

# Глава 9

## УСПЕХИ, ДОСТИГНУТЫЕ ПАЛЕСТИНСКИМ НАРОДОМ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ С 1993 ГОДА ПО НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ



Палестинские девочки в школе БАПОР.

### **Формирование государственной администрации в рамках Палестинского органа**

Одна из целей Декларации принципов о временных мерах по самоуправлению (Ословское соглашение), подписанной премьер-министром Израиля Ицхаком Рабином и Председателем ООП Ясиром Арафатом 13 сентября 1993 года, заключалась в создании Временного органа палестинского самоуправления с выборным законодательным советом для палестинского народа на Западном берегу и в секторе Газа.

Переходный период, предусмотренный в Ословском соглашении, начался после того, как премьер-министр Рабин и председатель Арафат дополнительно подписали в Каире 4 мая 1994 года Соглашение по сектору Газа и району Иерихона. 17 мая пос-

ле 27-летней израильской оккупации Израиль передал контроль над административным управлением повседневной жизнью в секторе Газа и Иерихоне Палестинскому органу.

Благодаря созданию Палестинского органа в качестве органа управления Газой и Иерихоном палестинский народ впервые получил возможность заняться формированием своих собственных органов управления. В 1996 году были проведены выборы в Палестинский законодательный совет, а также выборы президента Палестинского органа. Палестинский законодательный совет был наделен правами составлять законопроекты, включая Основной закон, в котором предусматривается создание системы на основе принципов свободного рынка, права на частное владение собственностью, независимого урегулирования споров и верховенства права.

С помощью Организации Объединенных Наций, международных доноров и неправительственных организаций Палестинский орган сформировал правительство, в которое входят министерства здравоохранения, образования, экономики и торговли, культуры, природных ресурсов, финансов, социальных служб, а также другие институциональные структуры государства. К сожалению, физическая разъединенность Западного берега и Газы обуславливает необходимость создания в соответствующих территориях параллельных структур.

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

- \* создание правовой системы и организационное развитие,
- \* наращивание потенциала,
- \* развитие инфраструктуры,
- \* создание благоприятных условий для роста и развития частного предпринимательства,
- \* развитие сельской экономики и муниципальных органов,
- \* подписание торговых соглашений,
- \* строительство аэропорта в Газе,
- \* развитие международной торговли,
- \* подготовка квалифицированной рабочей силы.

Ссылаясь на угрозы безопасности, которые исходят со стороны Западного берега и сектора Газа, Израиль неоднократно закрывал пункты пересечения границы, ведущие из Газы и Западного берега в Израиль. Эта мера направлена, в частности, на то, чтобы помешать палестинцам добираться до своего места работы в Израиле, что негативно сказывается на палестинской экономике.

### **Успехи палестинского народа в социально-экономической сфере, достигнутые благодаря мирному процессу**

Переход власти от израильской гражданской администрации к Палестинскому национальному органу имел серьезные последствия для жизни палестинского общества на Западном берегу и в Газе. Становление Палестинского органа происходило в период с середины 1994 года, когда в правительстве создавались министерства, занимающиеся всеми политическими, экономическими и социальными аспектами жизни палестинцев.

### **Роль Организации Объединенных Наций в социально-экономическом развитии после начала мирного процесса**

В июне 1994 года Генеральный секретарь Кофи Аннан назначил своим Специальным координатором на оккупированных территориях Терье Рёд-Ларсена, Норвегия, который должен был выступать в роли координатора всей экономической, социальной и иной помощи со стороны Организации Объединенных Наций. Послу Рёд-Ларсену было поручено осуществлять общее руководство и содействовать координации усилий, предпринимаемых программами и учреждениями Организации Объединенных Наций, с целью обеспечить комплексный и единообразный подход к процессу социально-экономического развития, охватывающий аспекты, о которых речь пойдет ниже.

### **Инфраструктура и рациональное использование природных ресурсов**

Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Программа развития Организации Объ-

диненных Наций (ПРООН) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) занимаются осуществлением проектов по улучшению канализационных сооружений, дренажных систем и систем водоснабжения, которые гарантируют снабжение тысяч жителей чистой водой. БАПОР продолжает также осуществление своей инициативы, начатой в 1993 году, — программы выполнения мирных соглашений, которая по состоянию на июль 2001 года охватывала 243 действующих или будущих проектов, ориентированных на развитие инфраструктуры, а также на повышение занятости и улучшение социально-экономических условий.

ПРООН завершила ряд крупных проектов по развитию инфраструктуры, включая ремонт 70 поликлиник и пунктов первичного медико-санитарного обслуживания в отдаленных районах по всей территории Западного берега и восстановление распределительной сети водоснабжения в Иерихоне и Хевроне. В тесном взаимодействии с сообществом доноров и министерством юстиции ПРООН завершила проектные работы по строительству нового здания суда в Наблусе. Кроме того, ПРООН приступила к осуществлению проекта, предусматривающего строительство южного крыла международного аэропорта в Газе.

Международная морская организация (ИМО) занимается в настоящее время осуществлением проекта по оказанию Палестинскому органу технической помощи в создании морской администрации. ИМО оказывает также содействие Палестинскому органу в мобилизации средств, необходимых для строительства морского порта в Газе. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в настоящее время занимается созданием в Вифлееме детской библиотеки.

#### Укрепление организационного потенциала

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) предлагает целый ряд учебных курсов, документацию и материалы для руководителей, сотрудников и инструкторов палестинских полицейских сил, а также для неправительственных организаций (НПО).

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) оказывает техническую и финансовую помощь Палестинскому центральному статистическому бюро для проведения переписи населения.

ЮНЕСКО разработала этап II своего проекта, озаглавленного «Наращивание потенциала и организация профессиональной подготовки по вопросам экологического планирования и рационального использования окружающей среды».

ПРООН содействует осуществлению Всемирным банком палестинского проекта по налаживанию связи с внешним миром, который позволит расширить доступ государственного и частного секторов к информационно-коммуникационным технологиям.

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) оказывает помощь Палестинскому органу в виде услуг экспертов, подготовки кадров и предоставления оборудования.

Международная организация труда (МОТ) оказывает помощь министерству труда, а также организациям работодателям и трудящимся в деле наращивания потенциала и разработки национальной стратегии по защите трудящихся от вредных условий работы.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) оказывает поддержку Палестинскому органу, предоставляя его представителям возможность участвовать в совещаниях по вопросам рационального использования окружающей среды и природных ресурсов.

Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) организовал серьезную подготовку кадров для проведения обследования состояния здоровья населения в 2000 году.

#### Людские ресурсы и социальное развитие

**Образование.** Самый крупный вклад в развитие образования из всех учреждений Организации Объединенных Наций внесло БАПОР. Помимо регулярной программы подготовки преподавательского состава без отрыва от работы факультет наук об образовании в Рамаллахском учебном центре организовал профессиональную подготовку до поступления

на работу, в результате которой 600 слушателей получили первый диплом об университетском образовании. Участие ЮНИСЕФ заключается в осуществлении им своей программы базового образования. ЮНЕСКО предоставляет министерству образования разнообразную техническую помощь. Осуществляемый при поддержке ПРООН «Проект Палестинской школьной сети» позволит тысячам учащихся получить доступ к огромному массиву образовательных ресурсов, предлагаемых в системе Интернет.

**Здравоохранение.** В октябре 2000 года в полном объеме стала функционировать построенная в Газе в рамках совместного проекта БАПОР, Европейского союза и Палестинского органа больница «Европейская» на 238 койко-мест, которая была передана палестинскому министерству здравоохранения. ЮНИСЕФ в сотрудничестве с министерством социальных служб организует в 12 округах подготовку воспитателей детских садов по таким вопросам, как психосоциальное здоровье, оказание первой помощи и эвакуация. Важным событием в ходе осуществления проекта ЮНИСЕФ в области охраны здоровья и питания стал выпуск первой местной партии йодированной соли. Этот успех был достигнут в сотрудничестве с министерствами здравоохранения, снабжения, торговли и промышленности.

**Социальное обеспечение.** Мировая продовольственная программа (МПП) сосредоточила свои усилия в области развития на смягчении остроты проблемы нищеты и мерах по оказанию неотложной социальной помощи, включая проведение «Долговременной операции по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению». Она охватывает свыше 100 тыс. человек и была начата в июне 2000 года в целях смягчения последствий экономического кризиса на оккупированной палестинской территории для наиболее уязвимых групп палестинского населения, не относящихся к категории беженцев. Непрестанные усилия ПРООН по смягчению остроты проблемы нищеты были отмечены в 2000 году началом проведения «Оценки масштабов нищеты с участием палестинцев». Реализация этого проекта позволит выработать методологические инструменты, необходимые для осуществления министерством планирования и международного

сотрудничества, также при поддержке ПРООН, программы по смягчению остроты проблемы нищеты.

**Права человека.** ЮНИСЕФ оказал поддержку министерству образования в деле внедрения параллельного образования в качестве превентивной стратегии борьбы с использованием детского труда. Для преподавателей и работников социальной сферы был проведен ряд учебных практикумов по Конвенции о правах ребенка. ЮНИСЕФ предоставил также техническую и финансовую помощь при подготовке проекта первой палестинской хартии прав ребенка. Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) оказал в рамках своей программы в области прав женщин поддержку в осуществлении инициатив палестинских неправительственных организаций по борьбе с насилием в отношении женщин.

**Положение женщин.** Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) продолжает осуществлять проекты, направленные на наращивание потенциала межминистерской комиссии по улучшению положения женщин, Всеобщего союза палестинских женщин и сети НПО в целях обеспечения выполнения их мандатов в соответствии с Пекинской платформой действий. БАПОР содействует предоставлению женщинам займов в рамках своей программы группового кредитования «Солидарность», которая предусматривает выдачу ссуд только микропредприятиям, принадлежащим женщинам.

**Производственные секторы.** Производственные секторы охватывают промышленность, туризм, сельское хозяйство и приносящие доход виды деятельности с широким участием частного сектора. ПРООН занимается осуществлением мероприятий в поддержку развития сельских районов и экономики, защиты окружающей среды и сельскохозяйственного производства. ЮНЕСКО участвует в реализации ряда инициатив, направленных на охрану культурного наследия, включая осуществление второго этапа проекта, предусматривающего сохранение дворца Каср-Хишам и его мозаик и предоставление оборудования для охраны археологических раскопок в Иерихоне. Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) продолжает осу-

шествление своей комплексной программы в поддержку палестинской промышленности, включая создание и подготовку группы экспертов из министерства промышленности и Палестинской федерации промышленности по вопросам определения, оценки и выбора экспериментальных предприятий для целей отраслевой модернизации. С Палестинским органом заключено соглашение о создании в составе министерства промышленности группы по увеличению объема инвестиций в промышленность.

### **Прогресс, достигнутый при Палестинском органе в социальной сфере**

**Положение женщин.** Социальные последствия мирного процесса оказывают весьма существенное влияние на жизнь женщин и деятельность женских организаций. Одним из наиболее важных вопросов стало освобождение в 1995 году палестинских женщин, заключенных в тюрьмы.

Палестинские женщины, которые играли активную роль во время проведения первой «интифады», не бездействуют и после учреждения Палестинского органа. После опубликования проекта палестинского Основного закона женские организации и группы по защите прав человека 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.

Палестинские женщины обсудили вопрос о том, какие модели и механизмы решения женских проблем являются наиболее подходящими для будущего правительства. Они развернули прения по вопросу о том, должно ли недавно созданное Бюро по делам женщин входить в состав Палестинского органа или оно должно действовать самостоятельно. Созданный Палестинским органом Технический комитет по делам женщин превратился в форум, занимающийся обсуждением и решением вопросов, которые ставят женские НПО и которые связаны с

отражением гендерной проблематики в политике, проводимой в области развития. При министерстве планирования создан Департамент по вопросам актуализации гендерной проблематики.

В преддверии палестинских выборов, которые были намечены на 20 января 1996 года, женские организации развернули свою собственную подготовительную работу. По данным Центральной избирательной комиссии, 49 процентов зарегистрированных избирателей составляли женщины. Из 676 кандидатов на 88 мест в Законодательном совете было только 28 женщин (4 процента). Единственным соперником Председателя ООП Арафата на выборах исполнительного органа Палестинского совета была женщина, г-жа Самиха Халиль из Рамаллаха. В Палестинский совет были избраны пять женщин, что составляет 5,6 процента его состава.

**Образование.** Данные, полученные с помощью всех используемых Палестинским центральным статистическим бюро методов, свидетельствуют о неуклонном росте количества учащихся, преподавателей и школ с момента образования Палестинского органа. Однако в связи с продолжающимся политическим кризисом успехи, достигнутые в этой области, подвергаются серьезной опасности. Сочетание таких факторов, как объем внутренних поступлений, помощь доноров и предоставление кредитов, имеет важнейшее значение для того, чтобы Палестинский орган мог продолжать предоставлять услуги в сфере образования и выплачивать заработную плату государственным служащим. Однако даже при столь щедрой помощи Палестинский орган вынужден функционировать в условиях нехватки средств ввиду общего уменьшения объема налоговых поступлений в связи с кризисом и продолжающегося отсутствия поступлений в виде налогов, собранных Израилем, но не переведенных Палестинскому органу. Кроме того, занятия многих палестинских детей и подростков в школе систематически прерываются из-за ограничений на передвижение, вводимых Израилем, и в настоящее время они не могут регулярно посещать свои школы.

## **Прогресс, достигнутый при Палестинском органе в области экономики**

В период после 1994 года Палестинский орган занимался многими аспектами социально-экономического развития в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, Всемирным банком и другими международными организациями. В частности, крупной вехой в становлении Палестинского органа стал первый трехлетний План развития Палестины, представленный в 1998 году. Стороны, участвующие в процессе развития, вносят также важный вклад в формирование частного сектора, предоставляя кредиты, создавая промышленные зоны, проводя исследования, оказывая техническую помощь и организуя профессионально-техническую подготовку. Вместе с тем в подготовленном в 1998 году Специальным координатором Организации Объединенных Наций на оккупированных территориях (ЮНСКО) «Специальном докладе о частном предпринимательстве на Западном берегу и в секторе Газа» отмечалось, что укрепление политической стабильности позволило бы ослабить давление, оказываемое на бюджет Палестинского органа, и увеличить объем ресурсов, выделяемых на цели государственных инвестиций, а не на государственные расходы в целях смягчения социальных последствий политики закрытия границ.

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 положиться на ее людские ресурсы. Это обуславливает необходимость развития инфраструктуры торговли и обеспечения более свободного доступа на региональные рынки через контрольно-пропускные пограничные пункты, что позволило бы Западному берегу и Газе активно и выгодно использовать соглашения о свободной торговле с Европейским Союзом, Соединенными Штатами и соседними странами и 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 лучше воспользоваться культурным достоянием за счет развития туризма.

Результаты исследований, проведенных Палестинским центральным статистическим бюро, свидетельствуют о том, что с того момента, когда начался мирный процесс, масштабы занятости трудовых ресурсов неуклонно росли, а общие показатели безработицы снижались вплоть до последнего квартала 2000 года, когда вследствие углубления политического кризиса и расширения практики закрытия границ обе эти тенденции резко обратились вспять.

Если вследствие кризиса выгоды, которые были получены в результате усилий, предпринимавшихся в области развития с 1994 года, оказались, несомненно, подорванными, то пути выхода экономики из кризисного состояния и продолжительность этого процесса представляются не столь очевидными. В докладе Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) от 4 октября 2001 года о палестинской экономике отмечается, что в связи с кризисом сообщество доноров ослабило свое внимание к проектам в области развития, которые были призваны расширить возможности экономики в плане создания рабочих мест в связи с чрезвычайной ситуацией и предоставления бюджетной поддержки. Ожидается, что дефицит бюджета Палестинского органа достигнет в 2001 году 524 млн. долл. США, или почти 25 процентов от объема чрезвычайного бюджета на год. Кроме того, заметно возрос объем его долговых обязательств.

В начале года Специальный координатор Организации Объединенных Наций Терье Рёд-Ларсен уже обнародовал основные выводы, содержащиеся в обновленном докладе о социально-экономических последствиях продолжающегося конфликта и политики закрытия границ. По данным, которые приводятся в его докладе, со времени наступления кризиса палестинская экономика понесла потери в виде сокращения ВВП на более чем 900 млн. долл. США. Помимо этого потери трудовых доходов составили свыше 240 млн. долл. США. Общий объем потерь составляет, по подсчетам, 1 150 млн. долл. США, т. е. 20 процентов от планировавшегося объема ВВП на 2000 год. Кроме того, еще сотни миллионов долларов были потеряны в связи с разрушением инфраструктуры, издержками по уходу за более чем 11 тысяч раненых палестинцев, финансовыми потерями и другими последствиями политики закрытия границ.

В завершение важно отметить, что по своей глубине и продолжительности нынешний кризис в сравнении с предыдущими периодами кризиса и восстановления экономики носит беспрецедентный характер. В сентябре 2000 года палестинская экономика, наконец, преодолела предыдущий этап экономического спада, вызванного кризисом, который наступил после трехлетнего периода восстановления. Даже в том случае, если политическое урегулирование будет достигнуто быстро и повлечет за собой полную отмену ограничений на передвижение и возобновление «нормальной» экономической жизни, для настоящего подъема экономики понадобится значительное время, существенный объем ресурсов и проявление всеми сторонами, заинтересованными в социально-экономическом развитии Палестины, постоянного внимания к проводимому курсу.

### **Соблюдение прав человека при Палестинском органе**

Палестинский орган заявил о своей приверженности защите прав человека на всей находящейся под его контролем территории.

Однако в своих докладах за 1997 и 1999 годы Специальный докладчик Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по вопросу о внесудебных, суммарных или произвольных казнях Бакре Вали Ндиайе заявил, что до его сведения был доведен тот факт, что в некоторых следственных изоляторах в Газе и на Западном берегу, согласно сообщениям, систематически применяются пытки и жестокое обращение. Несмотря на то, что по некоторым из этих дел проводились расследования, выводы и заключения, полученные в ходе расследований, никогда не публиковались. Как представляется, к этим получившим известность случаям гибели людей, находившихся под стражей, причастны сотрудники Палестинской превентивной службы безопасности, военноморской полиции и разведывательной службы. Кроме того, Специальный докладчик сообщил, что в некоторых случаях, даже когда виновные в смерти привлекались к суду, информация об обстоятельствах смерти не предавалась гласности. Он отметил далее, что, судя по сообщениям, в Палестинском органе имели место случаи вынесения смертных приговоров после

судебных разбирательств, в ходе которых ответчикам не предоставлялись все права и гарантии справедливого суда, предусмотренные в соответствующих международных документах.

В то же время в 1999 году в своем обследовании, посвященном вопросам установления верховенства права на территориях, находящихся под контролем Палестинского органа, Специальный координатор Организации Объединенных Наций на оккупированных территориях Чинмайя Р. Гарехан сообщил о том, что на протяжении последних пяти лет международные усилия по оказанию поддержки в развитии Западного берега и сектора Газа все чаще направляются на укрепление палестинского правового сектора и системы отправления правосудия.

Внимание этому сектору стало уделяться на фоне растущего признания международным сообществом, а также палестинскими правовыми учреждениями и институтами гражданского общества той важной роли, которую играет верховенство права в обеспечении стабильного предоставления многих других видов помощи в области развития.

Несмотря на огромное множество препятствий, возникших на пути социально-экономического прогресса в связи с продолжающимся политическим кризисом, благодаря мирному процессу во всех сферах жизни палестинцев достигнуты заметные успехи. Тем не менее очевидно, что без настоящего мира, основанного на существующих резолюциях Организации Объединенных Наций, дальнейший прогресс неизбежно будет носить ограниченный характер.