

## Глава 8

### Социально-экономические условия жизни палестинского народа



17 октября 2007 года в школе лагеря беженцев в городе Газа сотни детей, собравшись вместе, скандируют «Нет нищете». Фото: БАПОР

#### Формирование органов государственного управления в рамках Палестинской администрации

Благодаря созданию Палестинской администрации в 1994 году палестинский народ в секторе Газа и на Западном берегу впервые получил возможность заняться формированием своих собственных органов управления. В 1996 году были проведены выборы в Палестинский законодательный совет, а также выборы президента Палестинской администрации. Палестинский законодательный совет был наделен правами составлять законопроекты, включая Основной закон, в котором предусматривалось создание системы на основе принципов свободного рынка, права на частное владение собственностью, независимого урегулирования споров и верховенства права.

С помощью Организации Объединенных Наций, международных двусторонних и многосторонних доноров и неправительственных организаций Палестинская администрация сформировала правительство, в которое входят министерства здравоохранения, образования, экономики и торговли, культуры, туризма, природных ресурсов, финансов, министерство по соци-

альным вопросам, а также другие институциональные структуры государства. Физическая разьединенность Западного берега и сектора Газа и непрекращающиеся ограничения со стороны Израиля в отношении перемещений между ними в некоторых случаях обуславливают необходимость создания параллельных структур на этих оккупированных территориях.

Несмотря на сложность политической обстановки, в интересах процесса социально-экономического развития оккупированной палестинской территории предпринимаются серьезные усилия и расходуются значительные ресурсы, в том числе на следующие цели:

- ❁ расширение и усовершенствование основной инфраструктуры;
- ❁ создание институционального и индивидуального потенциала;
- ❁ создание благоприятных условий для роста и развития частного предпринимательства в условиях свободной рыночной экономики;
- ❁ развитие сельской экономики и муниципальных органов;
- ❁ подписание торговых соглашений и развитие международной торговли;
- ❁ подготовка квалифицированной рабочей силы.

### **Социальное развитие при Палестинской администрации**

Учреждение Палестинской администрации привело к быстрому развитию общественных институтов Палестины. В значительной степени это стало результатом деятельности многих добровольных и неправительственных организаций, которые появились за десятилетия оккупации. Из состава этих структур, многие из которых пользовались поддержкой международных благотворительных организаций и международных организаций, способствующих социальному развитию, вскоре появились местные лидеры, обладающие опытом и навыками, необходимыми для начала формирования институтов гражданского общества. Среди приоритетных сфер создания палестинских институтов было образование, здравоохранение, юридические права и права человека, при этом особое внимание уделялось вопросам, касающимся женщин и детей.

**Положение женщин.** Палестинские женщины, которые играли активную роль во время первой «интифады», не остаются безучастными и после учреждения Палестинской администрации. После опубликования проекта палестинского Основного закона организации в защиту женщин разработали законопроект о правах женщин и сосредоточили свое внимание на нормах процессуального и административного права, имеющих важное

значение для его осуществления. Женщины-активистки дали юридическую оценку действующим законам с гендерной точки зрения и провели обзор того, как они осуществляются, а результаты этой деятельности нашли отражение в руководстве по вопросам правового обучения. Технический комитет по делам женщин, созданный Палестинской администрацией, превратился в форум, занимающийся обсуждением вопросов, вызывающих озабоченность женских НПО и связанных с отражением гендерной проблематики в политике, проводимой в области развития. При министерстве планирования создан Департамент по вопросам актуализации гендерной проблематики. На первых палестинских выборах, которые были назначены на 20 января 1996 года, женские организации развернули свою собственную подготовительную работу, и по данным Центральной избирательной комиссии, 49 процентов зарегистрированных избирателей составляли женщины. По результатам выборов 1996 года в Палестинский законодательный совет были избраны пять женщин, что составляет 5,6 процента его состава. На выборах в Палестинский законодательный совет в январе 2006 года 47 процентов зарегистрированных избирателей составляли женщины, и в него были избраны 17 женщин, что составляет 12,8 процентов его состава. Тем не менее, несмотря на высокий уровень присутствия женщин на всех ступенях образования, участие женщин в составе трудовых ресурсов Палестины оставалось низким: согласно Палестинскому центральному статистическому бюро, менее 15 процентов всего работающего населения, а к сентябрю 2006 года около четверти женского состава трудоспособного населения оставалось безработными.

**Образование.** Данные, полученные с помощью всех используемых Палестинским центральным статистическим бюро методов, свидетельствуют о неуклонном росте числа учащихся, преподавателей и школ с момента создания Палестинской администрации. Однако в связи с продолжающимся политическим кризисом успехи, достигнутые в этой области, подвергаются серьезной опасности. Вследствие ограничений на финансирование Палестинской администрации (которая нанимает на работу весь учительский и административный персонал государственных школ), работники образования, так же, как и работники других сфер, долгие месяцы не получали заработную плату. Кроме того, занятия многих палестинских детей и подростков в школе систематически прерывались из-за ограничений на передвижение, и они не могли регулярно посещать свои школы. В 2000 году министр образования Палестинской администрации ввел новую палестинскую учебную программу, которая заменила иорданскую и египетскую учебные программы, применявшиеся с 1967 года. В 2005/2006 учеб-

ном году более миллиона молодых палестинцев, более половины которых составляли женщины, были зачислены в государственные и частные школы, а также школы, созданные Ближневосточным агентством ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) на Западном берегу и в секторе Газа.

### **Развитие экономики при Палестинской администрации**

В апреле 1994 года Израиль и Палестина подписали «Парижский протокол», определяющий экономические отношения, включая перемещение товаров и трудовых ресурсов между палестинскими территориями и Израилем. Тем не менее, несмотря на наличие новых инструментов регулирования, новая система ограничений на пересечение границы, введенная Израилем, и закрытие доступа на территории на основании «соображений безопасности» в значительной степени ограничили свободу передвижения палестинцев и еще более сократили экономическую активность.

Важнейшим событием стало представление Палестинской администрацией первого трехлетнего Плана развития Палестины в 1998 году. Поскольку речь идет о небольшой по масштабам открытой экономике с ограниченными природными ресурсами, ее долгосрочное развитие зависит от того, насколько значительными будут объемы экспорта и в какой степени можно рассчитывать на ее людские ресурсы. Следовательно, необходимо развитие инфраструктуры торговли и обеспечение более свободного доступа к региональным рынкам через контрольно-пропускные пограничные пункты, контролируемые Израилем — это позволило бы Западному берегу и сектору Газа активно и выгодно использовать соглашения о свободной торговле с Европейским союзом, Соединенными Штатами и соседними странами, а также улучшить положение в сфере занятости. Увеличение экспорта стимулировало бы рост экономической деятельности, не связанной непосредственно с экспортом, например, строительства и многих видов обслуживания. Политическая стабильность и более свободное передвижение позволили бы также более полно использовать культурное достояние за счет развития туризма.

К началу второй интифады (Аль-Акса) в сентябре 2000 года, палестинская экономика после трехлетнего периода восстановления, наконец, преодолела период спада, вызванного предыдущим кризисом. Исследования, проведенные Палестинским центральным статистическим бюро, свидетельствуют о том, что с начала мирного процесса наблюдался стабильный рост масштабов занятости трудовых ресурсов, а также снижение общего

уровня безработицы вплоть до последнего квартала 2000 года, когда вследствие углубления политического кризиса и участвовавших случаев закрытия границ обе тенденции резко обратились вспять. В связи с кризисом сообщество доноров ослабило внимание к проектам в области развития, которые были призваны расширить возможности экономики в отношении быстрого создания рабочих мест и предоставления бюджетной поддержки.

В докладе Специального координатора ООН на оккупированных палестинских территориях за 2001 год, посвященном социальным и экономическим последствиям продолжающегося конфликта и политики закрытия границ, было отмечено, что сочетание таких мер, как ограничение внутренних передвижений и закрытие границ, как внутренних, так и международных, представляет собой комплекс наиболее суровых и длительных ограничений в отношении передвижения, установленных на оккупированных палестинских территориях после оккупации 1967 года. Ссылаясь на данные исследования, проведенного Палестинским центральным статистическим бюро, Специальный координатор отметил, что «прямые экономические потери составили, по подсчетам, в среднем 50,7 процента от ВВП, произведенного в октябре–ноябре 2000 года».

Зарубежные доноры, мобилизованные при содействии Всемирного банка, оказали Палестинской администрации бюджетную поддержку. В результате этого, достигнув низшей точки в 2002 году, палестинская экономика в 2003 году начала восстанавливаться. Было подсчитано, что в 2005 году рост ВВП составил 5 процентов, превысив уровень 1999 года. Несмотря на это, согласно докладу Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), состоявшейся в июле 2006 года, экономический рост в период 2002–2005 годов в значительной мере явился следствием поступлений «чистых текущих переводов» денежных средств, в основном в виде полученного от доноров финансирования в размере около 1,3 миллиарда долларов США, или примерно одной трети от годового ВВП.

Выборы в законодательные органы Палестины в начале 2006 года ознаменовали поворотный момент в экономической и политической жизни на оккупированных палестинских территориях. Основные зарубежные доноры, включая Соединенные Штаты и Европейский союз, заявили, что они не будут иметь дело с правительством, возглавляемым ХАМАС, и информировали о приостановлении финансовой и экономической помощи Палестинской администрации до того времени, пока ее правительство не признает Израиль, откажется от политики насилия и обеспечит соблюдение соглашений, по которым уже была достигнута договоренность. В свою очередь, Израиль прекратил выплаты компенсаций по таможенным и налоговым пошлинам, взыс-

канным в ходе палестинской экспортной торговли и в результате выплаты заработной платы палестинцам, работающим в Израиле.

Сложившаяся ситуация политического тупика принесла палестинскому народу тяжелые экономические последствия. Продолжали расти уровень бедности и нестабильность в обеспечении продуктами питания. Усилились ограничения на передвижение палестинских товаров, рабочих, бизнесменов, официальных лиц и представителей государственных служб. К сентябрю 2006 года по палестинским территориям прокатилась волна забастовок государственных служащих, протестовавших против неуплаты жалования Палестинской администрацией, переживающей финансовые затруднения. Агентства ООН предупреждали о неминуемой гуманитарной катастрофе (см. главу 9, ниже). В попытке остановить дальнейшее ухудшение нестабильной ситуации, в июне 2006 года «Четверка» достигла договоренности о введении «временного международного механизма», который бы обеспечил перевод средств палестинцам и палестинским организациям напрямую, в обход Палестинской администрации.

В докладе ЮНКТАД о помощи палестинскому народу, опубликованном в июле 2006 года, отмечается, что в настоящее время «перспективы развития экономики оккупированной палестинской территории выглядят как никогда мрачными». В докладе было решительно заявлено, что

«Жизнеспособность палестинской экономики, одно из непреходящих условий для реализации плана по созданию Государства Палестины, живущего в условиях мирного сосуществования с Израилем в постоккупационный период, поставлена под угрозу. Помимо опасности полного прекращения функционирования служб центрального правительства, включая оказание жизненно важных социальных услуг, а также ограничений, введенных донорами после избрания нового Законодательного совета Палестинской администрации, сейчас вряд ли стоит надеяться на сохранение тех позитивных тенденций, которые наметились благодаря достижению израильско-палестинских соглашений после 1993 года».

В заключение в докладе ЮНКТАД было отмечено, что без немедленного решения ключевых проблем, оказывающих влияние на палестинскую экономику, «порочная тенденция зависимости, которая сформировалась в условиях израильской оккупации, будет лишь набирать силу, еще более угрожая перспективам устойчивого развития палестинской экономики».

В конце 2006 года Всемирный банк информировал о фактическом сокращении ВВП на душу населения на палестинских территориях на 5–10

процентов в 2006 году, что означало движение вспять после трехлетнего периода выхода из кризиса, вызванного второй интифадой. Несмотря на это, по мнению Банка, прямая поддержка доноров с применением «временного международного механизма» и других субсидий обеспечила увеличение помощи, поступающей палестинцам в целом (вне сферы действия Палестинской администрации), что позволило поддержать экономику. В 2006 году объем гуманитарной и чрезвычайной помощи также возрос, в то время как объем помощи, оказываемой в целях развития, сократился. По информации Банка, возрастание помощи со стороны доноров не компенсировало негативного эффекта от продолжающегося удержания Израилем порядка 360 миллионов долларов США в виде таможенных и налоговых пошлин, причитающихся Палестинской администрации. К началу 2007 года палестинская экономика находилась, согласно выводам ПРООН, «на грани развала, и лишь международная помощь удерживала ее от возможного полного краха».

## Факты ООН

### Доклад Всемирного банка об ограничениях на передвижение и доступ

Ниже приводится краткое содержание доклада, озаглавленного «Ограничения на передвижение и доступ на территории Западного берега», подготовленного технической группой Всемирного банка и опубликованного 9 мая 2007 года. Полный текст отчета размещен на веб-сайте [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

### Ограничения на передвижение и доступ на территории Западного берега: неопределенность и неэффективность палестинской экономики

Начиная с декабря 2004 года, все стороны (включая правительство Израиля и Палестинскую администрацию) пришли к соглашению о важности экономического возрождения Палестины, а также необходимости радикального устранения сложившегося режима запретов. Поиск решения проблемы запретов должен проводиться с одновременным учетом нескольких аспектов. Всемирный банк играл ведущую роль в обеспечении объективного анализа и выступал с предложениями, основанными на мировом опыте Банка и имеющими практиче-

скую направленность в контексте израильско-палестинской ситуации. В данном докладе особое внимание уделяется в высшей степени непредсказуемой ситуации на территории Западного берега, где экономика борется за выживание в условиях ввода жестких и все более усиливающихся ограничений на передвижение и доступ.

В настоящее время свобода передвижения и доступа палестинцев в пределах Западного берега является скорее исключением, чем нормой, что противоречит обязательствам, взятым при заключении соглашений между правительством Израиля и Палестинской администрацией. В частности, как соглашения, достигнутые в Осло, так и «Дорожная карта» основывались на том принципе, что нормальное функционирование палестинской экономики и общественной жизни не будет затруднено такими ограничениями. С экономической точки зрения, эти ограничения, вызванные политикой запретов, не только повысили затраты в коммерческих сделках, но и обусловили настолько высокую степень неопределенности и низкую эффективность, что нормальное ведение хозяйственной деятельности стало чрезвычайно трудным, создав тупиковую ситуацию для экономического роста и инвестиций, необходимых для стимуляции экономического возрождения.

Соглашения, достигнутые в Осло, предусматривали беспрепятственное и нормальное передвижение людей и автомобилей на территории Западного берега, которое не должно было осуществляться только через пограничные или дорожные контрольно-пропускные пункты. В «Дорожной карте» предусматривалось принятие правительством Израиля мер с целью улучшения гуманитарной ситуации, включая ослабление ограничений на передвижение людей и товаров. Вводимые в ускоренном темпе ограничения создали еще большие экономические трудности, что явилось свидетельством необходимости заключения третьего соглашения между сторонами в ноябре 2005 года — Соглашения о передвижении и доступе (СПД) — с единственной целью содействия передвижению товаров и людей в пределах палестинских территорий. С одновременным признанием законных прав Израиля на принятие мер по защите своих граждан от насилия было отмечено, что данные действия не должны предприниматься за счет углубления экономических трудностей Палестины и приближения ее экономического краха. В частности, СПД предусматривало, что в соответствии с необходимостью обеспечить меры безопасности, Израиль облегчит



передвижение людей и товаров на территории Западного берега и сократит до минимума вторжение в жизнь палестинцев. Общей основой для всех предпринятых шагов явилось признание того факта, что без эффективного и предсказуемого передвижения людей и товаров остается лишь весьма слабая надежда на устойчивое восстановление палестинской экономики. Более того, отмечалось, что взаимосвязь между экономическим ростом Палестины и стабильностью, а также безопасностью в Израиле остается бесспорным и исключительно важным условием для благосостояния обоих сообществ.

Закрытие доступа на территории Западного берега осуществляется посредством целого ряда политических норм, сложившейся практики и физических препятствий, которые расчленили территорию на еще более мелкие и разрозненные кантоны. В то время как физические преграды являются наиболее ощутимым проявлением вводимых запретов, средства ограничения передвижения и доступа палестинцев на практике намного сложнее; они основаны на целом комплексе административных методов и системе разрешений, которые ограничивают право палестинцев на смену места жительства, получение работы, инвестирование в хозяйственную деятельность или строительство, а также перемещение за пределы юрисдикции их населенного пункта. Данные административные ограничения, берущие свое начало из военных приказов в связи с оккупацией Западного берега и сектора Газа, применяются с целью ограничения доступа палестинцев к крупным районам на Западном берегу, включая всю территорию в пределах муниципальных границ и поселений, «барьерную зону», долину реки Иордан, Восточный Иерусалим, а также ограниченные для передвижения дороги и другие «закрытые» зоны. Трудно определить общий размер территории, на которую распространяются ограничения, однако очевидно, что она превышает 50 процентов территории Западного берега. Бесспорно, что проблема безопасности вызывает обеспокоенность в Израиле, и эту проблему необходимо решать, однако зачастую трудно установить баланс между ограничениями передвижения и доступа, вводимыми в целях безопасности, и ограничениями, вводимыми в целях расширения и защиты поселений и для относительно свободного перемещения поселенцев и других израильтян на территорию Западного берега и обратно.

В то время как правительство Израиля выразило намерение рассмотреть возможность послабления некоторых ограничений, включая

выдачу нескольких сотен пропусков для отдельных категорий палестинцев, например бизнесменов, или возможность устранения ряда физических преград, практика поступательных шагов, по всей вероятности, не приведет к какому-либо устойчивому улучшению ситуации. Это происходит по причине бессистемности отдельных мер, которые, безусловно, могут быть отменены или заменены на другого рода ограничения. Более того, устойчивый подъем экономики остается труднодостижимым, поскольку крупные участки территории Западного берега остаются недоступными для экономической деятельности и ограничение на передвижение остается нормой для подавляющего большинства палестинцев и зарубежных инвесторов — выходцев из Палестины. Частный сектор Палестины сможет восстановить и поддерживать устойчивый рост только при условии коренного пересмотра политики закрытия границ и восстановления презумпции права передвижения согласно многочисленным соглашениям между правительством Израиля и Палестинской администрацией.