вызвали дальнейшие разнотолки. Каждый раз, когда эти таможенные сборы удерживаются и своевременно не перечисляются, это непосредственно сказывается на оплате труда палестинских госслужащих.

В течение долгого времени таможенные сборы распределяются беспорядочно, и факторы неопределенности относительно этих платежей и впредь будут оказывать ощутимое воздействие как на экономическую, так и на политическую области.

22. Напряженность и акты насилия имеют в своей основе взаимоисключающие требования в отношении как земли и воды, так и других предметов первой необходимости для полноценной жизни. Испытывается разочарование длительным процессом, во время которого, несмотря на состоявшиеся переговоры, палестинцы сталкиваются с постоянно сокращающимся пространством для экономической деятельности. Расширение контроля над природными ресурсами со стороны поселенцев невозможно гармонично сочетать с развитием жизнеспособной палестинской экономики.

23. В настоящее время на Западном берегу насчитывается в четыре раза больше израильских поселенцев, чем в период, когда заключались соглашения в Осло. Помимо ускоренных темпов строительства присутствие поселенцев становится все более хроническим по причине, например, ретроактивного разрешения на создание так называемых застав. Численность поселенцев в районе, который был определен как зона С на Западном берегу, выше, чем число палестинцев в районе, который должен быть экономическим костяком Палестинского государства. Миссия стала свидетелем того, что в деревнях в северной части Иорданской долины реален риск того, что сегодняшние ограничения на передвижение и доставку продукции на рынок подорвут палестинское фермерское хозяйство до такой степени, что оно может утратить свою жизнеспособность. Вместо этого возможности в области занятости и получения доходов изыскиваются в экономике Израиля. Несколько лет назад была надежда на то, что зона С сможет заложить основу росту палестинской экономики, однако эта надежда так и не была реализована. И это не в последнюю очередь по причине того, что лишь малая толика территории этой зоны отводится для хозяйственной деятельности Палестины.

24. Акты насилия отмечались в Восточном Иерусалиме, где напряженность, главным образом, объясняется отсутствием экономических возможностей и перспектив в сфере занятости. Чрезвычайно высоки уровни бедности палестинских семей в этом районе, которые оцениваются приблизительно в 70%. Треть жилищ палестинцев построена без требуемых разрешений на строительство, и их обитатели находятся под угрозой выселения. Реалии раздробленности Восточного Иерусалима усугубляются тем фактом, что значительное число палестинцев физически удалены от центра города и в своих передвижениях вынуждены проходить через контрольно-пропускные пункты и заставы, чтобы получить медицинскую помощь или другие услуги. Реален риск того, что решение о зонировании и процесс расширения поселений приведет к расторжению всех прямых связей между Восточным Иерусалимом и Западным берегом.

Возможности на будущее

25. Четыре года назад международные финансовые учреждения считали, что уже достигнута цель создания основ жизнеспособного Палестинского государства. Постоянно укреплялись уже созданные учреждения, и был разработан ряд важных стратегий и программ. Многие из этих политических ориентиров непосредственно затрагивали жизнь и средства к существованию палестинских работников. Центральное бюро статистики Палестины (ЦБСП) и Палестинский кредитно-денежный орган (ПКДО) – будущий центральный банк – являются знаменательными достижениями в области институционального строительства, к которым можно также причислить расширение законодательных основ, включая трудовое законодательство. Были распределены значительные ресурсы доноров. Тем не менее, в условиях отсутствия перспектив глобального решения процесс государственного строительства может быть скомпрометирован, а учреждения могут быть вынуждены искать альтернативы для своего выживания. В любом случае, процесс государственного строительства будет продолжен на

местном уровне, благодаря чему палестинскому народу будут предоставляться более широкие услуги даже в контексте продолжающейся оккупации и зависимости.

26. В ситуации, когда конструктивные переговоры прекратились, палестинцы обращают свои взоры к международному сообществу за политической и экономической поддержкой. Некоторые соседние страны, особенно государства Персидского залива, оказывают содействие в надежде активизировать экономическую деятельность и расширить занятость. Политическая поддержка ожидается, в первую очередь, от стран Европы, в том числе с расчетом на общественное мнение и парламенты, и, естественно, от системы Организации Объединенных Наций. После признания Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций Палестины как государства наблюдателя, не являющегося членом ООН, палестинцы свое основное внимание сфокусировали, в частности, на присоединении к системе международных договоров и к органам и процедурам, которые были созданы.

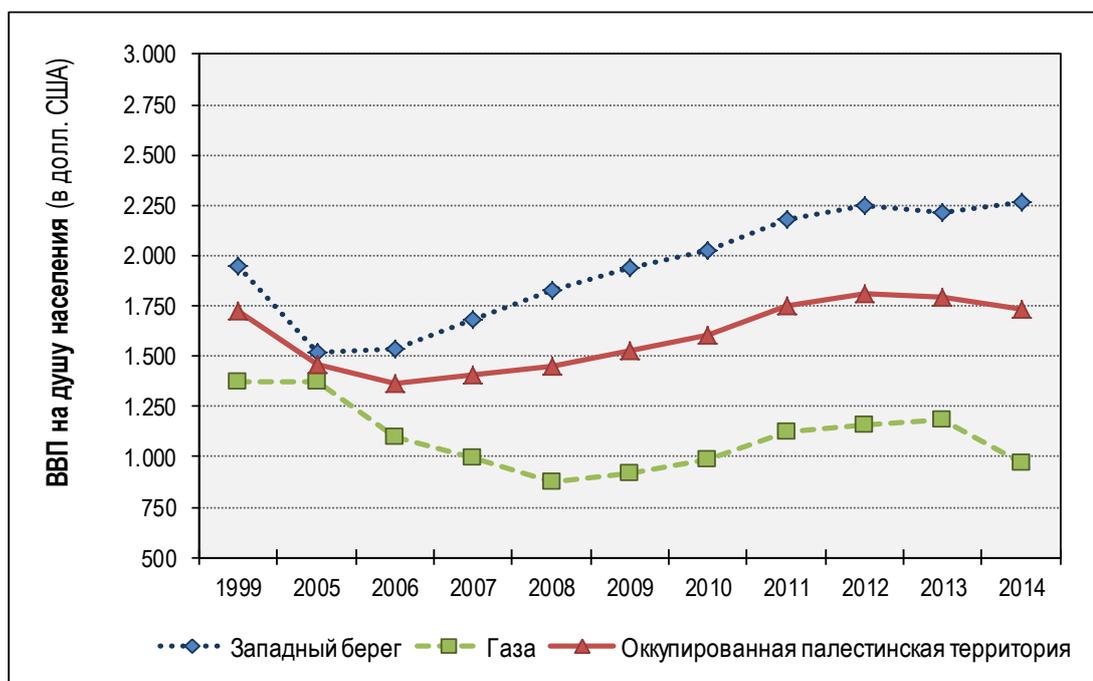
27. Как свидетельствуют медленные темпы восстановления Газы, достижение прогресса зависит от целого ряда факторов, включая развитие политической ситуации как внутри Израиля, так и между двумя сторонами расколотых палестинцев. Ситуация становится еще более сложной, когда принимаются во внимание предпочтения и интересы различных сторон международного сообщества. В этом отношении нет возможности почивать на лаврах, если только не считать, что ситуация должна еще более усугубиться, прежде чем она будет исправлена. Пока же будут продолжаться дискуссии относительно последствий различных сценариев – один из которых заключается в возобновлении мирных переговоров, а другой – в более односторонних действиях и более сдержанных расчетах на мудрость и практическую осуществимость решения о создании двух государств.

28. В своих заключительных рекомендациях, сформулированных в адрес Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, Роберт Серри признал, что на данном этапе стороны, возможно, еще не готовы вновь вернуться к столу переговоров и что их не следует поторапливать. По его мнению, в данной ситуации международное сообщество могло бы сформулировать рамки переговоров и предложить путь, который бы привел к их возобновлению. Он считал это, возможно, единственным путем сохранения стремления к достижению цели существования двух государств. Это тот выбор, от которого непосредственно зависят перспективы в области занятости и получения доходов палестинскими мужчинами и женщинами, работниками и предпринимателями, равно как и параметры их повседневной жизни.

2. Спад на экономическом рынке и на рынке труда под воздействием актов насилия и оккупации

29. На фоне зашедшего в тупик мирного процесса повышение напряженности на Западном берегу и разрушительная 51-дневная война в Газе привели к тому, что в 2014 году палестинский валовый внутренний продукт (ВВП) впервые после 2006 года сократился в годовом исчислении. Реальный ВВП, измеряемый в постоянных ценах 2004 года, снизился на 0,4% в 2014 году, при этом в Газе он снизился на 15,2%, а на Западном берегу возрос на 5,1% (ЦБСП, 2015а). Рецессия выразилась также в том, что на 3,3% сократился реальный ВВП на душу населения, который, составляя 1.735 долл. США, оставался практически на том же уровне, что и 15 лет назад до начала второй интифады. В Газе реальный ВВП на душу населения был почти на 30% ниже, чем в 1999 году (см. рис. 2.1). В отличие от этого подушевой ВВП Израиля, по расчетам, в 13 раз превышающий палестинский эквивалент 2014 года, возрос более чем на 25% после 1999 года (МВФ, 2014а).

Рисунок 2.1. Реальный ВВП на душу населения в постоянных ценах 2004 г., 1999-2014 гг.



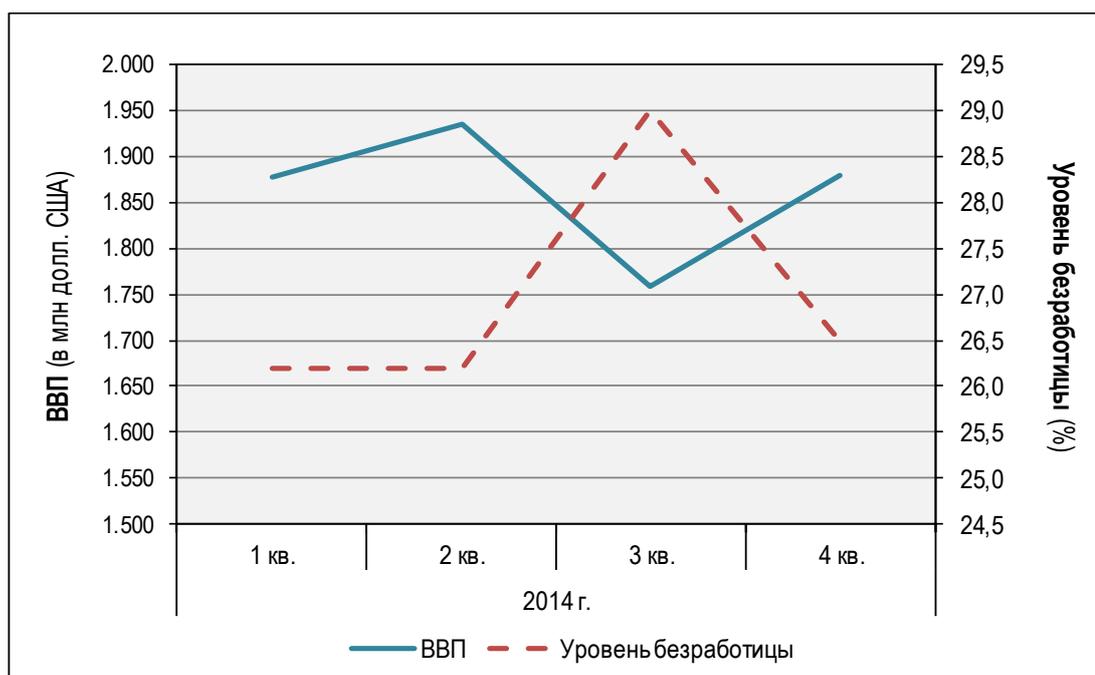
Источник: ЦБСП, Национальные счета (2015а).

30. Сравнительно высокий, хотя и не постоянный, рост ВВП Палестины в период между 2009 и 2011 годами замедлялся начиная с 2012 года, когда резкое сокращение донорской помощи привело к затяжному бюджетному кризису на Западном берегу. Прекращение потоков таможенных сборов из Израиля и затруднение получения внутренних доходов, в значительной степени по причине налагаемых Израилем ограничений на передвижение и доступ, потребовали пойти на ужесточение финансовой политики, что привело к существенному спаду государственного и частного потребления (Всемирный банк, 2014). В 2014 году Палестинская национальная администрация упорядочила порядок сбора внутренних налогов и административного управления. Таможенные поступления были также выше в первой половине года (МВФ, 2014б). Однако высокий уровень чистого кредитования и постоянный недостаток донорской помощи привели к дальнейшему увеличению задолженности. В таких стесненных обстоятельствах Палестинская национальная администрация вынуждена была пойти на

частичную выплату заработной платы и пособий, стремясь ограничить фонд оплаты труда, и она не смогла форсировать темпы роста и расходы на развитие, которые содействовали бы расширению занятости. Кроме того, поскольку инициированный США мирный процесс застопорился, отмечалась новая волна беспорядков на Западном берегу, при этом в большинстве своем хулиганские действия были зарегистрированы в Хевроне и в Восточном Иерусалиме. В результате в дальнейшем снизилась экономическая активность.

31. Что касается Газы, в 2013 и 2014 годах Египет пошел на меры по прекращению тоннельной торговли, которая хотя и носила незаконный характер, но до того была основным двигателем экономики в окруженном прибрежном районе. Это было осуществлено за счет затопления и блокирования широкой сети тоннелей на границе в Рафахе. Как следствие этого, экономическая активность и, в частности, строительство, зависящее от импорта стройматериалов через тоннели, уже прекратились до начала военной операции Израиля в июле-августе под названием «Нерушимая скала». Пик актов насилия в третьем квартале 2014 года был сопряжен с существенным спадом общей экономической деятельности и резким возрастанием уровня безработицы, достигшей 29%. В этой связи на рисунке 2.2 показана четкая обратная взаимосвязь между ВВП Палестины и безработицей в течение 2014 года.

Рисунок 2.2. Поквартальный реальный ВВП (в постоянных ценах 2004 г.) и безработица, 2014 г.



Источник: ЦБСП, Национальные счета (2015а) и Обследование рабочей силы (2015b).

32. Прекращение враждебных действий привело к некоторому восстановлению экономической деятельности в четвертом квартале 2014 года, но более медленными темпами, чем прогнозировалось, поскольку механизм восстановления Газы потребовал более длительного времени для внедрения. К началу 2015 года из 5,4 млрд долл. США, обещанных на конференции в Каире в октябре для восстановления Газы, была получена лишь малая доля этих средств. Ожидалось, что рост ВВП Палестины будет восстановлен в 2015 году за счет ожидаемого восстановления сектора Газы, однако во время написания настоящего доклада усилия, направленные на восстановление Газы, остаются весьма ограниченными. Наряду с этим, удержание Израилем таможенных сборов в течение первого квартала 2015 года существенно затрудняло перспективы роста на Западном берегу, что заставило пересмотреть в сторону снижения прогнозы в области роста как национальными учреждениями, так и международными наблюдателями. В

предлагаемом чрезвычайном бюджете на 2015 год будут предусмотрены дальнейшие сокращения заработной платы госслужащих, и в дальнейшем будет поставлена под сомнение жизнеспособность в долгосрочном плане учреждений, которые Палестинская национальная администрация формирует в контексте своей программы государственного строительства. Как и прежде, мрачные экономические перспективы, несомненно, скажутся на рынке труда.

Перемены на рынке труда

33. В 2014 году палестинская рабочая сила возросла на 8,6% и составила 1,25 млн человек. Соответствующий уровень участия в составе рабочей силы достиг 45,8%: это – по-прежнему низкий показатель, но тем не менее он на 2,2 процентных пункта выше, чем в 2013 году (см. таблицу 2.1). Несмотря на то что участие в составе рабочей силы женщин возросло с 17,3% в 2013 году до 19,4% в 2014 году, этот показатель остается чрезвычайно низким как по глобальным, так и региональным стандартам, равно как и по сравнению с уровнем участия мужчин (71,5%); при этом общий уровень участия остается сдержанным. Социальные, культурные и институциональные препятствия, стоящие на пути участия женщин в составе рабочей силы, в дальнейшем усугубляются израильскими ограничениями, затрудняющими мобильность и увековечивающие низкий спрос на рабочую силу в формальной экономике, что приводит к существенной потере экономического потенциала, в частности, с учетом высоких уровней образования палестинских женщин.

Таблица 2.1. Показатели рынка труда, 2013-14 гг.

	2013 г.	2014 г.				2014 г.	2014/2013 гг.
	В среднем в год	1 кв.	2 кв.	3 кв.	4 кв.	В среднем в год	Изменения в %
Население от 15 лет и старше (в тыс.)	2.650	2.708	2.728	2.754	2.777	2.741,8	3,5
Рабочая сила (в тыс.)	1.156	1.254	1.254	1.239	1.273	1.255,0	8,6
Занятые лица (в тыс.)	885	926	926	880	936	917,0	3,6
Западный берег	517	554	561	547	569	557,8	7,8
Сектор Газа	267	261	249	225	259	248,5	-6,8
Израиль и поселения	99	110	109	104	105	107,0	7,8
Безработные (в тыс.)	270	328	329	359	337	338,3	25,2
Уровень участия рабочей силы (в %)	43,6	46,3	46,0	45,0	45,8	45,8	4,9
Мужчины	69,3	71,9	71,8	70,8	71,6	71,5	3,2
Женщины	17,3	20,1	19,7	18,5	19,4	19,4	12,4
Уровень безработицы (в %)	23,4	26,2	26,2	29,0	26,5	27,0	15,5
Мужчины	20,6	23,3	22,6	25,8	23,8	23,9	16,2
Женщины	35,1	36,5	39,4	41,5	36,5	38,5	9,8
Западный берег	18,6	18,2	16,0	19,2	17,4	17,7	-4,8
Мужчины	16,8	15,9	13,2	16,7	15,2	15,3	-9,2
Женщины	26,0	27,1	26,9	29,6	26,0	27,4	5,5
Сектор Газа	32,5	40,8	44,5	47,4	42,8	43,9	35,1
Мужчины	27,7	37,4	40,1	43,5	39,6	40,2	45,1
Женщины	53,0	52,4	59,3	61,5	54,3	56,9	7,3

Источник: ЦБСП, Обследование рабочей силы (2015b).

34. Несмотря на заметное увеличение численности рабочей силы, общая занятость возросла в 2014 году на более скромную цифру – 3,6%, при этом на Западном берегу число занятых лиц возросло приблизительно на 40.000 человек, а в Газе сократилось примерно на 19.000. Таким образом, доля занятых лиц, измеряемая общей численностью работающих как процент от населения старше 15 лет, составляла в четвертом квартале 2014 года 33,7%, что составляет минимальное увеличение по сравнению с 33,3% годом ранее. Доля занятых мужчин составляла 54,6% по сравнению всего с 12,3% для женщин.

35. Что касается состава занятых лиц, доминирующую роль по-прежнему играл сектор услуг, на который приходится почти половина совокупного ВВП и в котором занято приблизительно 32% работающих мужчин и 57% работающих женщин (см. таблицу 2.2). Торговля и строительство занимали второе и третье места по численности занятых в этих секторах мужчин, при этом обрабатывающая промышленность и сельскохозяйственный сектор оставались позади. С другой стороны, сельское хозяйство было вторым крупнейшим нанимателем женщин, и в 2014 году на него приходилось более 20% работающих женщин. Тем не менее, вклад сельского хозяйства в ВВП составлял лишь 3,8%, что значительно ниже доли этого сектора в общей численности занятых лиц, и это свидетельствует о том, что данный сектор характеризуется чрезвычайно низкими уровнями производительности труда. Действительно, из крайне низкого числа женщин, вступающих на рынок труда, те из них, кому удастся найти работу, часто вынуждены соглашаться на низкопроизводительный труд в неформальной экономике.

Таблица 2.2. Отраслевая структура ВВП и занятости, 2014 г.

	Доля в ВВП (%)	Доля занятых лиц (%)		
		Всего	Мужчины	Женщины
Сельское, рыбное и лесное хозяйство	3,8	10,4	8,2	20,8
Обрабатывающая и горная промышленность и карьерные разработки	14,5	12,6	13,2	9,8
Строительство	7,2	15,3	18,4	0,7
Торговля, рестораны и гостиницы	18,4	20,2	22,3	10,3
Транспорт, складское хозяйство и связь	7,4	5,4	6,3	1,3
Сфера услуг и другие отрасли	49	36,2	31,7	57,2
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: ЦБСП, Национальные счета (2015а) и Обследование рабочей силы (2015б).

36. Занятость палестинцев в Израиле и в поселениях продолжала расширяться в 2014 году и возросла на 7,8%, достигнув уровня 107.000 работников. Их занятость по-прежнему регулируется сложной и непрозрачной системой квот и разрешений для тех палестинцев с Западного берега, которые получили допуск служб безопасности и имеют удостоверения личности с магнитной лентой. Рынок труда Израиля недоступен для палестинцев из сектора Газы начиная с апреля 2006 года. Израильским координатором деятельности правительства на территориях (КОГАТ) предпринимались меры к тому, чтобы упростить доступ палестинцев к рынку труда Израиля, в том числе за счет увеличения числа разрешений на ночевку в Израиле с 10.000 до 14.000, а также благодаря снижению минимального возраста с 24 до 22 лет и устранению требования, предъявляемого к соискателям, о наличии детей (но при этом они по-прежнему должны быть женаты). Указанная последняя мера предусматривала бы, что занятость в Израиле могла бы стать альтернативой для целого сегмента крупной кагорты безработной палестинской молодежи; однако представители израильского частного сектора

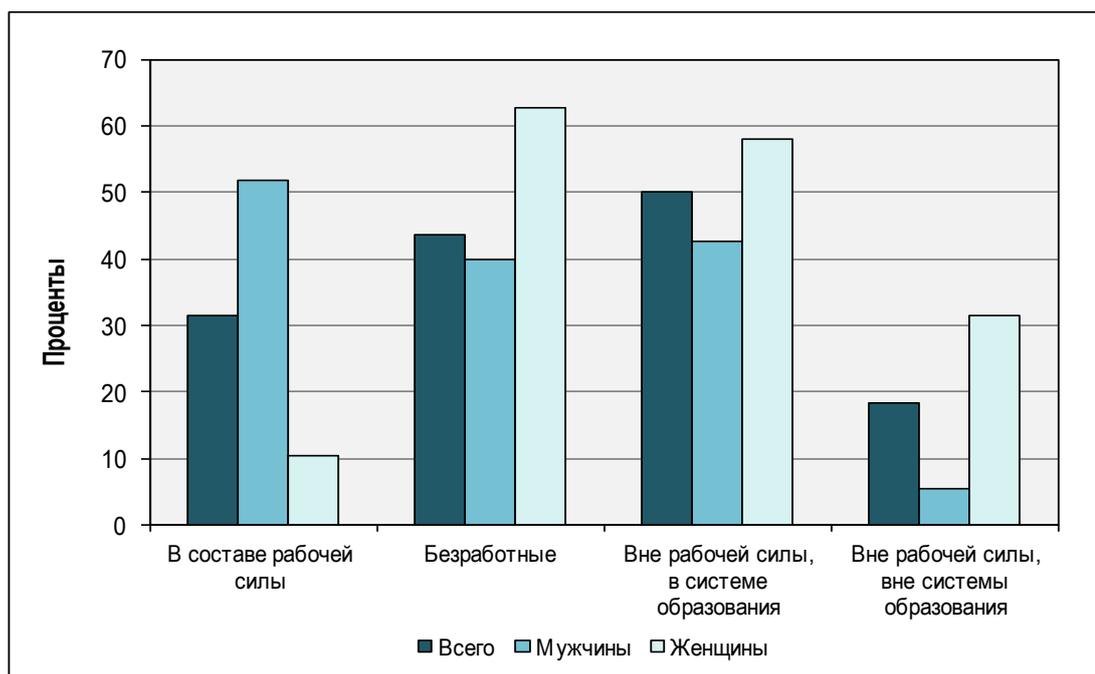
информировали миссию о том, что если не будет увеличена квота для палестинских работников, эти послабления будут иметь незначительные последствия, поскольку существующие квоты уже практически исчерпаны. К марту 2015 года для работы в Израиле палестинцам было выдано 52.297 разрешений из общей квоты, составляющей 53.850, и дополнительно было выдано 25.957 разрешений для работы в поселениях (КОГАТ, 2015). Это означает, что около 30.000 работников по-прежнему идут на высокий риск трудоустройства на территории Израиля либо без разрешений, либо с разрешениями, выданными для других целей, но не для трудоустройства, что делает их особо уязвимыми перед эксплуатацией и практикой злоупотреблений.

37. Около 60% палестинских работников, занятых в Израиле, трудятся в строительном секторе, за которым следует обрабатывающая промышленность (11%), сельское хозяйство (9%) и торговля (9%) (Ассоциация товаропроизводителей Израиля, 2015). В 2014 году для работы в строительном секторе было выдано дополнительно 5.000 разрешений (КОГАТ, 2015), поскольку нехватка жилья в Израиле привела к неослабеваемому спросу на строительных рабочих. Как следствие этого, строительство сохранило свою долю в общей численности занятых палестинцев, даже при том, что доля этого сектора в палестинской экономике сократилась с 11,1% в ВВП в 2013 году до 7,2% в 2014 году, поскольку строительные работы в Газе прекратились с закрытием тоннельной торговли во время войны в июле-августе.

38. Общая численность безработных палестинцев в 2014 году возросла более чем на 25% и составила 338.300 человек, при этом пиковая ситуация наблюдалась в третьем квартале года во время разгара военных действий (см. таблицу 2.1 выше). В результате этого уровень безработицы достиг 27-процентной отметки, в том числе 23,9% для мужчин и 38,5% для женщин. Соответствующие показатели для сектора Газы более чем вдвое превышали уровни, отмечаемые на Западном берегу, при этом мужчины Газы в пропорциональном отношении больше пострадали от роста безработицы в течение года, чем женщины. Тем не менее, женщины по-прежнему систематически сталкиваются с более высокой безработицей как в Газе, так и на Западном берегу. В особенности в Газе более пяти из каждых десяти женщин, участвовавших ранее в составе рабочей силы, оказались безработными. Те, кто сохранил за собой работу, как правило, были заняты в здравоохранении и просвещении в государственном секторе или занимались неформальными формами труда, обеспечивая уход за детьми и занимаясь уборкой, или же использовались в сельском хозяйстве в качестве неоплачиваемых помогающих семейных работников.

39. Более 70% палестинцев являются молодыми людьми до 30 лет, и в контексте оккупации и экономического застоя они сталкиваются с крайними трудностями в процессе перехода от обучения к трудовой деятельности. На рисунке 2.3 показано, что более 30% молодых женщин в возрасте от 15 до 24 лет не входят в состав рабочей силы и не учатся. Из числа палестинской молодежи в составе рабочей силы почти 40% молодых мужчин и 63% молодых женщин не имели работы в 2014 году. Что касается Газы, эти уровни подсакаивают соответственно до 64,4 и 82,8%. Испытывается безусловная и безотлагательная потребность непосредственного создания рабочих мест и проведения учебных программ, к примеру, благодаря восстановлению Палестинского фонда занятости и социальной защиты работников (ПФЗСЗР), а также благодаря другим крупномасштабным инвестициям, с тем чтобы конкретно ориентировать их на молодежь, которая не оказалась бы не у дел, не утратила своей профессиональной квалификации и не потеряла надежд в условиях отсутствия каких-либо возможностей внести свой вклад в развитие экономики и общества.

Рисунок 2.3. Статус молодежи (в возрасте 15-24 лет) в составе рабочей силы, 2014 г.



Источник: ЦБСП, база данных Обследования рабочей силы (2015b).

Цены и заработная плата

40. Уровень инфляции в 2014 году, измеряемый в соответствии с индексом потребительских цен Палестины, составлял 1,73%, что аналогично уровню, составляющему 1,72%, зарегистрированному в 2013 году (ЦБСП, 2015с). Цены подскочили на 3,84% в Восточном Иерусалиме, на 2,85% в Газе (где потребительские товары, которые прежде поступали контрабандным путем через подземные тоннели на границе с Египтом, были замещены более дорогими товарами, импортируемыми из Израиля) и на 1,2% на Западном берегу.

41. Наибольший рост цен отмечался по следующим категориям товаров: сигареты (10,72%), свежие фрукты (5,96%) и свежие овощи (4,44%), помимо стоимости медицинского обслуживания в Восточном Иерусалиме (10,56%) и стоимости жилья как в Восточном Иерусалиме (9,41%), так и на Западном берегу (10,01%). Повышение цен на продукты питания в первую очередь сказывается на домохозяйствах с низким уровнем доходов, которые оказываются наиболее уязвимыми с точки зрения продовольственной безопасности. В 2013 году уровни продовольственной зависимости достигли 57% в секторе Газы и 19% на Западном берегу (ЦБСП et al., 2014) и, вероятно, еще более возросли в 2014 году в результате военных действий и экономического спада. Продовольственная зависимость палестинцев объясняется не отсутствием продуктов питания, а прямым следствием ухудшения социально-экономических условий и высоких цен. Гуманитарные программы, осуществляемые Организацией Объединенных Наций в таких областях, как обеспечение продовольствием, сельское хозяйство и оплата выполненной работы наличными, исторически играли важнейшую роль в смягчении последствий возрастающей продовольственной зависимости, но в последние годы эти программы стали свертываться вследствие сокращающегося финансирования со стороны доноров. Хотя финансирование в достаточных размерах является необходимым условием для того, чтобы добиться сколько-нибудь устойчивых изменений к лучшему, необходимо искоренить первопричины кризиса, включая продолжающуюся блокаду Газы, а также действующие на Западном берегу ограничения на передвижение и доступ (ibid.).

42. Реальная заработная плата, выплачиваемая в палестинской экономике, не могла следовать за средним уровнем инфляции в 2014 году. Реальная заработная плата в госсекторе повысилась на 0,9% на Западном берегу, но снизилась на 3,8% в Газе (см. таблицу 2.3). Оплата труда в частном секторе, которая в среднем значительно ниже, чем заработная плата в государственном секторе, повысилась на 1,4% на Западном берегу, но снизилась на 7,5% в Газе. С другой стороны заработная плата работников, занятых в Израиле и в поселениях, повысилась на 5,7% в 2014 году вследствие высокой доли палестинских работников, занятых в строительном секторе Израиля, на которых распространяется отраслевое коллективное соглашение, предусматривающее оплату труда в секторе строительства выше национальной минимальной заработной платы Израиля. Средняя дневная заработная плата, выплачиваемая в Израиле работникам с Западного берега, достигла уровня 187,60 новых израильских шекелей (НИШ), что в 2,25 раза превышает среднюю оплату труда в частном секторе на Западном берегу. Эта разница в оплате труда является наглядным свидетельством продолжающейся привлекательности занятости в экономике Израиля даже при неблагоприятной обстановке для многих работников.

Таблица 2.3. Номинальная и реальная средняя заработная плата и цены, 2014 г.

	Западный берег	Сектор Газа
Средняя почасовая оплата труда (НИШ), 2014 г.		
Государственный сектор	104,4	81,1
Частный сектор	83,3	41,2
Израиль и поселения	187,6	–
Реальное изменение зарплаты 2014/2013 гг. (%)		
Государственный сектор	0,9	-3,8
Частный сектор	1,4	-7,5
Израиль и поселения	5,7	–
Индекс потребительских цен 2014 г. (%)	1,2	2,85

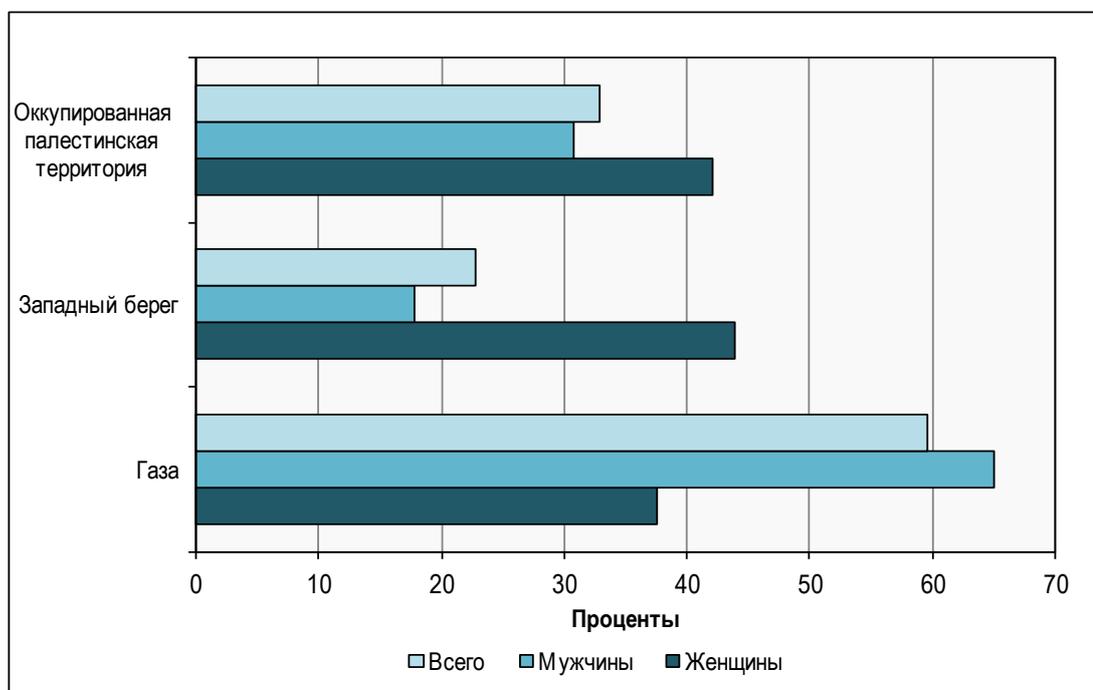
Источник: ЦБСП, Обследование рабочей силы (2015b) и данные по индексу потребительских цен (2015c).

43. В 2014 году 67% лиц, занятых в палестинском частном секторе, зарабатывали не менее минимальных ставок оплаты труда в Палестине.³ В целом, 42,1% женщин и 30,7% мужчин в данном секторе зарабатывали менее минимальной заработной платы (см. рис. 2.4). В силу как экономических условий, так и институциональных недостатков мужчины из сектора Газа со значительно меньшей степенью вероятности могли рассчитывать на минимальную заработную плату по сравнению со своими коллегами из Западного берега. Низкую долю женщин в секторе Газа, получающих вознаграждение ниже минимальной заработной платы по сравнению с мужчинами, следует рассматривать в контексте чрезвычайно низкой численности работающих женщин, в частности вне госсектора, и поэтому это не может служить показателем преимуществ рынка труда. Действительно, заработная плата женщин, занятых в частном секторе Газа, составляла лишь около 70% национальной минимальной оплаты труда. Над заработной платой в государственном секторе, хотя она и превышала минимум оплаты труда в 2014 году, нависла угроза в результате удержания Израилем таможенных сборов в первом квартале 2015 года. Сокращение заработной платы повлекло бы дальнейшее снижение

³ Палестинская минимальная заработная плата, составляющая 1.450 НИШ в месяц, 65 НИШ в день и 8,50 НИШ в час, была внедрена 1 января 2013 г.

уровней потребления и, в потенциале, могло бы привести к тому, что еще большее число домохозяйств оказались бы в состоянии бедности и продовольственной зависимости.

Рисунок 2.4. Доля в процентах наемных работников частного сектора, не получающих даже национальной минимальной заработной платы, 2014 г.



Источник: ЦБСП, база данных Обследования рабочей силы (2015b).

Стесненное развитие на Западном берегу

44. Физические препятствия для передвижения и доступа на протяжении длительного времени характеризовали собой повседневную жизнь палестинцев на Западном берегу, отсекая общины от ресурсов и друг от друга и ограничивая экономическое развитие. Как указывалось предыдущими миссиями, по всей территории Западного берега разбросано множество контрольно-пропускных пунктов, дорожных заграждений, земляных насыпей, рвов и застав, а разделительная стена, являющаяся самым крупным препятствием на пути свободного передвижения, по-прежнему находится в процессе возведения десять лет после того, как Международный уголовный суд принял постановление, объявляющее незаконными все части разделительных заграждений, возведенных внутри Западного берега, а не по линии перемирия 1949 года («зеленая линия»)⁴. В сентябре 2014 года на Западном берегу насчитывалось 490 препятствий, затрудняющих передвижение, включая 60 контрольно-пропускных пунктов помимо 111 дополнительных заграждений в разделительной зоне Н2 в провинции Хеврон

⁴ Консультативное заключение Международного суда, вынесенное 9 июля 2004 г. относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории, предусматривает незамедлительное прекращение и обращение вспять процесса строительства и возмещение ущерба, причиненного разделительной стеной. Это положение было подтверждено последующей Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/ES-10/15 от 20 июля 2004 г.

(УКГД, 2014а).⁵ В продолжение тенденции к облегчению передвижения внутри Западного берега многие контрольно-пропускные пункты работали без обслуживающего персонала или обслуживались лишь частично, что позволяло более свободно передвигаться между городами и населенными пунктами на Западном берегу. Заметным исключением из этой тенденции последнего времени является «стыковая зона» между разделительной стеной и «зеленой линией», где резко ограничен доступ палестинцев к сельскохозяйственным угодьям и водным ресурсам, а также Восточный Иерусалим, доступ к которому остается строго ограниченным по причине разделительных заграждений, контрольно-пропускных пунктов и действия режима проверки разрешений. Хотя большая свобода передвижений является столь нужной отдушиной, инфраструктура закрытия территорий остается нетронутой и доступ может в любое время быть запрещен, о чем свидетельствуют опыт Хеврона во время израильских обысков и арестов в июне-июле 2014 года. Кроме того, доступ палестинцев к сельскохозяйственным землям и передвижение между городами все больше обеспечивается благодаря сложной альтернативной дорожной системе для палестинцев – «ткань жизни» – в ущерб территориальной целостности. Это приводит к нарушению традиционных маршрутов движения, потере земельных угодий и продолжающейся фрагментации Западного берега.

45. Зона С, как она определена соглашениями, заключенными в Осло, и на которую приходится более 60% земельных массивов Западного берега и большинство природных ресурсов, является связующим звеном между, в противном случае оказавшимися бы разобщенными населенными палестинцами центрами, зонами А и В, и она является важнейшим элементом инфраструктурного, сельскохозяйственного и промышленного развития. Тем не менее, строительство палестинцами запрещено на 70% зоны С, на которые распространяется юрисдикция региональных советов израильских поселений. В отношении еще 29% этой территории также действуют строгие ограничения, и приблизительно лишь 1% отведен израильской гражданской администрацией для хозяйственной деятельности Палестины (УКГД, 2014б). В обследовании, проведенном Всемирным банком в 2013 году, сделан вывод о том, что потенциальная добавленная стоимость в семи ключевых секторах при условии снятия ограничений в зоне С составила бы не менее 2,2 млрд долл. США в год, что позволило бы палестинской экономике воспользоваться 3,4 млрд долл. США (Всемирный банк, 2013).⁶ Это позволило бы получить ежегодные доходы от налогов в размере 0,8 млрд долл. США для Палестинской национальной администрации, что привело бы к существенному сокращению зависимости от помощи доноров, и на 35% повысить как ВВП, так и занятость (*ibid.*).

46. Палестинский частный сектор энергично настаивает на осуществлении ряда крупномасштабных проектов, большинство из которых нуждаются еще в доработке после многолетних переговоров с Израильской гражданской администрацией относительно препятствий, включающих сомнения по поводу выдачи разрешений на развитие инфраструктуры, которая была бы построена на территории зоны С. Некоторые (хотя и не все) препятствия, затрудняющие создание международно поддерживаемых промышленных парков в Дженине, Вифлееме и Иерихоне, были преодолены, и новый город Рауаби, наконец-то, получил доступ к водным ресурсам в начале 2015 года.

⁵ В соответствии со специальным Протоколом по Хеврону, подписанным между Израилем и Палестинским органом 17 января 1997 г., была создана разделительная зона H2, которая охватила приблизительно 20% Хеврона, в отношении которой Палестинский орган должен осуществлять административное управление, но при этом Израиль сохранил за собой все прерогативы контроля за безопасностью. По оценкам, в этом районе проживает 500 израильских поселенцев в условиях мощного израильского военного присутствия среди приблизительно 40.000 палестинцев (и приблизительно 200.000 палестинцев, в целом, в городе Хеврон).

⁶ Семью ключевыми секторами являются: сельское хозяйство, эксплуатация минерального сырья Мертвого моря, камнедобыча и разработка карьеров, строительство, туризм, телекоммуникации и косметическое производство.

Затяжные, дорогостоящие и непредсказуемые процедуры переговоров, часто сопряженные с затратами значительного политического капитала, не сулят светлых перспектив привлечения стабильных инвестиций. По причине застойного экономического климата и бюджетных трудностей Палестинской национальной администрации некоторые палестинские работодатели пытаются создать государственно-частные партнерства с местными правительственными органами в целях улучшения местной инфраструктуры и оказания услуг. Хотя такие иностранные инвестиции, как средства палестинской диаспоры были бы желательны, преобладающий климат ограничений и неуверенности может сыграть роль сдерживающего фактора в области привлечения средств.

47. Помимо доступа к земельным и другим ресурсам устойчивое экономическое развитие требует также доступа к рынкам. Палестинские производители в течение многих лет оказывались в условиях сворачивания внутренних рынков по мере того, как разрушались торговые связи между Западным берегом, сектором Газа и Восточным Иерусалимом. В 2014 году израильские власти приняли меры к ограниченному восстановлению торговых контактов между Западным берегом и сектором Газа, однако объемы торговли были чрезвычайно низки. Израиль остается самым крупным торговым партнером палестинцев, и на него приходится 66% импорта оккупированной палестинской территории и 87% ее экспорта (КОГАТ, 2015), при этом условия торговли явно благоприятствуют Израилю. Продолжал расти экспорт продукции в Иорданию через мост Алленби (имени короля Хусейна), и представители палестинского частного сектора информировали миссию о своем намерении сфокусировать внимание на расширении экспорта на региональные рынки по этому маршруту. Это требует модернизации инфраструктуры на контролируемом Израилем пропускном пункте.

48. Торговля Палестины с Израилем и со всем внешним миром по-прежнему регулируется Парижским протоколом 1994 года. Последний должен был стать временным соглашением на пять лет, однако более двух десятилетий спустя наряду с осуществляемым Израилем контролем за всеми границами он стал труднопреодолимым препятствием на пути расширения палестинской торговли с внешним миром. Импорт потребительских товаров существенно превышает палестинский экспорт, тогда как импорт потребляемых сырьевых материалов, крайне необходимых для сельскохозяйственного и промышленного развития, строго ограничен, поскольку израильские власти рассматривают товары «двойного назначения» как потенциальную угрозу своей безопасности. Это сдерживает производительность и конкурентоспособность Палестины, что также затрудняется режимом грузоперевозок «с борта на борт», который применяется на пяти коммерческих контрольно-пропускных пунктах вдоль разделительной стены. Применяемые процедуры ведут к росту издержек, приводят к материальным потерям и характеризуются различными неудобствами, самоуправными ограничениями и непредсказуемыми часами работы. Эти вопросы должны быть рассмотрены, для того чтобы недавно утвержденная Палестинской национальной администрацией национальная стратегия экспорта на 2014-18 годы была успешно реализована и позволила расширить объемы палестинской торговли и обеспечить полноценное развитие Палестины.

Подорванные источники существования в Газе

49. На семь недель в период с июля по август в Газу в третий раз за шесть лет вернулась война. Военная операция Израиля «Нерушимая скала» переросла в самый длительный и смертоносный конфликт, жертвами которого стали 1,8 млн газанцев, живущих в условиях блокады в течение последних семи лет. Был нанесен существенный ущерб и без того истощенной инфраструктуре сектора Газа. Электростанция Газы и ее сети водоснабжения и каналы сброса сточных вод подверглись многочисленным ударам, что еще более усугубило кризис в области энерго- и водоснабжения. В общей

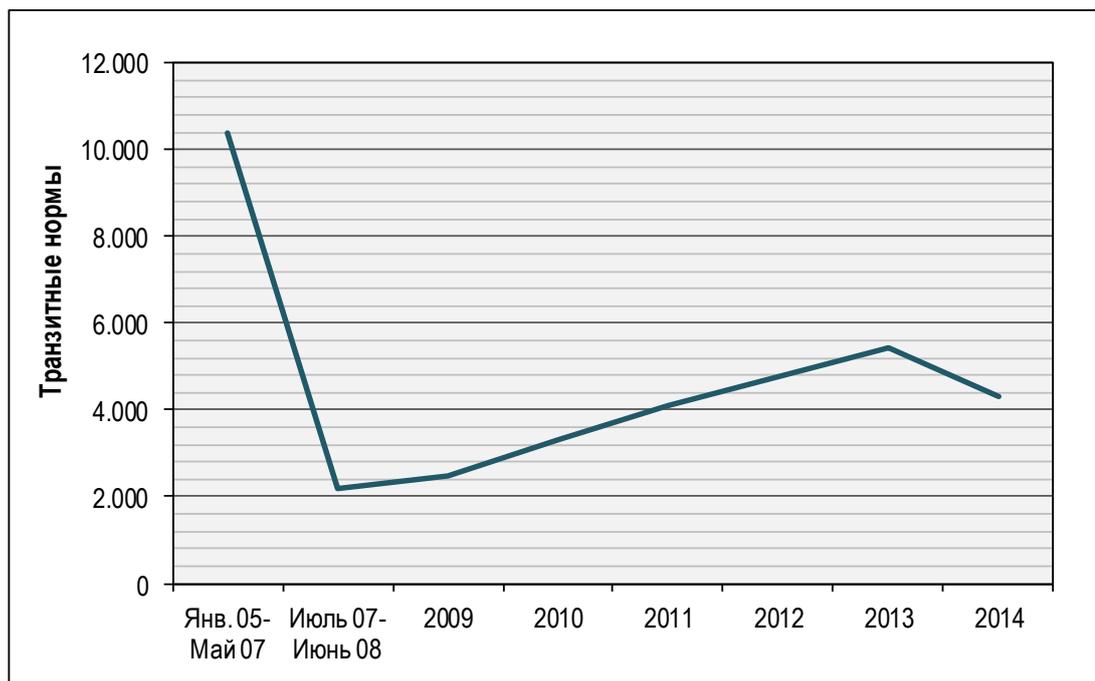
сложности 19.109 жилищных единиц было либо полностью разрушено, либо серьезно повреждено и еще 98.421 жилище пострадало частично или незначительно, в результате чего в конце 2014 года по-прежнему насчитывалось 100.000 внутренне перемещенных лиц (ibid.). Были разрушены или серьезно пострадали около 420 предприятий, и при этом существенному разрушению была подвергнута значительная часть из 17.000 гектаров сельскохозяйственных земель Газы и ее сельскохозяйственная инфраструктура, включая теплицы и ирригационные системы, животноводческие фермы, склады фуража и рыболовецкие суда (МВФ, 2014b; ФАО, 2014). По расчетным данным, 17.200 газанцев потеряли работу по причине физического уничтожения производственных активов, что привело к дополнительным потерям объемов производства, исчисляемых приблизительно в 80 млн долл. США в первые шесть месяцев после прекращения военных действий (с сентября 2014 г. по февраль 2015 г.) (МБТ, 2015a).

50. После окончания войны продолжалась блокада сухопутных, морских и воздушных границ Газы. «Запретная зона» была продлена на 100 метров от границы, а рыболовецкие суда по-прежнему ограничены пределами шести морских миль от побережья, то есть границами, существовавшими до начала военных действий.⁷ Эти ограничительные пределы, которые значительно меньше 20 морских миль, утвержденных в соглашениях, подписанных в Осло, и без того оказывают серьезное пагубное воздействие на получение рыбаками Газы средств к существованию, поскольку чрезмерный отлов рыбы на мелководье приводит к существенному сокращению объемов улова, так как отлов более крупной и более коммерчески выгодной рыбы может осуществляться только в открытом море.

51. Керем Шалом остается единственным коммерческим контрольно-пропускным пунктом на границе с Газой. Расположенный на самом юге сектора Газы, он обеспечивает грузоперевозки «с борта на борт», что связано с более высокими транспортными расходами, чем в других закрытых пунктах пересечения границы. Большинство потребительских товаров доставляются в Газу именно через этот КПП, и эта практика применялась сразу же после закрытия тоннелей на границе с Египтом в Рафахе. Тем не менее, вследствие расширенного перечня товаров двойного назначения, который действует в Газе, большинство производственных вводимых ресурсов запрещены к доставке. В результате местные предприятия не могут конкурировать с более дешевыми иностранными потребительскими товарами, при этом налоги на эти импортные товары, которые взимаются фактическими властями в Газе, не доходят до казны Палестинской национальной администрации. В 2014 году в Газу в месяц в среднем доставлялось 4.307 транзитных норм товаров, по сравнению с 5.427 в 2013 году, по причине снижения экономической активности и военных действий. Это лишь весьма незначительно превышает 40% доблокадного объема импорта (см. рис. 2.5).

⁷ В целом, во время войны палестинские рыбаки не имели выхода к морю.

Рисунок 2.5. Импорт в Газу: среднемесячные транзитные нормы

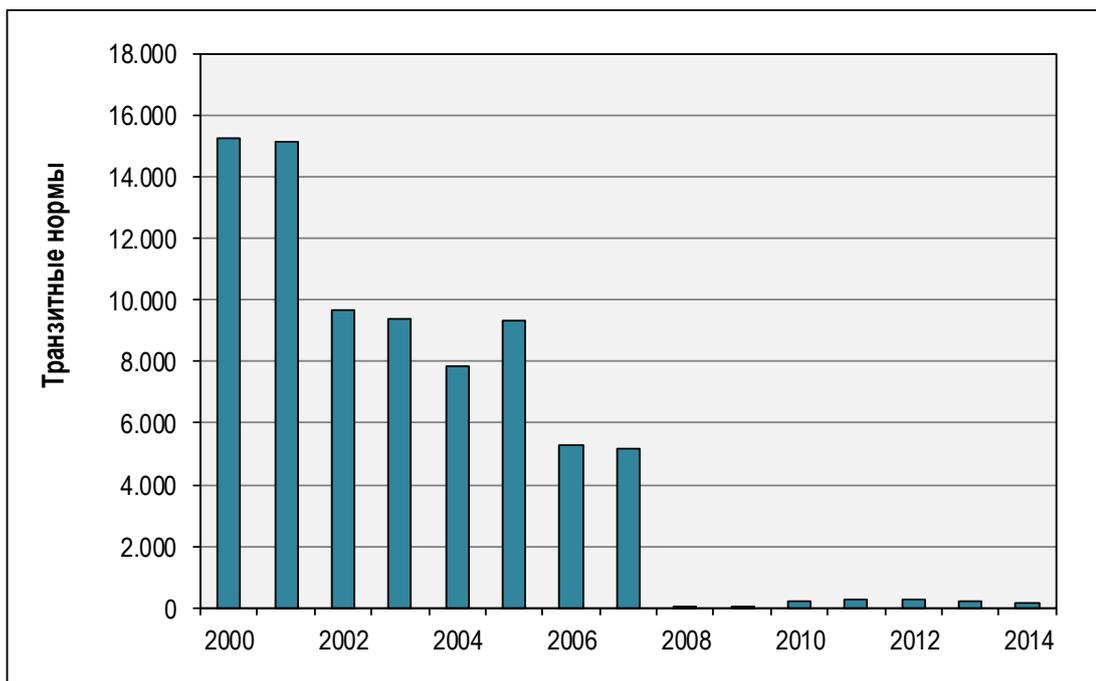


Источник: УКГД, Gaza Crossings Activities Database (2015b); ПАЛТРЕЙД, Gaza Strip Crossings Bi-Monthly Monitoring Report, December 2009–January 2010 (данные до декабря 2009 г.) (2010).

52. Тогда как в 2000 году из Газы было экспортировано более 15.000 транзитных норм товаров, после блокады, введенной в 2007 году, экспорт практически прекратился. В 2014 году лишь 136 транзитных норм экспортных товаров были отправлены из Газы (см. рис. 2.6). Следует напомнить, что в ноябре 2005 года соглашением о передвижении и доступе предусматривался ежедневный поток в 400 транзитных норм экспортных товаров из Газы – уровень, который впоследствии никогда не был достигнут.

53. После окончания войны было объявлено о некоторых сдвигах к лучшему, которые подтвердились. Была вновь разрешена доставка сельскохозяйственной продукции из сектора Газы на Западный берег, и небольшие партии товаров стали мало-помалу перемещаться из Газы в ноябре 2014 года. В феврале 2015 года была разрешена также транспортировка текстиля и мебели в Западный берег, а квота разрешений на выезд для палестинских коммерсантов возросла с 3.000 до 5.000. Помимо этого, в коммерческих целях в рамках применения механизма восстановления Газы был разрешен ввоз строительных материалов, которые прежде классифицировались Израилем как товары двойного назначения и, таким образом, были запрещены к ввозу в Газу (за исключением товаров, предназначенных для некоторых финансируемых донорами проектов). Как следствие этого в феврале 2015 года импорт через КПП Керем Шалом увеличился на 26% по сравнению со среднемесячными нормами 2014 года (УКГД, 2015с).

Рисунок 2.6. Экспорт из Газы: совокупные транзитные нормы в год, 2000-14 гг.



Источник: УКГД, Gaza Crossings Activities Database (2015b).

54. Хотя можно только приветствовать улучшение ситуации в отношении доступа, изложенные выше меры представляют собой лишь полумеры, которые не приведут к каким-либо ощутимым изменениям в повседневной жизни подавляющего большинства газанцев, остающихся блокированными и имеющими незначительные перспективы восстановления своего утраченного материального благосостояния, а иногда и вовсе лишенных таких перспектив. После почти восьми лет осадного положения, включая три войны, и в условиях кризиса в области энерго- и водоснабжения, который придает сложившейся ситуации все более нестабильный характер, экономическая активность в Газе прекратилась. Промышленное производство практически остановилось, сельскохозяйственное производство в значительной мере сократилось, строительство закончилось и профессиональные навыки людей стремительно сводятся на нет. Высочайшим приоритетом должно стать крупномасштабное восстановление жилого фонда, предприятий и другой инфраструктуры, а также повсеместное снятие блокады.

3. Права палестинских работников в условиях дискриминации и экономической зависимости

55. В резолюции 1980 года Международная конференция труда выразила обеспокоенность в связи с созданием израильских поселений на территориях, оккупированных в 1967 году, а также в связи с их экономическими и социальными последствиями, которые серьезно влияют на социально-экономические права и интересы палестинских работников. Тридцать пять лет спустя поселения остаются основным препятствием на пути осуществления прав палестинских работников и формирования устойчивой и процветающей палестинской экономики. Как подробно указывалось в докладах Генерального директора в течение многих лет, военная оккупация Западного берега, включая Восточный Иерусалим, позволяет и впредь проводить политику, направленную на создание и расширение израильских поселений.

56. Продолжающаяся оккупация серьезно влияет на права и благополучие палестинских женщин и мужчин, в том числе из-за конфискации земель, насильственных перемещений, многочисленных непредсказуемых и непрозрачных ограничений в отношении доступа и передвижения, а также насилия со стороны израильских сил безопасности и поселенцев. Меры, принимаемые властями Израиля на оккупированной палестинской территории, создают отдельную и своеобразную реальность, которая благоприятствует израильским гражданам, а не палестинцам, то есть ситуацию, противоречащую принципам равенства и недопущения дискриминации. Рассмотрев выполнение Израилем положений Международного пакта о гражданских и политических правах, Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека в октябре 2014 года выразил обеспокоенность по поводу дискриминационного режима зонирования и планирования, установленного Израилем для палестинцев на Западном берегу, конфискации земель для расширения поселений, ограниченного доступа палестинцев к земельным и природным ресурсам, а также блокады Газы (ООН, 2014а).

57. Меры, связанные с оккупацией, прочно укоренились. Созданная система позволяет смягчать ограничения в периоды спокойствия, равно как и устанавливать жесткий контроль и осуществлять вмешательство со стороны израильских сил безопасности в любое время и в любом месте. Территориальная раздробленность оккупированной палестинской территории приобретает все более постоянный и, возможно, необратимый характер, а палестинцы на Западном берегу ограничены рядом районов для проживания, в то время как Газа находится в состоянии постоянной осады. Смягчение ограничений используется как механизм снижения напряженности, вызванной экономическими трудностями, вместо того, чтобы обеспечивать палестинской экономике возможность последовательно реализовывать свой потенциал.

Расширение поселений и легализация застав

58. В Восточном Иерусалиме проживает 200.000 израильских поселенцев, и еще 340.000 живут в зоне С на Западном берегу. В зоне С насчитывается примерно 135 поселений и около 100 так называемых застав, которые, являясь незаконными даже по израильским законам, тем не менее получают поддержку со стороны властей Израиля (УКГД, 2014b; 2014c; The Rights Forum и Еш Дин, 2015). По данным Организации Объединенных Наций, все поселения на оккупированной палестинской территории, в том числе заставы, нарушают положения международного права.

59. С момента представления предшествующего доклада, в СМИ по-прежнему размещаются объявления о новых тендерах и планах поселений и начале их строительства, как об этом свидетельствуют Центральное бюро статистики Израиля и неправительственные организации. Однако их число колеблется в зависимости от способа

размещения. Несмотря на то что правительство Израиля в рамках дорожной карты 2003 года обязалось прекратить расширение поселений до заключения мирного соглашения и демонтировать заставы, этому обязательству по-прежнему не соответствует то, что происходит на местах.

60. По данным неправительственной организации Peace Now, в 2014 году в поселениях началось строительство 3.100 единиц жилья – 2.671 постоянного помещения и 429 мобильных и легких строительных конструкций. Кроме того, в поселениях было построено 165 общественных зданий и 92 промышленных и сельскохозяйственных сооружения. Peace Now отметила расширение нового строительства на 40% в 2014 году по сравнению с 2013 годом, а также максимальное за десять лет число открытых конкурсов, объявленных за год на строительство нового жилья в поселениях (Peace Now, 2015a).

61. Расширение поселений не ограничивается возведением дополнительного жилья в крупных поселениях: новые поселения создаются и в глубине территории Западного берега одновременно с «легализацией» застав. В недавних докладах организаций гражданского общества описывается процесс, с помощью которого заставы задним числом легализуются как части существующих поселений или как совершенно новые поселения (The Rights Forum и Еш Дин, 2015; Peace Now, 2015b). Перспектива получения разрешения в будущем приводит к расширению строительства застав.

Война в Газе и рост напряженности на Западном берегу: акты насилия в беспрецедентных масштабах

62. В 2014 году отмечено наибольшее число погибших начиная с 1967 года: это стало результатом войны в Газе в июле и августе. Кроме того, во время военных действий были ранены 11.231 палестинец и сотни израильтян (УКГД, 2015a). Из 500.000 палестинцев, перемещенных на территории Газы во время войны, 100.000 остаются в этом положении из-за повреждения или разрушения их домов (УКГД, 2015d). Организация Объединенных Наций призвала к стратегии реагирования, в которой первоочередное внимание уделяется наиболее уязвимым группам из числа перемещенных лиц, в том числе женщинам, детям и семьям, где основным кормильцем является инвалид, и лица, жизни которых угрожают неразорвавшиеся боеприпасы (УКГД, 2015c).

63. На Западном берегу Управление по координации гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций (УКГД) зарегистрировало наибольшее количество палестинцев, погибших в результате инцидентов с участием израильских вооруженных сил или израильских поселенцев начиная с 2007 года, а также максимальное число раненых палестинцев с того времени, когда Управление приступило к сбору таких данных в 2005 году. Согласно полученным данным, 58 палестинцев были убиты и 6.028 ранены. Данные также указывают на увеличение числа потерь среди израильтян, из которых 16 человек погибли и 250 получили ранения в 2014 году (УКГД, 2015a). На Западном берегу по-прежнему отмечаются многочисленные акты насилия в отношении палестинцев со стороны поселенцев: число инцидентов выросло с 94 в 2013 году до 110 в 2014 году (УКГД, 2015e).

64. Большое число инцидентов с участием поселенцев, которые связаны с нанесением ущерба собственности или землям палестинцев, все еще регистрируется на Западном берегу, хотя их число снизилась с 306 в 2013 году до 221 в 2014 году (ibid.). Несмотря на сокращение числа происшествий, существенный урон был понесен палестинскими фермерами, включая выкорчевывание или злонамеренную порчу около 9.300 оливковых деревьев в 2014 году. Как сообщалось, только в течение января 2015 года израильские поселенцы в результате семи инцидентов на Западном берегу выкорчевали или

повредили 5.600 оливковых деревьев (ibid.). Резко возросло и число инцидентов с участием палестинцев, в результате которых ущерб был нанесен собственности израильских поселенцев – с 12 в 2013 году до 140 в 2014 году (ibid.).

Обостренная ситуация в Восточном Иерусалиме

65. Восточный Иерусалим в основном отрезан от других районов Западного берега и претерпевает изменения, которые все больше оказывают перманентное воздействие на палестинскую экономику и социальную сферу. Палестинцы, проживающие в других частях Западного берега, должны иметь пропуск на въезд в Восточный Иерусалим, однако его крайне трудно получить. В 2014 году власти Израиля еще жестче ограничили доступ палестинцев к мечети Аль-Акса. С ростом напряженности и насилия на Западном берегу в Иерусалимском округе было зафиксировано максимальное число палестинцев, раненых израильскими силами безопасности. Главным образом, это было вызвано столкновениями после убийства трех израильских подростков и последующего убийства палестинского подростка в Восточном Иерусалиме, протестами против военных действий в Газе и воспринимаемыми изменениями в давно установленном режиме статус-кво территории вокруг мечети Аль-Акса (УКГД, 2015а).

66. Численность палестинцев в Восточном Иерусалиме как доля от общей численности населения города, определяемой по израильским нормативам, выросла с 26% в 1967 году до 37% в 2012 году (Иерусалимский институт израильских исследований, 2014). Отсутствие экономического развития и возможностей достойной занятости для палестинцев в Восточном Иерусалиме, особенно для молодежи, провоцирует усиление напряженности и эскалацию насилия. Палестинская национальная администрация по-прежнему не может выполнять свои функции в Восточном Иерусалиме. Остаются закрытыми палестинские учреждения, такие как Orient House и Иерусалимская торговая палата.

67. Масштаб бедности среди палестинцев в Восточном Иерусалиме является исключительно широким. В 2013 году в состоянии бедности проживали 69,7% семей, 75,4% физических лиц и 83,9% детей (Национальный институт страхования, 2013).⁸ Прослеживается явная связь между бедностью и доступностью образования, которая усугубляется сохраняющимся серьезным дефицитом материального обеспечения палестинских школ, в которых не хватает около 2.200 классных комнат (УКГД, 2014с).

68. Разделительный барьер отрезал от города несколько палестинских селений в установленных Израилем муниципальных границах, что вызвало серьезные последствия в плане доступа к государственным услугам. Десятки тысяч палестинцев в Восточном Иерусалиме физически отделены от городского центра и должны толпиться в контрольно-пропускных пунктах, чтобы получить доступ к медицинским, образовательным и другим услугам (ibid.). В этих общинах сокращается объем предоставляемых государственных услуг, в том числе водоснабжения (АГПИ, 2015). Отмечается рост преступности, так как израильская полиция больше не патрулирует эти районы. Недавно власти Израиля разрешили развертывание сил полиции Палестинской национальной администрации в общинах Абу-Дис, Аль-Рам и Бидду, расположенных в зоне В, как она определена в соглашениях Осло, где Израиль сохраняет контроль в сфере безопасности. Части этих общин находятся в установленных Израилем муниципальных границах Иерусалима (The Times of Israel, 2015).

⁸ Данные о бедности относятся к арабам Иерусалимского округа, подавляющее большинство которых составляют палестинцы из Восточного Иерусалима. Иерусалимский округ является одним из шести административных округов Израиля.

Сокращение площадей палестинских земель и дальнейшее перемещение населения

69. Доступ к земле является основой жизни палестинцев и их экономического развития. Тем не менее, на 60% территории Западного берега, обозначенной как зона С, Израиль сохраняет почти стопроцентный контроль над земельными и природными ресурсами. По оценкам, в этом районе проживает 300.000 палестинцев, однако менее 1% его территории в настоящее время выделено для развития Палестины. Более 70% палестинских деревень, полностью расположенных в зоне С, не подключены к водопроводной сети в отличие от проживающих там 341.000 израильских поселенцев (УКГД, 2014b).

70. Политика Израиля на Западном берегу обеспечивает выделение земель для поселений и их расширения, в том числе путем их объявления «государственными землями». Поселения включают районы застройки, но также и большие наделы земли для дальнейшего расширения. Новые заставы часто размещаются таким образом, чтобы соединить уже существующие поселения. Резко ограничивается доступ палестинцев из 90 общин Западного берега к их землям, примыкающим к поселениям и заставам на Западном берегу: добраться туда можно только после согласования с израильскими силами безопасности во время сбора урожая оливок (УКГД, 2015a). Разделительные сооружения проложены таким образом, чтобы они окружали израильские поселения, отрезая многочисленные палестинские общины от их сельскохозяйственных угодий и земель. Качество жизни сельских жителей в так называемой стыковой зоне ухудшилось из-за ограничений, связанных с разделительными сооружениями. Вызванное ими сужение возможностей населения свободно передвигаться особенно затрагивает молодых женщин, занятых на сезонных сельскохозяйственных работах или находящихся в поисках работы за пределами своих общин (Y Care International, 2014).

71. Израильские поселения располагаются на самых плодородных землях Западного берега. В долине реки Иордан и в северной части Мертвого моря 87% земель обозначены как зона С, и практически все они закрыты для использования палестинцами. Эти земли находятся в ведении израильских поселений или являются закрытыми территориями, отведенными Израилем для нужд военных (УКГД, 2012). Палестинские фермеры, проживающие в таких селениях в зоне С, как Бардала и Кардала, где побывали члены миссии, сталкиваются с серьезными трудностями в добытии средств к существованию. В отличие от израильских сельскохозяйственных предприятий в поселениях они страдают от нехватки воды. Для многих из них продолжать обрабатывать землю невзирая на все невзгоды – это скорее акт неповиновения, чем надежный источник средств к существованию. Многие фермеры становятся поденными работниками в близлежащих поселениях или ищут работу в Израиле.

72. Вследствие дискриминационных последствий израильских схем и практики планирования большинство палестинцев не могут получить разрешения на строительство домов, сараев для животных и других объектов инфраструктуры для ведения хозяйственной деятельности. Поэтому они вынуждены строиться без разрешения со стороны властей Израиля, что, в свою очередь, создает риск сноса и перемещения строений. В 2014 году в зоне С отмечено снижение общего числа снесенных зданий и сооружений, однако в то же время увеличилось число разрушенных жилых строений, что привело к росту численности перемещенных лиц. По данным УКГД, в результате сноса 179 жилых строений на 969 возросло число перемещенных лиц (УКГД, 2015a). По-прежнему сообщается о сносе зданий и сооружений, построенных на средства доноров. В 2014 году Израиль также возобновил карательную практику разрушения домов палестинцев, обвиненных или осужденных за серьезные нападения на израильских граждан или представителей сил безопасности. Это рассматривается Организацией Объединенных Наций как коллективные наказания, нарушающие статью 33 Четвертой Женевской конвенции (ibid.).

73. В Восточном Иерусалиме как минимум треть всех палестинских домов были построены без разрешения израильских властей, а это означает, что около 90.000 человек грозит опасность выселения (УКГД, 2014с). Начиная с 1967 года Израиль разрушил около 2.000 домов палестинцев в Восточном Иерусалиме, а в 2014 году сообщалось о сносе 98 зданий (ibid.). Присвоение собственности палестинцев израильскими поселенцами и незащищенный статус жительства также ведут к насильственному перемещению палестинцев в Восточном Иерусалиме. С 1967 года власти Израиля отказали в праве на проживание как минимум у 14.000 палестинцев в Восточном Иерусалиме; в 2014 году сообщалось о 107 отказах, включая 56 женщин и 12 несовершеннолетних детей (Хамокед, 2015).

74. Живущие от земли бедуины и пастухи в зоне С в центральной части Западного берега находятся под постоянным риском насильственного перемещения, и большинство семей уже получили ордера о сносе. Власти Израиля ведут работы по строительству для них альтернативного жилья. Выражается озабоченность в связи с произвольным характером переселения и сомнительной пригодностью альтернативного жилья. Кроме того, уже появились сообщения о выселении бедуинских общин из так называемого района «Е-1» недалеко от поселка Маале Адуммим, чтобы расчистить место для расширения поселений в этом районе. Это еще больше отрежет Восточный Иерусалим от остальной территории Западного берега (УКГД, 2014d).

Палестинские работники в Израиле и израильских поселениях

75. Ввиду застойного состояния палестинской экономики, бюджетного кризиса Палестинской национальной администрации и многочисленных ограничений, вызванных оккупацией, поиски работы в Израиле или в поселениях остаются единственным выходом для тысяч палестинских работников, которые зависят от этих доходов, чтобы содержать свои семьи. Численность палестинских мужчин и женщин на израильском рынке труда неуклонно растет на протяжении последних лет, как это было отмечено в главе 2.

76. С ростом числа палестинцев, работающих в Израиле, становятся все актуальнее вопросы о том, каким образом предоставляется работа, насколько прозрачными и предсказуемыми являются эти договоренности для работников и работодателей и в какой степени работники защищены от нарушений их трудовых прав. В соответствии с Парижским протоколом участие палестинских работников на израильском рынке труда должно регулироваться Палестинской национальной администрацией. Однако создается впечатление, что многие израильские работодатели находят палестинских работников по разным каналам, в том числе через «теневых» посредников. Заработная плата значительно выше в Израиле, чем в палестинской экономике, что является экономическим стимулом к тому, чтобы израильские и палестинские посредники вносили плату за свои услуги (Банк Израиля, 2015).

77. Как отметили члены миссии, некоторым палестинцам даже выдаются специальные разрешения на въезд в Израиль только для поисков работы. Также имеются свидетельства того, что часть разрешений на торговлю используется для трудоустройства по найму и что все больше палестинцев работают в Израиле без каких-либо разрешений, что повышает их уязвимость к эксплуатации и нарушениям трудовых прав. Как правило, работники, не имеющие разрешений на трудоустройство, – это молодежь, не достигшая возраста для получения разрешения (ibid.). Работники, не могущие получить разрешение, в том числе женщины, шансы которых еще больше ограничены из-за распределения квот в секторах экономики, где преимущественно работают мужчины, идут на серьезный риск, пересекая границу Израиля, в том числе через лазейки или поверх разделительной стены или других заграждений. Членам миссии сообщили о случаях гибели работников и получении ими серьезных травм в таких ситуациях.

78. В начале 2015 года власти Израиля объявили, что мужчинам и женщинам в возрасте старше 55 и 50 лет, соответственно, будет позволено въезжать на территорию Израиля без разрешения при наличии у них удостоверений личности с магнитной лентой. Пока еще преждевременно делать какой-либо вывод о том, какое практическое воздействие эта смягчительная мера окажет на палестинцев, так как еще неясно, будет ли разрешено этим палестинским женщинам и мужчинам устраиваться на работу.

79. Правительство Израиля создало механизмы, цель которых обеспечить палестинским работникам в Израиле равные условия с израильскими работниками, в том числе в вопросах заработной платы и других выплат. Платежный отдел службы работодателей и иностранных работников в Управлении по вопросам населения, иммиграции и пограничного контроля, которое является частью Министерства внутренних дел, выдает израильским работодателям разрешения на трудоустройство, рассчитывает отчисления из брутто-зарплаты, сообщаемой работодателями, и выдает платежные квитанции. Отчисления включают, помимо прочего, взносы на пенсионное обеспечение, отпуск по болезни и оплачиваемый отпуск.

80. Тем не менее, по сообщению государственного контролера Израиля, палестинские работники не в полной мере пользуются своими правами в соответствии с израильским законодательством. В докладе государственного контролера за 2014 год, посвященном занятости палестинских работников в строительном секторе Израиля, отмечены серьезные нарушения в функционировании платежного отдела. К ним относятся выдача разрешений на работу незарегистрированным подрядчикам, выдача платежных квитанций, отражающих неполную сумму заработной платы и других выплат в соответствии с действующим коллективным договором и нормативными актами, прием деклараций работодателей с нарушением минимального числа рабочих дней в месяц, что позволяет работодателям избегать налоговых и социальных отчислений, а также низкое качество администрирования пенсионных взносов (Государственный инспектор Израиля, 2014).

81. По-прежнему вызывает беспокойство неосведомленность палестинских работников о своих трудовых правах. Лишь у малой части палестинских работников в Израиле имеются письменные трудовые договоры (Банк Израиля, 2015), и они получают зарплату наличными, что дает возможность посредникам взимать с них чрезмерно высокие сборы и отчисления. Членов миссии информировали о работе по созданию системы, при которой работодатели будут перечислять брутто-зарплату палестинских работников в платежный отдел, который затем будет перечислять зарплату за вычетом налогов непосредственно на банковские счета работников. Это позволит строже контролировать соблюдение требований о минимальной оплате труда и обеспечит определенную защиту от взимания посредниками чрезмерно высокой платы. Федерация профсоюзов Израиля Гистадрут вновь подтвердила членам миссии о своей приверженности поддержке палестинских работников в Израиле, в том числе путем участия в урегулировании трудовых споров совместно с Всеобщей федерацией профсоюзов Палестины (ВФПП).

82. Значительному числу палестинцев по-прежнему отказывается в подаче заявлений на получение разрешений на работу или торговлю в силу ограничительных действий властей Израиля в сфере безопасности. Во многих случаях неясно, почему отказ получают работники. Неправительственная организация MachsomWatch помогает внесенным в черный список палестинцам оспаривать свой статус в суде. В 2014 году лишь по 15 из 67 исков, поданных организацией, суд вынес решение отказать в исключении из черного списка. С начала своей деятельности в 2005 году MachsomWatch подала свыше 500 апелляций, добившись успешного разрешения 70% всех дел. В 2014 году организация также подала около 1.300 исков об исключении из черных списков в израильскую гражданскую администрацию на Западном берегу; положительные решения были вынесены примерно в 60% случаев (MachsomWatch, 2015). Тем не менее,

заявления работников на получение разрешения могут быть отклонены на том основании, что они являются «подследственными», а этот статус обжалованию не подлежит. Несмотря на большое число исключений из черного списка, эти успехи также свидетельствуют о том, что в целом система безопасности функционирует в произвольном режиме, который противоречит интересам и палестинских работников, и израильских работодателей.

83. Как отмечалось миссией в течение нескольких лет, положение палестинских работников, занятых в поселениях на Западном берегу, поднимает ряд фундаментальных вопросов. Хотя численность таких палестинских работников продолжает расти, им не гарантируется необходимая защита от насилия, эксплуатации и условий труда, угрожающих их здоровью и безопасности. Миссия вновь получила информацию о том, что палестинские работники в поселениях не получают минимальной заработной платы, установленной в Израиле, и что детский труд все еще остается серьезной проблемой, особенно в долине реки Иордан.

84. В то время как согласно соглашениям, заключенным в Осло, Палестинская национальная администрация не участвует в решении трудовых вопросов в зоне С, где расположены поселения, Израиль применяет малую часть своего трудового законодательства, в том числе законодательства о минимальной оплате труда, посредством военных приказов. Многие другие законы не применяются, а правоприменительная практика в целом отсутствует. Межведомственная рабочая группа, созданная для изучения вопроса о применении трудового законодательства Израиля на Западном берегу, которая была упомянута миссией в 2014 году, завершила свою работу и представила доклад правительству. В нем назван ряд законов о труде, намеченных для применения в поселениях на Западном берегу посредством военных приказов, в том числе законодательство об обеспечении соблюдения законов о труде, защите заработной платы, продолжительности рабочего времени, оплате больничных листов и прекращении трудовых отношений. В Израиле высказываются противоречивые точки зрения о предложенных мерах: одни подчеркивают необходимость обеспечить работникам защиту, а другие видят в этом постепенную аннексию зоны С (Га-Арец, 2014).

4. Административное управление и создание палестинских учреждений

Пределы процесса институционального строительства

85. Эффективное административное управление и институциональное строительство являются одним из главных приоритетов развития, намеченных в палестинском национальном плане развития на 2014-16 годы (ПНА, 2014а). Подробная информация об уже окончательно сформированном плане содержалась в докладе миссии 2014 года. Несмотря на заметные достижения в создании палестинских учреждений, обеспечении рационального управления и содействии экономическому развитию, эти учреждения по-прежнему серьезно ограничены в своих возможностях, чтобы эффективно работать в Газе и на Западном берегу (ПНА, 2014b; ООН, 2014b).

86. Как отмечалось в предыдущих главах, на пути дальнейшего развития и институционального строительства стоят многочисленные препятствия: глубокий политической и институциональной раскол среди палестинцев, замедление темпов роста и острый финансовый кризис, зависимость палестинской экономики и расширение масштабов бедности, крайне высокий уровень безработицы, нестабильная ситуация молодых палестинцев, мужчин и женщин, в сочетании с зашедшим в тупик мирным процессом и неуверенностью в завтрашнем дне. Все это усугубляется влиянием конфликта в Газе и ростом напряженности на Западном берегу. Поэтому ставится под сомнение жизнеспособность любых мер, принятых в соответствии с национальными стратегиями, планами и программами.

87. В национальном плане развития восстановление национального единства рассматривается в качестве предпосылки для того, чтобы палестинская политическая система осознала свою ответственность за исполнение своей роли и могла укреплять государственные институты и правовую систему (ПНА, 2014а). В июне 2014 года из числа технократов было сформировано палестинское Правительство национального согласия как шаг к национальному примирению, однако этот процесс остается неустойчивым. Несмотря на намерение гармонизировать и объединить ранее разделенные государственные структуры, признается, что правительство национального согласия сталкивается с серьезными проблемами. Необходимо согласовать деятельность государственных учреждений, государственной службы и правовых систем и установить контроль над вверенными пограничными КПП (ПНА, 2014b). В то же время примирение дает возможность расширить прилагавшиеся в последнее время усилия в области государственного строительства на Газу.

88. Существующие механизмы государственной службы в Газе, основанные на двойственных административных системах, не имеют будущего (Всемирный банк, 2014). Не выяснен юридический статус почти 40.000 гражданских служащих, нанятых фактическими властями до формирования правительства национального согласия, которые до сих пор в целом осуществляют государственное управление и предоставляют услуги в Газе. Несмотря на усилия, прилагаемые в целях интеграции этих госслужащих, вопрос остается нерешенным. Еще только предстоит провести президентские и парламентские выборы, которые в соответствии с соглашением о национальном примирении должны были состояться в течение шести месяцев с момента формирования правительства национального согласия. Остается парализованным Палестинский законодательный совет, что омрачает перспективу принятия и применения единого законодательства.

89. Несмотря на эти проблемы, идет процесс укрепления ряда учреждений. Палестинский кредитно-денежный орган (ПКДО) неуклонно расширяет свои полномочия в

качестве будущего центрального банка. Подготовлен проект закона о центральном банке, в котором содержится положение о финансовой интеграции в соответствии с национальной стратегией инклюзивных финансовых услуг. Кроме того, ПКДО способствует распространению финансовой и банковской грамотности и осведомленности максимально широких слоев общества, в том числе молодежи и детей. Группа Всемирного банка и ПКДО продолжают обсуждать проект нового соглашения о кредитных гарантиях для частного сектора в Газе (ПКДО, 2015).

Права человека и достойный труд в интересах развития

90. Национальный план развития, Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) на 2014-16 годы и палестинская программа достойного труда (2013-16 гг.) обеспечивают прочный, основанный на правах человека фундамент для целей развития (ПНА, 2014а; ООН, 2013; МБТ и ПНА, 2013). Соблюдение прав человека рассматривается как необходимое условие палестинской легитимности, устойчивости эффективной системы управления и дальнейшего развития общества (ПНА, 2014с). После присоединения к ряду международных актов о правах человека в 2014 году палестинские учреждения в настоящее время готовятся представить первые периодические доклады органам, ответственным за выполнение соответствующих договоров.

91. Одним из главных приоритетов остается расширение возможностей получения достойной работы, и принимаются дальнейшие меры, какими бы скромными они ни были, в целях содействия экономическому развитию и достойному труду в соответствии с Национальным планом развития и Программой достойного труда. Палестинская национальная администрация находится в процессе разработки комплексной стратегической программы занятости в Палестине на период 2015-20 годов (ПНА, 2015а). Программа строится вокруг трех главных приоритетов: поощрение инвестиций и содействие возможностям трудоустройства, инвестирование средств в развитие палестинской рабочей силы и создание более благоприятной среды. С учетом последствий войны лета 2014 года программы занятости необходимо непосредственно ориентировать на восстановление и реконструкцию Газы.

92. Палестинский фонд занятости и социальной защиты работников остается важным проводником борьбы с бедностью, создания рабочих мест и сокращения высокого уровня безработицы. Фонд реструктурируется, и восстанавливается деятельность трехстороннего совета директоров. Он реализует проекты, связанные с созданием рабочих мест, предоставлением консультационных услуг предпринимателям и содействием развитию предпринимательства посредством субсидий и/или льготных кредитов (ПНА, 2015b). Эта деятельность в первую очередь нацелена на трудоустройство молодых выпускников, предпринимателей-женщин и безработных в Газе. Фонд установил партнерские отношения с Италией, которая обязалась предоставить почти 22 млн евро в виде грантов и льготных кредитов.

Управления рынком труда и трудовые права

93. В соответствии с национальным планом развития и стратегией развития трудового сектора Министерства труда Программа достойного труда в качестве одного из приоритетов предусматривает техническую помощь в области управления рынком труда, занятости и социальной защиты. В последнее время работа была сосредоточена на реформе трудового законодательства и инспекции труда, создании эффективных учреждений и налаживании процессов, содействующих трехстороннему социальному диалогу, а также на формировании всеобъемлющей системы социального обеспечения.

94. При поддержке МОТ расширенная трехсторонняя рабочая группа по реформированию трудового законодательства продолжает осуществлять комплексный анализ существующего трудового законодательства с тем, чтобы предложить поправки в соответствии с международными нормами и передовой практикой. Формируется ряд трехсторонних технических комитетов для участия в реформе трудового законодательства. Социальные партнеры особенно заинтересованы в принятии поправок или в коренном пересмотре существующего законодательства по вопросам детского труда и молодежи. В связи с продолжающимся расколом между Западным берегом и сектором Газа и бездействием Палестинского законодательного совета чрезвычайно важно будет обеспечить, чтобы поправки, предложенные к палестинскому трудовому законодательству, были максимально широко приняты различными группами и социальными партнерами. Министерство труда стремится возродить Национальный трехсторонний комитет по трудовой политике, учитывая его важную роль в процессе реформирования трудового законодательства; однако комитет не проводил заседаний в 2014 году.

95. В начале 2015 года МОТ сформулировала свои технические комментарии к проекту закона о профсоюзах, предложенному Министерством труда. Министерство подтвердило, что окончательный текст будет соответствовать международным трудовым нормам, а в марте 2015 года ВФПП помогла организовать расширенные технические обсуждения законопроекта в организациях работников. Испытывается насущная необходимость в принятии нового единого закона о профсоюзах, поскольку ситуация в области свободы объединения остается неурегулированной.

96. В палестинской программе достойного труда признается, что инспекция труда является краеугольным камнем системы эффективного управления и регулирования рынка труда (МБТ и ПНА, 2013). МОТ продолжает взаимодействовать со службой инспекции труда по вопросам безопасности и гигиены труда. Эта деятельность включает подготовку инспекторов труда для расследования случаев производственных аварий и профессиональных заболеваний, а также базовое обучение трехсторонних участников по вопросам безопасности и гигиены труда и оценки рисков. Также проводятся дискуссии о создании базы данных в целях повышения эффективности управления службой инспекции труда.

97. Проблемой остается обеспечение соблюдения требований о минимальной заработной плате, особенно в отраслях, в которых преобладают женщины, включая текстильную промышленность, а также в сфере услуг, например, в детских учреждениях. В 2015 году свое первое заседание после одобрения политики минимальной оплаты труда в октябре 2012 года провел Национальный комитет по вопросам заработной платы, который согласовал ряд действий, нацеленных на обеспечение должного применения национальных положений о минимальной заработной плате (МБТ, без даты). Министерство труда развернуло серию кампаний в целях повышения осведомленности общественности о минимальной оплате труда и расширило деятельность службы инспекции труда в этой области. Эффективное соблюдение требований о минимальной заработной плате является основополагающим условием и для развития системы социального обеспечения, поскольку взносы в нее определяются размером минимальной заработной платы.

Механизмы социального диалога

98. Дальнейший прогресс был достигнут в укреплении возможностей учреждений и механизмов социального диалога. Меморандум о взаимопонимании между ВФПП и Федерацией палестинских палат торговли, промышленности и сельского хозяйства (ФПТПСХ) помогает улучшить климат для проведения социального диалога. Обе организации совместно с Министерством труда продолжают играть важную роль в развертывании социального диалога посредством трехсторонних технических

комитетов по вопросам социального обеспечения, занятости женщин и равенства в оплате труда, безопасности и гигиены труда и реформирования трудового законодательства. Был достигнут трехсторонний консенсус по проекту национальной политики и программы по безопасности и гигиене труда (2015-19 гг.), который направлен в Кабинет министров на утверждение. В этой программе содержатся рекомендации о совершенствовании и реформировании законодательства о безопасности и гигиене труда.

99. Несмотря на прогресс в области социального диалога, членство в профсоюзах остается на низком уровне. Коллективные соглашения распространяются на незначительное число наемных работников частного сектора, поэтому механизмы социального диалога необходимо укреплять и далее. Препятствия на пути роста числа членов профсоюзов включают: ограничения на создание профсоюзов в Газе, крупную неформальную экономику, слабые учреждения, неосведомленность работников о своих трудовых правах и политическое вмешательство. Миссии сообщили о случаях преследования профсоюзных активистов.

100. В настоящее время в членах 18 палат, входящих в ФПТПСХ на Западном берегу и в Газе, состоит свыше 70.000 предприятий, из которых 40.000 являются активными членами (МБТ и ФПТПСХ, 2015b). Одним из положительных результатов 2014 года стало создание четырех новых палат в Газе и проведение выборов. Этим палатам в настоящее время недостает организационных и управленческих навыков, а также программ по формированию сетей сотрудничества. Таким образом существует необходимость в расширении их возможностей функционирования в качестве трехсторонних партнеров и их активного участия в национальном социальном диалоге (*ibid.*). Совсем недавно при Палате Газы был учрежден новый центр предпринимателей-женщин. Форум деловых женщин (ФДЖ) продолжает оказывать содействие в становлении и поддержке секций предпринимателей-женщин в местных палатах торговли и промышленности. Шесть женских секций уже созданы, и планируется учреждение еще трех.

Достижения в сфере социальной защиты

101. Задачи по формированию комплексной системы социального обеспечения и расширению социальной защиты четко изложены в Программе достойного труда (МБТ и ПНА, 2013) и национальном плане развития. В течение 2014 и 2015 годов неоднократно заседал Национальный трехсторонний комитет по социальному обеспечению, созданный в 2012 году, а МОТ продолжала оказывать содействие в создании первой системы социального обеспечения для работников частного сектора и членов их семей. Новая система будет финансироваться за счет взносов, уплачиваемых работниками и работодателями, а управлять ею будет учреждение социального обеспечения, руководимое трехсторонним советом директоров. При поддержке МОТ редакционная группа в составе палестинских юристов подготовила окончательный проект закона о социальном обеспечении, основанный на международных трудовых нормах и передовой практике. Законопроект был передан в трехсторонний Руководящий комитет по вопросам социального обеспечения для комментариев, и ведется работа по созданию учреждения социального обеспечения.

102. Озабоченность сохраняется относительно того, что подразумевается под термином «дополнительная» частная пенсионная система, положение о которой было утверждено Советом министров 18 февраля 2014 года. Предлагаемая система является добровольной пенсионной схемой для работников частного сектора с высокой ставкой взноса в размере 19% вместо использования формулы на основе стажа и размера заработной платы. Однако пока еще не утверждено положение о внедрении новой системы.

Расширение прав и возможностей женщин

103. Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин занимают центральное место в национальном плане развития (ПНА, 2014а). Несмотря на множество комплексных планов и программ, принятых в последние годы, женщины по-прежнему сталкиваются с многочисленными вызовами на рынке труда. Постоянную озабоченность вызывают крайне низкий уровень участия женщин в составе рабочей силы, высокий уровень безработицы, особенно среди молодых женщин – выпускников учебных заведений, и гендерный разрыв в оплате труда. Образование не дает гарантий трудоустройства. Особенно высоким остается уровень насилия в отношении женщин в период после войны в Газе.

104. Крайне необходимо участие женщин в процессах формирования политики и принятия решений, особенно в свете нынешних усилий, направленных на восстановление национального единства и начало восстановления Газы. Женщины все еще недопредставлены в официальных директивных органах и процессах. В сентябре 2014 года женщины занимали три из 17 должностей на уровне министров в правительстве национального согласия. На них приходится лишь 15% судей, 16% прокуроров и 21% адвокатов – меньше, чем в предыдущем году (ООН, 2014с, п. 17).

105. Продолжают приниматься меры, содействующие расширению прав и возможностей женщин и решению проблем гендерной дискриминации, включая укрепление потенциальных возможностей Национального комитета по занятости женщин (НКЗЖ) и трехсторонних партнеров в их усилиях по закреплению принципа равной платы за труд. В марте 2015 года Центральное бюро статистики Палестины при поддержке МОТ официально приступило к осуществлению обследования, посвященного равенству в оплате труда. В ходе обследования будут анализироваться аспекты гендерного разрыва в оплате труда в системе образования, которая является одним из основных нанимателей женщин на Западном берегу и в секторе Газы. НКЗЖ, который имеет статус наблюдателя в Национальном трехстороннем консультативном комитете, остается важным форумом для ведения социального диалога. Он приступил к выполнению своего плана на 2015-17 годы, который был разработан при поддержке структуры «ООН-Женщины». Деятельность комитета будет нацелена на формирование политики в отношении женщин, занятых в сельском хозяйстве и производстве продуктов питания, с тем, чтобы защитить результаты их труда.

106. Одним из примечательных событий стало учреждение в сентябре 2014 года национальной обсерватории для мониторинга случаев насилия в отношении женщин на рынке труда. НКЗЖ подписал меморандум о взаимопонимании с ассоциацией Мифтах, предусматривающий проведение двух аналитических обследований, посвященных мониторингу случаев насилия в отношении женщин на рынке труда, в частности, в сфере услуг и сельском хозяйстве. Он взаимодействует с Министерством по делам женщин при поддержке Италии в целях обеспечения финансирования обсерватории (НКЗЖ, 2014). МОТ провела обучение сотрудников Института гендерных исследований в Бирцейте по теме «Инклюзивная методология гендерного аудита», что позволит им решать проблемы дискриминации на рабочих местах; в 2015 году МОТ оказала содействие в проведении обследования по проблеме гендерного насилия.

107. ФПТПСХ продолжает принимать меры, направленные на повышение уровня представленности женщин. Представители этой федерации проинформировали миссию о том, что число женщин, вступающих в ее ряды, значительно увеличилось и что федерация продолжает сотрудничество с ФДЖ. В настоящее время среди членов торговых палат – 1.025 женщин; им оказывается помощь и предоставляются льготы в виде символических членских взносов. Центр услуг по развитию бизнеса ФДЖ расширяет свою деятельность в области технической подготовки предпринимателей-женщин, что помогает им развивать и совершенствовать свои предприятия, в том числе

ориентированные на экспорт. Особое значение придается обмену опытом и знаниями с коллегами по вопросам использования материалов и оборудования. ФДЖ продолжает деятельность, поощряющую женщин открывать собственный бизнес, включая организацию стажировок и оказание женщинам помощи в подготовке бизнес-планов и установлении связей с банками.

108. В Газе положение женщин продолжает ухудшаться. Это в первую очередь относится к вдовам, потерявшим мужей на войне, женщинам, возглавляющим домашние хозяйства, и женщинам-инвалидам. Женщины также сталкиваются с юридическими проблемами касательно прав на открытие банковских счетов и собственность своих умерших мужей (ООН, без даты; ООН, 2014с). Участники встреч сообщили членам миссии, что несмотря на свою квалификацию, женщины часто не могут найти работу. Зачастую они открывают свое дело, чтобы выжить и улучшить жизнь своих семей. Политическая ситуация ограничивает экономические и деловые возможности и реализацию продукции; при этом женщины, желающие освоить нетрадиционные профессии, не могут получить необходимую профессиональную подготовку. Насилие в отношении женщин и несоблюдение их трудовых прав остаются проблемами в частном секторе, и возможности их решения весьма ограничены. Женщины открывают предприятия, например, предлагающие вышитые изделия, а в последнее время – занимающиеся поставкой чистящих материалов и ковровых покрытий, однако многие предприятия были разрушены и им не хватает ресурсов.

109. Отдел гендерного развития при ВФПП продолжает деятельность, направленную на повышение осведомленности женщин-членов о правах женщин и на повышение уровня представленности женщин в структуре и деятельности ВФПП. В федерацию влились новые профсоюзы, и миссии сообщили о создании профсоюза работников детских учреждений. Тем не менее, отсутствие потенциала для ведения переговоров среди работников государственного сектора в первую очередь затрагивает женщин, которые менее могут рассчитывать на поддержку, и поэтому необходимо укреплять организационный потенциал женщин. В Газе, как сообщается, сокращение числа женщин в профсоюзах связано с ограничениями на свободу объединения, низкой долей участия женщин в частном секторе, отсутствием пособий по беременности и родам, неосведомленностью женщин о своей роли в экономике, а также культурными препятствиями, ограничивающими их свободу передвижения.

Ориентир – на работников с ограниченными возможностями

110. Война в Газе еще более усугубила положение работников с ограниченными возможностями, которые сталкиваются с растущими проблемами на пути к рынку труда и достойному труду. При поддержке МОТ палестинские консультанты по вопросам развития НПО (PCS) стремятся расширить доступ лиц с ограниченными возможностями к государственным службам занятости и другим программам, способствующим созданию рабочих мест. Министерство труда, организации работников и работодателей и другие заинтересованные учреждения обсудили главные проблемы, стоящие перед мужчинами и женщинами с ограниченными возможностями на рынке труда, а также недостатки Закона о труде Палестины № 7 от 2000 года. В мае 2014 года был создан консультативный комитет с участием широкого круга заинтересованных сторон, который призван направлять и контролировать деятельность по отражению вопросов инвалидности в политике, программах и службах в сфере труда и занятости, а также расширять диалог. В ноябре 2014 года была принята Декларация Акабского форума за всемерный учет проблем инвалидности в политике в области занятости, которая содержит 16 положений о согласованных действиях, включая обзор действующего трудового законодательства в разрезе проблем инвалидности и с учетом потребностей

лиц с ограниченными возможностями; целевой показатель трудоустройства лиц с ограниченными возможностями в государственных учреждениях как минимум на уровне 5% в рамках трехлетнего плана действий по созданию рабочих мест (2016-18 гг.); подтверждение социальной ответственности предприятий частного сектора за трудоустройство лиц с ограниченными возможностями на основе принципов прав человека и достойного труда (МБТ и PCS, 2014а).

Развитие частного сектора

111. Частный сектор по-прежнему рассматривается как основа экономического развития и, несмотря на ограничения, сохраняется убеждение в том, что развитие промышленности и совершенствование экономики будут способствовать государственному строительству (МБТ и ФПТПСХ, 2015b). Реализуются инициативы в поддержку местного производства и в интересах повышения уровня производительности. Участники встреч отметили важность укрепления торговых отношений с перспективными рынками и установления связей с палестинской диаспорой. Тем не менее, такие перспективы омрачаются существующими ограничениями, которые затрудняют поток инвестиций в Палестину.

112. Что касается предпринимательства женщин, представители НКЗЖ сообщили миссии о том, что большая часть производственной деятельности и предприятий женщин сконцентрирована в сфере производства пищевых продуктов и кондитерских изделий, традиционных ремеслах и производстве мыла и косметических кремов из натурального сырья. Женщины по-прежнему испытывают проблемы со сбытом своей продукции как на местном, так и на внешних рынках, а требования к регистрации усугубляют финансовую нагрузку на малые проекты, возглавляемые женщинами. У женщин также не хватает финансовых средств для диверсификации своего бизнеса. Некоторые из них пытаются реализовать себя как дизайнеры и производители одежды и текстиля. Предприниматели-женщины и в целом палестинский частный сектор сталкиваются с жесткой конкуренцией на ограниченном рынке, заполненном товарами из Израиля и других иностранных государств. Местные производители нуждаются в прямой поддержке. В противном случае, в частном секторе сохранится преобладание микропредприятий и малого бизнеса с узкими возможностями для роста.

113. В стратегическом плане развития сектора кооперативов в Палестине на 2014-16 годы подчеркивается роль кооперативов в социально-экономическом развитии (ПНА, 2013). По итогам оценки деятельности сельскохозяйственных кооперативов на Западном берегу, осуществленная МБТ в 2014 году, стала очевидной необходимостью содействия принятию единого закона о кооперации и стимулирования кооперативов в целях формирования административной и финансовой политики и процедур, а также поддержки женских кооперативов (МБТ, 2014b). Генеральный директорат по кооперативам при Министерстве труда воспользовался поддержкой со стороны МОТ для выявления новых нетрадиционных отраслей экономики в интересах развития кооперативов женщин. В рамках проекта МОТ, нацеленного на содействие доходам населения и расширение возможностей трудоустройства в рыболовном секторе Газы, обучение членов рыболовецких кооперативов в области управления кооперативными предприятиями с особым упором на аквакультуру определяется в качестве одной из ключевых, первоочередных задач.

Восстановление сектора Газы

114. Национальный план скорейшего восстановления и реконструкции Газы, разработанный правительством национального согласия и представленный Каирской конференции в октябре 2014 года, содержит комплекс мер по восстановлению разрушенных

объектов в Газе, в том числе меры поддержки экономики и управления. В нем признается, что действующая единая государственная администрация в рамках правительства национального согласия является залогом успешного восстановления и реконструкции (ПНА, 2014b).

115. В сентябре 2014 года был образован механизм реконструкции Газы, основанный на временном соглашении между Правительством национального согласия и правительством Израиля при посредничестве Организации Объединенных Наций. Это представляет собой важный шаг на пути к снятию блокады (ООН, 2014d). Общая цель заключается в обеспечении масштабных строительно-восстановительных работ в Газе. Механизм восстановления Газы ориентирован на то, чтобы правительство национального согласия могло возглавить усилия частного сектора Газы по восстановлению жилья и инфраструктуры, поврежденной и разрушенной в ходе последних военных действий. Он также должен решить проблемы безопасности Израиля в сфере безопасности. В рамках механизма предусмотрено два основных направления работы: одно возглавляет правительство национального согласия, а другое – Организация Объединенных Наций. Оба направления работы зависят от создания центральной базы данных при Министерстве гражданских дел Палестины, которая позволит отслеживать потребности Газы в материалах и их поставки. На основе национального плана скорейшего восстановления и реконструкции Газы будут определены инфраструктурные проекты, которые после утверждения властями Израиля будут включены в базу данных. В интересах бесперебойного развития всех процессов была учреждена руководящая группа высокого уровня, состоящая из представителей Министерства гражданских дел, Координатора деятельности правительства на территориях и Канцелярии Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу (Канцелярия Специального координатора) (*ibid.*).

116. Однако темпы восстановления необходимо ускорить, чтобы можно было удовлетворить насущные потребности палестинских мужчин, женщин и детей. Внедрение механизма восстановления Газы происходит медленно, в первую очередь по причине недофинансирования обязательств, взятых донорами в ходе Каирской конференции, и это усугубляется задержками в утверждении проектов в рамках самого механизма (УКГД, 2015с). Во время миссии ввозимые строительные материалы в основном предназначались для ремонта частных домов, а не для масштабного восстановления предприятий частного сектора и других объектов инфраструктуры.

117. План поддержки Организации Объединенных Наций для трансформации сектора Газа (2014-16 гг.) (ООН, 2014е) позволяет координировать участие ООН в осуществлении национального плана скорейшего восстановления и реконструкции Газы. Вклад МОТ в ход восстановительных работ нацелен на решение трех основных приоритетных задач: осуществление чрезвычайных программ занятости в целях восстановления жилищной инфраструктуры и расширения доступа к услугам; повышение квалификации и расширение возможностей в области трудоустройства молодых женщин и мужчин и лиц с ограниченными возможностями в целях удовлетворения потребностей рынка труда в связи с процессами реконструкции и восстановления; накопление знаний и укрепление потенциальных возможностей трехсторонних участников и местных партнеров в Газе, содействующие принятию подхода на основе достойного труда в контексте антикризисного реагирования и восстановления.

118. Несмотря на необходимость незамедлительно обеспечить населению возможность получать доходы, должны также учитываться долгосрочные потребности в области развития, относящиеся к формированию надежных источников средств к существованию и созданию достойных рабочих мест. В перспективной стратегии для Газы должны найти отражение вопросы занятости во всех других усилиях по восстановлению и реконструкции. Краткосрочные приоритеты должны предусматривать обеспечение доходов населения на основе заработной платы, разработку программ

субсидирования заработной платы и широкое использование краткосрочных курсов профессиональной подготовки в тех областях, в которых ощущается спрос на рабочую силу. В долгосрочной перспективе существуют возможности для развития нетрадиционных секторов, где будут создаваться рабочие места для мужчин и женщин. Кроме того, необходимо будет обеспечить подготовку и финансовую поддержку самозанятых работников, организовать обучение и финансовые связи для вновь создаваемых предприятий, а также развернуть виды деятельности, которые позволят получать доходы женщинам, возглавляющим домашние хозяйства (МБТ, 2015а).

119. Конфликт усугубил ранее существовавшие проблемы, связанные с качеством образования и возможностями молодых жителей Газы освоить предпринимательские и другие навыки. Миссию информировали о том, что подавляющее большинство учащихся специализируются на гуманитарных науках, и гораздо меньшее число выбирает для себя специализацию в области точных наук. Профессионально-техническое обучение и подготовка по-прежнему рассматриваются как менее качественное образование, несмотря на то что оно позволяет преодолеть огромный разрыв в профессиональных навыках, расширяет возможности в области трудоустройства и повышает производительность труда. Существует настоятельная необходимость увеличить число и качество центров профессионально-технической подготовки, однако финансовых средств не хватает. Представляется обоснованным принятие целого комплекса мер на всех уровнях системы образования, в частности в интересах молодых женщин и мужчин, а также принимая во внимание потребности лиц с ограниченными возможностями.

5. Ухудшение ситуации на оккупированных сирийских Голанах

120. Проблемы, с которыми сегодня сталкиваются сирийские граждане на оккупированных сирийских Голанских высотах, обусловлено четырьмя факторами. Во-первых, это оккупация, которая длится уже почти пять десятилетий, в том числе аннексия Израилем в 1981 году. Во-вторых, сохраняются дискриминация и ограничения в отношении земельных, водных и строительных прав. В-третьих, существуют возможности получения доходов в экономике Израиля, что сопровождается мерами, направленными на дальнейшую интеграцию территории. В-четвертых, проблемы в последнее время связаны с сирийским конфликтом по другую сторону от разделительной линии, который все острее ограничивает источники получения доходов и возможности профессионального роста сирийских граждан, живущих в условиях оккупации.

121. Положение сирийских работников, фермеров и предпринимателей на оккупированных сирийских Голанах в корне не меняется. Фактически оно стало еще более нестабильным, поскольку прекратилось осуществление конкретных мер поддержки и защиты со стороны Сирийской Арабской Республики. К ним относятся возможность продавать яблоки по гарантированной выгодной цене и возможность получать бесплатное высшее образование в Дамасском университете для сотен студентов. После того как немногие остающиеся студенты закончат учебу в Дамаске, этой практической и моральной поддержки больше не будет. Образование, полученное в Дамаске, открывало возможности для профессионального и карьерного роста молодежи, особенно в области медицины, не только на оккупированных сирийских Голанах, но и по всему Израилю, даже если их квалификация не признавалась. Ныне молодые люди все чаще стремятся получить образование вдали от родины – в Европе.

122. Сирийские граждане на оккупированных сирийских Голанах с глубокой озабоченностью и беспокойством следят за развитием событий по другую сторону от разделительной линии. Разногласия внутри сообщества и даже внутри семей практически являются зеркальным отражением разногласий в Сирийской Арабской Республике. Однако в этих общинах мир берет верх. В 2014 году миссия информировала, что сирийские граждане единодушны в своем желании сохранить свою сирийскую самобытность независимо от своих взглядов на конфликт. Миссии было заявлено, что на сегодняшний день дела обстоят именно так, даже несмотря на давление, которое могут испытывать люди, особенно молодежь.

123. Поскольку израильский рынок труда открыт для сирийских граждан из оккупированных сирийских Голан, некоторые из них решают связать свое будущее с Израилем. По мере обострения конфликта в Сирийской Арабской Республике возникает ощущение, что Израиль активизировал интеграционную политику с помощью школьных программ, а также спортивных и культурных мероприятий, ориентированных на молодежь. В то время как возможности на родине ограничены, более широкий рынок труда в Израиле открывает привлекательные альтернативы, которые трудно игнорировать даже самым убежденным сирийским патриотам. В конце концов, сирийские граждане на оккупированных сирийских Голанах живут повседневной жизнью вместе с израильтянами без разделения и ограничений, которые довлеют на оккупированной палестинской территории.

124. Несмотря на высокий уровень образованности женщин, им трудно найти работу на родине и еще труднее искать работу за ее пределами. Когда им удастся трудоустроиться, им платят меньше, чем мужчинам, и зачастую значительно меньше, чем минимальная зарплата. Женщины составляют около 50% учителей. Кроме того, они создают малые предприятия по пошиву и продаже одежды, а также парикмахерские. Содержание этих предприятий может превратиться в борьбу за выживание вследствие

ограниченного спроса и недостатка предпринимательских навыков. Некоторые женщины работают в израильских поселениях, сортируя и упаковывая яблоки, а также занимаясь уборкой. Они могут стать жертвами эксплуатации со стороны как работодателей, так и местных субподрядчиков, которые подыскивают им работу.

125. За последний год на оккупированных сирийских Голанах не произошло никаких коренных изменений в численности сирийских граждан и израильских поселенцев. В пяти селениях насчитывалось 24.200 сирийских граждан по сравнению с 19.400 израильскими поселенцами в 32 поселениях (ЦБС, 2015). Однако существующие поселения расширяются с ростом объемов туризма, строительства, виноделия и – в течение последних трех лет – нефтеразведки. Судя по всему, туризм также стал причиной увеличения числа израильтян, которые имеют жилье в этом районе, но не живут и работают там в течение всего года.

126. Неравные условия сирийских граждан и израильских поселенцев наглядно иллюстрирует ситуация с водой. В течение первых 15 лет оккупации происходило расширение сельскохозяйственного производства, особенно выращивание яблок. Однако с ростом активности поселенцев доступ сирийских фермеров к воде все больше ограничивался, а сама вода становилась дороже. Сирийцы платят по 1 долл. США за 1 м³ воды, а поселенцы – по 30 центов за тот же объем. Поселенцам также субсидируют использование паводковых вод, в то время как сирийские фермеры уже почти 30 лет не имеют права строить новые водохранилища. Двадцать кооперативов сирийских граждан получают 4 млн м³ воды в год, то есть по 200 м³ на один дунам⁹ земли. При этом поселенцы получают по 800 м³ воды на дунам. Сирийские фермеры получают лишь третью часть того, что они считают минимумом для удовлетворения своих сельскохозяйственных нужд. Это означает, что они способны снимать по 2,5 тонн яблок с каждого дунама по сравнению с 6-8 тоннами, которые в среднем выращивают поселенцы.

127. Заметное бетонное изваяние красного яблока на въезде в селение Маджал-Шамс напоминает посетителю об экономическом значении производства яблок для оккупированных сирийских Голан. За последние два года яблоки не поставлялись в Сирийскую Арабскую Республику, где цена в 1 долл. США за килограмм в три раза превышала цену яблок на рынке в Израиле. Однако новые возможности появились вследствие увеличения спроса в Израиле, где земледелие в этом году было приостановлено в целях обеспечения природной регенерации почвы. Из яблок прошлого урожая 70% остаются на складах. В связи с избытком продукции цены резко упали. 400-килограммовый ящик яблок можно купить за 700 НИШ, то есть практически по себестоимости. В лучшем случае, в этом году будет реализовано 60% урожая яблок. Тем не менее, даже если сельскохозяйственное производство нерентабельно, сирийские граждане не хотят от него отказываться, потому что если земля не используется, возникает угроза ее конфискации властями Израиля.

128. Около пятой части селений построено без официально требуемых разрешений на строительство на землях, которые Израиль объявил «государственными землями», хотя они находятся внутри муниципальных границ селений. До сих пор израильские власти в основном реагировали на подобное строительство, выписывая штрафы, не прибегая к сносу строений. Некоторые должны платить их ежегодно, вследствие чего штрафы являются сродни налогам на имущество. Однако в последнее время их размер значительно увеличился с 10.000 до 200.000 НИШ, тем самым преодолев порог, который может серьезно угрожать доходам сирийских граждан на оккупированных сирийских Голанах.

⁹ Один дунам равен 0,1 гектара.

Заключительные замечания

129. На жизни и источниках средств к существованию палестинских работников и их семей по-прежнему сказываются нестабильность занятости, нулевой рост на Западном берегу, напряженность в Восточном Иерусалиме, медленные темпы восстановления и крайние лишения в Газе. Аналогичные факторы влияют и на сирийских граждан на оккупированных сирийских Голанах. Сохраняются основные ограничения, связанные с израильской оккупацией и поселениями, которые все более укореняются на оккупированных территориях. Возникает ощущение, что пространство для развития палестинского общества и, в конечном итоге, суверенного палестинского государства постоянно сужается.

130. Экономические и особенно политические преобразования, судя по всему, откладываются до тех пор, пока внутренняя динамика развития Израиля и палестинцев не приведет к созданию структуры управления, которая сможет обеспечить условия для возобновления мирного процесса. Без этого трудно понять, как можно вселить уверенность для развертывания какой-либо значительной экономической деятельности и инвестиций, внутренних или международных, которые позволили бы палестинской экономике обернуть вспять медленное, но уверенное сползание вниз с неизменно мрачными перспективами занятости и доходов населения. Доноры будут с большой опаской выделять крупные суммы ассигнований на восстановление Газы, пока они не станут уверенными в том, что строительно-ремонтные работы на объектах могут реально выполняться.

131. Хотя такую уверенность невозможно оценить количественно и крайне сложно вселить, без нее нельзя обойтись, если на повестке дня стоит задача развития экономики и стимулирования инвестиций, роста и создания рабочих мест. Это сложнейшая задача, если учитывать длительный период сорвавшихся переговоров, нестабильность доходов вследствие неравномерного роста и непредсказуемых таможенных поступлений, а также сохраняющуюся реальную перспективу дальнейшего насилия и войны. Чтобы восстановить доверие, недостаточно лишь размахивать руками. Должна быть поставлена конкретная цель на не слишком отдаленную перспективу. В среде палестинцев уже многие годы живет надежда на решение, предусматривающее создание двух государств.

132. Государственное и институциональное строительство, которое происходило в течение последних лет, оказалось в ситуации, когда решается вопрос о его возможном существовании. Для каких целей будут использоваться учреждения, если задача создания суверенного государства серьезно задерживается или откладывается? Необходимо, чтобы учреждения могли реально полноценно функционировать так, чтобы заинтересованные стороны получали от них пользу, формируя и сохраняя привычку использования их услуг.

133. Это касается не только учреждений в материальной форме, но и механизмов и процессов, таких как советы управляющих, законы и их реализация. Когда экономика испытывает на себе внешнее давление, в первую очередь страдают социальные программы, занятость и стабильность доходов, а также права работников. Широкий круг законодательных и институциональных инициатив, а также палестинская программа достойного труда и социальный диалог, рискуют быть подорванными, если неопределенность станет постоянной. Первыми, кто почувствует это, безусловно, будут самые обездоленные группы общества.

134. Другое негативное последствие, которое уже широко ощущается, связано с тем, что исчезают перспективы частной экономической деятельности, будь то крупные проекты, малые предприятия или плоды труда отдельных городских работников или фермеров. С расширением поселений и ограничений, связанных с оккупацией,

количество энергии и активности, необходимой казалось бы даже для простых операций, может стать непомерным. Деморализующий эффект возникает, когда экономика и администрация оккупанта может последовательно производить и поставлять товары гораздо более эффективно, а это возможно в силу всех преимуществ, которые извлекаются из данной ситуации.

135. Достаточно сравнить нынешний и прогнозируемый размер оплаты труда даже с учетом более строгого применения палестинского режима минимальной заработной платы, чтобы понять безусловную привлекательность израильского рынка труда, включая работу в поселениях. Учитывая объем потенциально рискованной работы вне рамок пропускного режима, необходимо срочно решать проблемы, связанные с условиями найма и занятости. В долгосрочной перспективе у палестинцев, работающих в Израиле, должна появиться альтернатива, а не потребность. Однако это произойдет только тогда, когда будут определены параметры двух взаимодополняющих экономик и рынков труда.

136. Прекращение разрушительной войны в Газе сопровождалось обещаниями восстановления, хотя и без согласованной дорожной карты для достижения этого результата. Можно надеяться, что механизм реконструкции Газы окажется успешным и приведет к прекращению продолжающейся блокады. С точки зрения экономики и занятости, результатом закрытия незаконной тоннельной торговли, которая являлась частью поддержки фактических властей в Газе, стало снижение уровня активности и рост безработицы еще до начала войны. Помимо непосредственных усилий по восстановлению Газы сектору необходимо обеспечить реальные перспективы экономического и торгового развития, и он должен получить доступ к рынкам в непосредственной близости от себя.

137. Любой мыслимо возможный подход к тому, чтобы начать все заново, должен предусмотреть решение вопросов занятости и стабильности доходов, а также социальных и трудовых прав работников на оккупированных арабских территориях. Когда бы стороны, пользующиеся какой-либо международной поддержкой, ни оказывались на перепутье, они вынуждены будут делать выбор, который непосредственно отразится на положении работников. Именно поэтому крайне важно на данном этапе напомнить им о взаимосвязанных и взаимодополняющих целях достойного труда.

ССЫЛКИ

- Ассоциация за гражданские права в Израиле (АГПИ). 2015. *Water crisis in East Jerusalem continues*, update, 18 января.
- Банк Израиля. 2015. *Excerpt from the “Bank of Israel – Annual Report for 2014” to be published soon – Expansion of Palestinian employment in Israel and its characteristics*, пресс-релиз, март.
- Центральное статистическое бюро (ЦСБ). 2015, *Statistical Abstract of Israel 2014*.
- Координатор правительственной деятельности на территориях (КОГАТ), Израиль, 2015. Представление делегации МБТ, март.
- Продовольственная сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), 2014. *Gaza: Damage to agriculture will have long-lasting effects*, news article, август.
- Га-Арец. 2014. *Should Israeli labour laws apply to Palestinian workers in the West Bank?*, 31 октября.
- Хамокед. 2015. *Israel continues its “quiet deportation” policy: in 2014, the Ministry of Interior revoked the residency status of 107 Palestinians from East Jerusalem*, март.
- Международный суд (МС). 2004. «Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории» в *Report of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, консультативное заключение, 9 июля.
- Международное бюро труда (МБТ). Без даты. *ILO interventions in the Occupied Palestinian Territory*.
- . ПНА. 2013. *The Palestinian Decent Work Programme, 2013–2016*, Региональное бюро МОТ для арабских государств.
- . Palestinian Consultative Staff for Developing NGOs (PCS). 2014a. *Declaration of Aqaba Forum for Mainstreaming Disability in Policies of Employment in Palestine*. 7-9 ноября.
- . 2014b. *Findings of the Assessment of Agricultural Cooperatives in West Bank: Challenges and Opportunities*, май.
- . 2015a. *The ‘Disemployment’ Impact of the 2014 Conflict in Gaza: An ILO Damage Assessment and Recovery Strategy*, Региональное бюро МОТ для арабских государств, март.
- . Федерация палат торговли, промышленности и сельского хозяйства Палестины. 2015b. *Preliminary needs assessment for the CCIAAs in the Gaza Strip (Empowering an enhanced fulfillment of their mandated roles)*, январь.
- Международный валютный фонд (МВФ). 2014a. *World Economic Outlook Database*, октябрь 2014 г., доступно по адресу: www.imf.org.
- . 2014b. *West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, сентябрь.

- Иерусалимский институт израильских исследований. 2014. *Jerusalem: Facts and Trends*.
- MachsomWatch. 2015. “Invisible Prisoners” team – 2014.
- Ассоциация товаропроизводителей Израиля (АТИ). 2015. Презентация о рынке труда Израиля и палестинских рабочих, март.
- Национальный комитет по вопросам занятости женщин (НКЗЖ). 2014. Ежегодный отчет.
- Национальный институт страхования. 2013. *Poverty and Social Gaps: Annual Report 2013*.
- Палестинский кредитно-денежный орган (ПКДО). 2015. *Credit guarantee facility for the private sector to support Gaza recovery*, пресс-релиз, 8 апреля.
- Палестинский торговый центр (ПАЛТРЕЙД). 2010. *Gaza Strip Crossings Bi-Monthly Monitoring Report, December 2009–January 2010*, март.
- Центральное бюро статистики Палестины (ЦБСП). 2015а. *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2014)*, пресс-релиз, март, и *National accounts database*.
- . 2015b. *Labour Force Survey (October–December, 2014) Round*, пресс-релиз, февраль и разные годы.
- . 2015с. *Palestinian Consumer Price Index during 2014*, пресс-релиз, январь.
- Центральное бюро статистики Палестины, Продовольственная сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ и Всемирная продовольственная программа (ЦБСП et al.). 2014. *Food Insecurity in Palestine Remains High*, пресс-релиз, июнь.
- Палестинская национальная администрация (ПНА). 2013. Генеральный директорат по кооперативам, *The Strategic Plan of the Cooperative Sector in Palestine 2014–2016*, Министерство труда, ноябрь.
- . 2014а. *National Development Plan 2014–16 – State Building to Sovereignty*.
- . 2014б. *The National Early Recovery and Reconstruction Plan for Gaza*, Международная конференция в поддержку восстановления Газы, октябрь.
- . 2014с. *Guidance on integrating human rights into National Development Plans*, январь.
- . 2015а. *Comprehensive Strategic Program for Employment in Palestine*, программный документ, проект для обзора и обсуждения, 10 января.
- . 2015б. Палестинский фонд занятости и социальной защиты работников (ПФЗСЗР). *PFESP at the glance*, 7 апреля.
- Peace Now. 2015а. *3rd Netanyahu Government: 40% increase in Construction*, февраль.
- . 2015б. *Netanyahu established 20 new settlements for tens of thousands of settlers*, март.
- Государственный инспектор Израиля. 2014. Министерство внутренних дел, Управление по вопросам населения, иммиграции и пограничного контроля, *The employment of Palestinian workers in the construction in Israel*, Ежегодный доклад 65/а.
- The Rights Forum и Еш Дин. 2015. *Under the Radar: Israel’s silent policy of transforming unauthorized outposts into official settlements*.

- The Times of Israel. 2015. *In first, armed Palestinian cops deploy near Jerusalem*, 9 апреля.
- Организация Объединенных Наций (ООН). Без даты. *Detailed Needs Assessment (DNA) and Recovery Framework for the Gaza Strip – Governance Sector*.
- 2013. *Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития для Палестины*, июнь.
- 2014а. Комитет по правам человека. *Заключительные замечания по четвертому периодическому докладу Израиля*, ССР/С/ISR/СО/4, 112-я сессия, 7-31 октября.
- 2014б. Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу (Канцелярия Специального координатора) *Доклад на совещание Специального комитета по связям*, Нью-Йорк, 22 сентября.
- 2014с. Комиссия по положению женщин. *Положение палестинских женщин и оказание им помощи: Доклад генерального секретаря*, E/CN.6/2015/5, 59-я сессия, март.
- 2014d. Канцелярия Специального координатора. *Gaza Reconstruction Mechanism: Fact Sheet*.
- 2014е. *United Nations Support Plan for the Transformation of the Gaza Strip*, октябрь.
- Управление по координации гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций (УКГД). 2012. *Humanitarian Fact Sheet on the Jordan Valley and Dead Sea area*, февраль.
- 2014а. *Map of West Bank access restrictions*, сентябрь.
- 2014б. *Area C of the West Bank: Key Humanitarian Concerns, Update*, фактологический бюллетень, август.
- 2014с. *East Jerusalem: Key Humanitarian Concerns, Update*, фактологический бюллетень, август.
- 2014d. *Bedouin communities at risk of forcible transfer*, сентябрь.
- 2015а. *Fragmented Lives: Humanitarian Overview 2014*, март.
- 2015б. *Gaza Crossings Activities Database*, публикация доступна по адресу: www.ochaopt.org.
- 2015с. *Humanitarian Bulletin: Monthly Report*, февраль.
- 2015d. *Gaza Strip: Palestinians Internally Displaced Persons*, апрель.
- 2015е. *Humanitarian Bulletin: Monthly Report*, январь.
- Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу. 2015. Информационное совещание Совета Безопасности по положению на Ближнем Востоке, 26 марта.
- Всемирный банк. 2013. *West Bank and Gaza: Area C and the Future of the Palestinian Economy*, октябрь.
- 2014. *Доклад по экономическому мониторингу, подготовленный для Специального комитета по связям*, сентябрь.
- Y Care International. 2014. *Young women's livelihoods in the seam zones – Occupied Palestinian Territory: challenges and solutions*, июнь.

Приложение

Список участников встреч

Палестинские учреждения

Кабинет премьер-министра

Рами Хамдалла, премьер-министр

Министерство труда

Мамун Абушахла, министр труда

Нассер Катами, заместитель министра труда

Абдель Карим Дарахмех, генеральный директор отдела инспекции

Билал Тавабех, генеральный директор отдела трудовых отношений

Юзеф Аль-Ясех, генеральный директор отдела кооперативов

Бутхайна Салем, генеральный директор юридического отдела

Камал Хаммаш, советник министра по вопросам занятости

Махер Абу Райя, генеральный директор отдела координации деятельности директоратов по труду, сектор Газа

Набил Аль-Мабхух, генеральный директор Международного сотрудничества и общественных связей, сектор Газа

Маджед Исмаил, генеральный директор по стратегическим вопросам, сектор Газа

Хани Шанти, начальник отдела общественных связей и СМИ

Мурад Харфуш, директор департамента СМИ

Нивен Шамиех, Кабинет министра

Центральное бюро статистики Палестины (ЦБСП)

Ола Авад, министр, президент

Амина Кхасиб, директор департамента национальных счетов

Суха Канаан, директор департамента статистики труда

Джавад Аль-Салех, генеральный директор департамента статистики народонаселения и социальных дел

Палестинский кредитно-денежный орган (ПКДО)

Джихад Аль-Вазир, управляющий

Шихадех Хуссейн, заместитель управляющего

Организация освобождения Палестины (ООП)/ Палестинский законодательный совет (ПЗС)

Набил Шаатх, член Центрального комитета Фатха, специальный уполномоченный по международным связям, член исполкома ПЛО

Абдаллах Абдаллах, заместитель специального уполномоченного, Комиссия по международным связям

Мустафа Баргутхи, генеральный секретарь Национальной палестинской инициативы, президент Общества медицинской помощи и член ООП

Мухафаз Тубаса и Северных долин

Бригадный генерал Рабих Кхандаджи, губернатор

Ахмад Аль-Асаад, заместитель губернатора

Абдаллах Дарагмех, генеральный директор по связям с общественностью

Национальный комитет по вопросам занятости женщин (НКЗЖ)

Иман Ассаф, начальник отдела гендерного равенства, Министерство труда

Абир Даграх, сотрудник отдела изданий и дальнейших мер, Министерство труда

Абир Алмограби Шубитах, департамент развития и интеграции по гендерным вопросам, Министерство труда

Эман Джаррар, директор отдела внутреннего аудита, Министерство сельского хозяйства

Сами Сехвайл, директор отдела планирования, Министерство по делам женщин

Лаура Кхури, директор, Исследовательский институт по делам женщин и центр исследований по вопросам развития, университет Бирцейт

Магеда Сальца, член Правления директоров ФППСХ, торговая палата Вифлеема

Айман Абдул Маджид, исследователь, университет Бирцейт

Айше Хмоуда, секретарь отдела гендерных вопросов, Всеобщая федерация профсоюзов Палестины

Карин Метц Абу Хмейд, координатор отдела внешних сношений, центр по вопросам демократии и прав работников

Китам Саафин, член генерального секретариата Всеобщего союза палестинских женщин

Наела Одех, преподаватель, Палестинское общество трудящихся женщин за развитие

Организации работников, работодателей и другие организации гражданского общества

Всеобщая федерация профсоюзов Палестины (ВФПП), Наблус

Шахер Саид, генеральный секретарь

Мустафа Ханани, член исполнительного комитета, секретарь отдела по охране труда и здоровья

Сухейл Салиба Кхадер, член Генерального секретариата, секретарь подразделения международных отношений

Хуссейн Фукаха, член Генерального секретариата, секретарь Всеобщего союза госслужащих

Иман Абу Салах, член исполнительного комитета

Кхалед Абдель Хак, член исполнительного комитета

Ибрагим Дарагмех, член исполнительного комитета, секретарь отдела профподготовки

Ибрахим Твейб, член Генерального секретариата, секретарь организационного отдела

Лейла Шаар, управляющий по людским ресурсам и финансовым вопросам

Махмуд Абу Одех, член исполнительного комитета, секретарь департамента правовых вопросов

Всеобщая федерация профсоюзов Палестины (ВФПП), сектор Газа

Бакер Аль-Джамал, член исполнительного комитета и заместитель начальника службы общего образования

Мохаммад Саади Хиллис, член Генерального секретариата, заместитель председателя профсоюза строительных рабочих и деревообработчиков

Тарик Аль-Хинди, член Генерального секретариата, председатель профсоюза сельскохозяйственных рабочих

Башир Аль-Сеси, член Генерального секретариата, секретарь Всеобщего союза госслужащих

Саламех Абу Зейтер, член Генерального секретариата, секретарь Всеобщего союза работников здравоохранения

Яхуа Абу Аль-Атта, член Генерального секретариата, заместитель председателя Союза транспортников и водителей

Ваел Кхалаф, член Генерального секретариата

Федерация палат торговли, промышленности и сельского хозяйства Палестины (ФПТПСХ), Рамаллах

Джамаль Джавабрех, генеральный секретарь

Наим Саламех, юридический советник

Палата южного Хеврона

Джалал Макхарца, председатель, казначей ФПТПСХ

Палата Калькийи

Ибрахим Наззал, председатель, член совета директоров ФПТПСХ

Палата Рамаллаха

Кхалиль Юссеф Рицк, председатель; второй вице-президент

Палата Иерихона и Иорданской долины

Тайзер Аль-Хамиди, председатель

Палата Газы

Валид Аль-Хосари, президент

Мохсен Аль-Кхозондар, секретарь

Жехад Всейсо, заместитель секретаря

Набил Муртаджа, казначей

Бадер Сабра, член

Махер Аль-Таббаа, директор отдела общественных связей

Центр предпринимателей-женщин

Маналь Бсейсо, совет директоров

Фатма Муртага, совет директоров

Саида Шурраб, служащая

Палестинская федерация промышленников (ПФП)

Басам Валвил, председатель ПФП и генеральный управляющий компании Golden Wheat Mills Co.

Одех Шихадех Аль-Загхмури, генеральный секретарь

Форум деловых женщин

Доа Вади, исполнительный директор

Палестинская федерация промышленников (ПАЛТРЕЙД)

Файзал Шава, заместитель председателя, сектор Газа

Моханад Хиджжави, советник по вопросам развития экспорта

Компания инженеров-консультантов для Палестины и сектора Газа

Али К. АбуШахла, генеральный директор

Компания по развитию и инвестициям Палестины (PADICO)

Самир Хулилах, специалист по административным вопросам

Палестинское академическое общество по изучению международных вопросов (ПАССИА)

Махди Абдул Хади, президент

Аль-Хак, Рамаллах

Тахсин Илаян, руководитель департамента мониторинга и документации

Захи Джарадат, координатор местных исследований

Независимая комиссия по правам человека, Рамаллах

Ранда Синиора, исполнительный директор

Ронца Аль-Мадбух, сотрудник отдела международных связей и разработки программ

Университет Бирцейт

Гассан Кхатиб, вице-президент по вопросам продвижения

Центр по правовым исследованиям и консультациям
в интересах женщин, сектор Газа

Зейнаб Эль-Гунайми, директор центра правовых исследований

Глобальная консалтинговая компания «Al Athar»,
сектор Газа

Рехам Аль-Вехайди, партнер-распорядитель

Ассоциация по вопросам культуры и свободы совести,
сектор Газа

Мариам Закуд, генеральный директор

Центр по делам женщин, сектор Газа

Амаль Сиам, исполнительный директор

Мухафаз Тубаса и Северных долин

Селение Айн Аль-Бейда

Мустафа Фукаха, председатель местного поселкового совета

Рафик Фукаха, заместитель председатель местного поселкового совета

Джамал Фукаха, работник

Имад Фукаха, работник

Джамал Тубаси, работник

Фарук Фукаха, работник

Фарис Фукаха, работников ассоциации Аль-Хсур

Салех Фукаха, фермер

Аяд Даргхмех, фермер

Фавзи Абу Мотави, фермер

Мохаммад Амин Абд Аль-Разик, фермер

Селения Барбала и Кардала

Гассан Фокаха, председатель поселкового совета Кардалы

Махмуд Савафтах, заместитель председатель поселкового совета Бардалы

Фаваз Савафтах, секретарь поселкового совета Бардалы

Ибрахим Саид, представитель общества Bardala Society

Муаяд Савафтах, работник

Ибрахим Салех, работник

Амджад Савафтах, работник

Хуссейн Савафтах, работник

Ахмад Савафтах, фермер

Израильские учреждения

Правительство Израиля и другие общественные учреждения

Министерство экономики

Авнер Амрани, старший руководитель исследовательских проектов, Управление трудовых отношений

Шломо Итцхаки, директор, ведущий специалист по трудовым отношениям

Министерство иностранных дел

Посол Ахарон Лешно-Яр, руководитель департамента по связям с ООН и международными организациями

Даниель Мерон, руководитель бюро, департамент по связям с ООН и международными организациями

Шули Давидович, директор, департамент международных организаций и специализированных учреждений

Иехудит Галили Метзер, заместитель директора, департамент международных организаций и специализированных учреждений

Амир Вейсброд, начальник Бюро по Ближнему Востоку, Центр политических исследований

Авнер А. Фелд, советник по ближневосточным экономическим делам

Координация правительственной деятельности на территориях (КОГАТ)

Полковник Гриша Якубович, начальник департамента координации гражданской деятельности

Майор Меир Иш-Шалом, заместитель начальника экономического отдела

Капитан Таль Дибман, руководитель группы экономических исследований

Ийлон Аслан-Леви, личный помощник начальника департамента координации гражданской деятельности

Моти Столович, начальник экономического отдела, Ерец

Амит Ротшильд, координатор дипломатической миссии, Ерец

Михаль Кохен, заместитель координатора дипломатической миссии, Ерец

Банк Израиля

Хаггей Иткес, экономист, департамент исследований

Организации работников, работодателей и другие организации гражданского общества

Гистадрут – Всеобщая федерация труда Израиля

Микаэл Кохави, заместитель председателя

Авитал Шапира-Шабилов, директор, департамент международных связей

Юсеф Кара, представитель Гистадрута в Международном бюро труда, член исполнительного бюро

Ассоциация товаропроизводителей Израиля

Дан Катаривас, директор, Управление внешней торговли и международных связей

Ури Рубин, председатель, Комитет по труду

Дафна Авирам-Нитцан, директор управления экономических исследований

Михаль Ваксман Хили, начальник подразделения по трудовому законодательству, отдел трудовых и людских ресурсов

Поллак Ишей, главный исполнительный директор Федерации фермеров Израиля

Исаак Гурвич, заместитель генерального директора и ведущий специалист отдела финансов, израильская строительная ассоциация

Сигал Судай, начальник департамента труда

Кав ла-овед – «горячая линия» для работников

Ханна Зохар, координатор

Абед Дари, местный координатор деятельности в интересах палестинских работников

Правозащитная организация израильских женщин MachsomWatch

Сильвия Питерман, доброволец

Организация Объединенных Наций и международные организации

Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу

Джеймс Ролэй, заместитель специального координатора ООН и резидент-координатор по гуманитарным вопросам ООН

Управление по координации гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций (УКГД), оккупированная палестинская территория

Рамеш Раджасингам, начальник Управления

Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР)

Роберт Хурт, директор отдела планирования

Давид Хуттон, заместитель директора оперативной деятельности и программ БАПОР на Западном берегу

Роберт Турнер, директор оперативной деятельности БАПОР в секторе Газа

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), оккупированная палестинская территория

Ли Фунг, координатор комплексно-тематической группы по вопросам защиты

**Продовольственная и сельскохозяйственная организация
Организации Объединенных Наций (ФАО)**

Сиро Фиорилло, начальник кабинета

**Международный валютный фонд (МВФ), Западный берег и
сектор Газа**

Рагнар Гудмундссон, резидент-представитель на Западном берегу и секторе Газа

Всемирный банк, Западный берег и бюро в секторе Газа

Стин Йоргенсен, директор по стране

Самира Хиллис, старший эксперт по оперативной деятельности

Орхан Никсич, старший экономист

**Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ),
сектор Газа**

Махмуд Дахер, начальник подотдела ВОЗ по сектору Газа

**Германское агентство по международному сотрудничеству (GIZ),
сектор Газа**

Гайда Аль-Амир, советник по программе

Консультанты по проекту МОТ

Диана Бутту, юрконсульт

Оккупированные сирийские Голаны

Низар Аюб, директор Аль-Марсад, Арабский центр по правам человека на Голанских высотах

Тайсир Мерей, генеральный директор, Голаны за развитие арабских селений и ассоциация Al Maghariq

Абу-Эль-Кхаир Абу Джабаль, юрист Аль-Марсад, Арабский центр по правам человека на Голанских высотах

Фадва Аль-Шофе, владелец предприятия

Натхем Кхатер, фермер

Другие встречи

Арабская организация труда

Ахмед Люкман, генеральный директор

Реда Кайсума, директор департамента развития людских ресурсов и занятости

Дина Хассан, личный помощник генерального директора