Международная организация труда

ILC.109/DG/APP

Положение трудящихся оккупированных арабских территорий

Доклад Генерального директора
Приложение

Международная конференция труда
109-я сессия, 2021 г.

Международная конференция труда, 109-я сессия, 2021 г.

Доклад Генерального директора

Приложение

Положение трудящихся оккупированных арабских территорий

Международное бюро труда, Женева

ISBN 978-92-2-132506-2 (print)
ISBN 978-92-2-132507-9 (Web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2020

Названия, используемые в публикациях МБТ и соответствующие принятой в Организации Объединённых Наций практике, и изложение материала в них 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 продуктов и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, равно как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого продукта или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Информация о публикациях и цифровых продуктах МБТ размещена на сайте: www.ilo.org/publns.

Компьютерная вёрстка TTR: Confrep-ILC109(2021)-DG-APPENDIX-[ROBEI-200407-1]-Ru.docx
Отпечатано Международным бюро труда, Женева, Швейцария

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. Миссия посетила Западный берег, в том числе Восточный Иерусалим, и Израиль. По причине пандемии COVID-19 миссия была вынуждена сократить сроки своей работы, и запланированные встречи продолжались в режиме видеоконференций и аудиопереговоров. До миссии в Каире состоялись встречи с Лигой арабских государств и Арабской организацией труда, а в Дамаске — с трёхсторонними участниками из Сирийской Арабской Республики.

Миссия провела углублённые дискуссии очно или виртуально с представителями Палестинской национальной администрации, правительства Израиля, организаций работодателей и работников, Организации Объединённых Наций (ООН) и других международных организаций и неправительственных организаций (НПО), а также с членами сообщества предпринимателей и учёных. Все они представили ценную информацию, которая послужила основой для подготовки настоящего доклада.

Я признателен всем участникам встреч с миссией за сотрудничество, которое вновь подтверждает широкую поддержку ценностей, олицетворяемых Международной организацией труда (МОТ) и её постоянным сотрудничеством со всеми её трёхсторонними участниками. Как всегда, миссия проводила свою работу с целью подготовки всеобъемлющей, точной и объективной информации о сегодняшнем положении трудящихся оккупированных арабских территорий.

Четыре десятилетия назад, в июне 1980 года, Международная конференция труда приняла резолюцию, из которой следует мандат моего доклада. В резолюции выражается обеспокоенность по поводу создания поселений на оккупированной арабской территории — тогда и сейчас незаконной по международному праву — и её влияния на работников. В то время около 100 000 израильтян обосновались на оккупированных землях. С тех пор их число выросло более чем в шесть раз. Расширение поселений продолжается безудержно. Рабочие оккупированных арабских территорий продолжают страдать.

Мир привык видеть Ближний Восток как очаг конфликта. Тем не менее израильско-палестинский конфликт не должен восприниматься как очередной конфликт в регионе, погрязшем в нестабильности и конфликтах. Скорее, это центр нестабильности в регионе и как таковая угроза международному миру и безопасности. Если конфликт не будет разрешён, он останется одним из факторов нестабильности и отсутствия безопасности работников.

Соглашения Осло, которым скоро исполнится 30 лет, обеспечили чёткое и недвусмысленное решение — сосуществование двух государств. Эта цель не менее актуальна сейчас, чем в 1993 году. Для её достижения необходимы решимость и смелость, а также участие мирового сообщества в многосторонних рамках. Односторонность рискует подорвать надежды на мир, увековечить оккупацию и несправедливость и подорвать перспективы обеспечения достойного труда.

Палестинский рынок труда продолжает представлять мрачную картину. Безработица безудержно растёт, а защита работников терпит полный провал. Задушенный оккупацией рынок труда не может удовлетворить ни потребности, ни чаяния палестинского народа. Женщины и молодёжь часто находятся в наихудшем положении. Ни в одной другой стране безработица среди женщин не является столь высокой. Половина палестинцев не достигла ещё 20 лет. Если молодёжь исключается из рынка труда, как это всё чаще происходит, рождается разочарование и возникает очаг радикализации.

Ни одна другая часть палестинских земель не страдает так сильно, как сектор Газа. После 13 лет парализующей блокады анклав выживает благодаря гуманитарной поддержке жизнеобеспечения. Рабочие места в дефиците и появляются лишь изредка. Надежда по большей части утрачена. Если бы работники могли покинуть свою землю, многие, вероятно, пошли бы на это. Тем не менее сектор Газа мог бы процветать, если бы ему это было позволено. Многие работники имеют высокую квалификацию и отличаются предприимчивостью. Проблемы Газы требуют политического решения: прежде всего, снятия блокады, а также внутрипалестинского примирения, без которого не могут быть должным образом решены будущие экономические и социальные проблемы.

Многие палестинцы, в том числе некоторые работники из Газы, надеются получить работу в Израиле и тем самым решить свои проблемы, связанные с занятостью. Израильские власти предоставляют всё больше рабочих мест, особенно в быстро развивающейся строительной отрасли. К сожалению, оскорбительные практики, связанные с этими работами, всё ещё не полностью устранены. Израиль обладает достаточными средствами и должен укрепить свою политическую волю, чтобы обеспечить достойную работу для палестинцев в Израиле.

В целом достойный труд требует проведения социального диалога и трёхстороннего сотрудничества. Можно и нужно сделать больше для развития трёхсторонней координации в сфере труда через разделительные заграждения. МОТ готова оказать помощь. Как показал кризис COVID-19, многие трудовые проблемы могут быть эффективно решены только путём координации и сотрудничества. Сфера труда в Палестине и Израиле сталкивается с одинаковыми, потенциально катастрофическими рисками пандемии. Сейчас как никогда настало время для преодоления разногласий и достижения общей цели социальной справедливости и мира для всех.

Май 2020 г.

Гай Райдер
Генеральный директор

Содержание

Стр.

Предисловие iii

Содержание v

Введение 1

1. Работники перед лицом растущей неопределённости 3

2. Стеснённый рынок труда в попытках реализовать свой потенциал 10

3. Права работников в условиях затяжной оккупации 26

4. Государственное управление и институциональное строительство во всё более нестабильных условиях 36

5. Оккупированные сирийские Голаны, оторванные от своих корней 46

Заключительные замечания 48

Дополнение: Список участников встреч 51

Введение

1. В настоящем докладе Генерального директора представлены выводы ежегодной миссии МОТ в Израиль и на оккупированные арабские территории; этой миссии было поручено оценить положение трудящихся оккупированных арабских территорий. Она была осуществлена 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. Как и в предыдущие годы, миссия проанализировала ситуацию, в которой находятся трудящиеся оккупированной палестинской территории (Западного берега, включая Восточный Иерусалим, и сектора Газа) и оккупированных сирийских Голан[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, в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации и в Декларации столетия МОТ о будущем сферы труда. Они руководствовались также резолюциями, принятыми Международной конференцией труда, 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 Четвёртой Женевской конвенции 1949 года (о защите гражданских лиц во время войны), которые подписаны в том числе и Израилем. Миссия руководствовалась соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН и Совета Безопасности, включая резолюции Совета Безопасности 242 (1967), 338 (1973), 497 (1981), 1397 (2002), 1515 (2003), 1850 (2008), 1860 (2009) и 2334 (2016). Они также учли выводы, содержащиеся в консультативном заключении Международного суда (МС) от 9 июля 2004 года[2].

---

[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) призывает Израиль отменить своё решение об аннексии Голанских высот, которая никогда не была признана ООН.

[2] МС: “Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory” («Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории») в *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, консультативное заключение, 9 июля 2004 г.

4. Генеральный директор поручил Франку Хагеманну, заместителю регионального директора Регионального бюро МОТ для арабских государств и руководителю группы технической поддержки по вопросам достойного труда для арабских государств, возглавить миссию. В состав миссии входили Стивен Капсос, руководитель отдела составления данных и анализа Департамента статистики; Катрин Ландут, специалист по вопросам трудовой миграции Департамента условий труда и равенства; Константинос Пападакис, ведущий специалист по вопросам социального диалога и управления Департамента административного управления и трипартизма; Лиза Тортелл, эксперт по правовым вопросам Департамента международных трудовых норм. 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, в которой они также приняли участие. Тарик Хак, ведущий специалист по вопросам политики в сфере занятости в группе технической поддержки по вопросам достойного труда для арабских государств, выступал в роли технического советника.

5. Миссия посетила Израиль и оккупированные арабские территории с 1 по 6 марта 2020 года. Несмотря на то что миссия была запланирована на период с 1 по 12 марта, её пришлось сократить по причине ограничений, установленных правительством Израиля и Палестинской национальной администрации, в целях сдерживания распространения вируса COVID-19. В результате видеоконференции и аудиопереговоры, состоявшиеся с 9 по 12 марта 2020 года, заменили собой встречи, которые стало невозможно проводить очно.

6. Представители Генерального директора провели многочисленные дискуссии с израильскими и палестинскими собеседниками, а также выходцами из оккупированных сирийских Голан[3]. Они встречались с представителями различных министерств и учреждений Палестинской национальной администрации и правительства Израиля, палестинских и израильских социальных партнёров, НПО, исследовательских институтов и ведущих деловых кругов. Миссия провела также консультации с представителями ООН и других международных организаций.

7. Руководитель миссии провёл также консультации с представителями сирийского правительства, работодателей и работников в Дамаске 13 февраля 2020 года, а также с Арабской организацией труда и Лигой арабских государств в Каире 24 февраля 2020 года.

8. Вновь Генеральный директор с удовлетворением отмечает, что его представители опирались на всестороннее сотрудничество со стороны всех заинтересованных лиц, как с арабской, так и с израильской стороны, в процессе получения фактической информации, на которой построен настоящий доклад. С благодарностью были получены миссией письменные представления и информация.

9. В настоящем докладе в полной мере учтена письменная и устная информация, полученная на местах миссией, равно как и соответствующие данные, обследования и доклады. 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 работников члены миссии проводили свою работу в духе беспристрастности и объективности.

[3] Список участников этих встреч приводится в Дополнении к настоящему докладу.

1. Работники перед лицом растущей неопределённости

Мирный процесс в тупике

10. На карту поставлены достижения Осло. Едва ли когда-либо в прошлом соглашения Осло и сопровождающий их мирный процесс сталкивались с такими сложностями, как в прошлом году.

11. Отношения между Палестинской национальной администрацией и Израилем ухудшились в отсутствие политического диалога, направленного на прекращение конфликта на основе решения, предусматривающего создание двух государств. Больше не ведётся никаких значимых переговоров. Между тем режим оккупации ужесточается. Восточный Иерусалим изолирован от остальной части Западного берега разделительными сооружениями[4]. Активность поселений ускорилась. Насилие и рост радикализма с обеих сторон являются частью повседневной действительности. Усиливается угроза дальнейшей аннексии, и всё чаще звучат политические заявления о распространении суверенитета Израиля на долину реки Иордан и другие территории Западного берега[5].

12. В январе 2020 года было обнародовано давно объявленное предложение Соединённых Штатов Америки об урегулировании израильско-палестинского конфликта[6]. Хотя высокопоставленные представители израильского правительства приветствовали предложение США, палестинская сторона решительно отвергла его[7]. Лига арабских государств и Организация исламского сотрудничества подчеркнули, что предложение не отвечает минимальным правам и чаяниям палестинского народа[8]. 15 февраля 2020 года было объявлено о создании совместного израильско-американского комитета, которому поручено подготовить детальные карты соответствующих районов Западного берега[9].

13. До оглашения своего предложения, в июне 2019 года Соединённые Штаты Америки организовали международный семинар в Бахрейне, на котором основное внимание было уделено экономическим аспектам будущего предложения. Кроме того, в ноябре 2019 года правительство США изменило свою давнюю политику в отношении израильских поселений на Западном берегу, объявив, что больше не считает их противоречащими международному праву. В ответ палестинцы разорвали связи с Израилем. Уже в июле 2019 года президент Аббас объявил, что он приостанавливает выполнение соглашений, подписанных с Израилем, а премьер-министр Штайе отметил, что классификация

---

[4] Разделительные сооружения, 85% из которых расположены внутри Западного берега, примерно на две трети готовы к эксплуатации. По их завершении протяжённость разделительных сооружений составит 710 км. Международный суд в консультативном заключении, вынесенном 9 июля 2004 г., призвал к немедленному прекращению и аннулированию строительной деятельности и возмещению всего причинённого ею ущерба. Это положение было подтверждено последующей резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН ES-10/15 от 20 июля 2004 г.

[5] Правительство Израиля учредило межминистерский комитет для обсуждения и подготовки рекомендаций о дальнейшей аннексии. Его первое заседание состоялось 5 января 2020 г.

[6] Белый дом: *Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*, январь 2020 г.

[7] Палестинское агентство новостей и информации (WAFA): "President Abbas: We will start measures to change the function of the Palestinian Authority", 28 января 2020 г.

[8] Специальный координатор ООН по ближневосточному мирному процессу (ЮНСКО): Remarks at the Security Council Open Briefing on the Middle East, 11 февраля 2020 г.

[9] ООН: "Annexation Threat, Continuing Exchanges of Fire Undermine Chances for Peace between Israel, Palestinians, Special Coordinator warns Security Council", пресс-релиз, 24 февраля 2020 г.; ЮНСКО: Security Council Briefing on the Situation in the Middle East, 24 февраля 2020 г.

зон A, B и C по соглашениям Осло[10] больше не действительна по причине предполагаемого нарушения этих соглашений Израилем[11].

14. Как подтвердил Генеральный секретарь ООН, политика ООН в этом вопросе определяется соответствующими резолюциями Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи. В их основе лежит принцип, согласно которому прочный и справедливый мир может быть достигнут только путём создания двух государств — Израиля и Палестины, живущих бок о бок в мире и безопасности в границах, существовавших до 1967 года, с Иерусалимом как столицей обоих государств[12].

Шаткое палестинское единство

15. Раскол между Западным берегом и сектором Газа продолжает расширяться. После почти 13 лет удушающей блокады Газы обе территории стали ещё больше отдаляться друг от друга в экономическом и политическом плане. В настоящее время на Западный берег приходится 82% палестинской экономики и около 90% налоговых поступлений[13]. Примирение между Фатхом и Хамасом, фактической властью в Газе, носит малозаметный характер. Лишь немногое из того, что было предусмотрено в соглашении, которое было заключено двумя фракциями в Каире при посредничестве Египта в октябре 2017 года, было выполнено. Египет, равно как и другие стороны, продолжили усилия, направленные на развитие диалога и достижение единства между двумя сторонами. Существовали планы провести президентские и законодательные выборы к 2018 году, однако их сроки сместились. В сентябре 2019 года президент Аббас объявил на Генеральной Ассамблее ООН о намерении двигаться к выборам, хотя их дата ещё не объявлена.

Углубляющаяся оккупация

16. Палестинская территория остаётся оккупированной уже 53 года. За эти десятилетия Израиль создал сеть поселений и многоуровневую систему физических и административных ограничений. Поселения на оккупированной территории являются незаконными по международному праву. Ещё в 1980 году в резолюции МОТ, принятой на 66-й сессии Международной конференции труда, трёхсторонними участниками была выражена «глубокая обеспокоенность ... активизацией политики Израиля в отношении поселений». Они решительно осудили создание израильских поселений в Палестине и на других оккупированных арабских территориях и призвали израильские власти немедленно положить этому конец. В 2016 году в резолюции 2334 Совет Безопасности ООН повторил ранее высказанные опасения и призвал Израиль «немедленно и полностью прекратить всю поселенческую деятельность на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим». В этой связи следует напомнить, что 40 лет назад, когда была принята резолюция МОТ, на Западном берегу, включая Восточный

[10] Западный берег разделён на три зоны под различными юрисдикциями — зоны A, B и C, определённые в Соглашении Осло II. Зона A включает городские центры и 18% территории Западного берега; она находится под палестинским гражданским контролем и контролем палестинских органов безопасности. Зона B охватывает малые города и близкие к городским зоны; она находится под контролем израильских органов безопасности и палестинским гражданским контролем. Зона C включает 61% территории Западного берега и находится под контролем израильских органов безопасности и израильским гражданским контролем.

[11] УКГД: *Humanitarian Bulletin: Occupied Palestinian Territory*, сентябрь 2019 г.; ЮНСКО: *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26 сентября 2019 г.

[12] ЮНСКО: замечания относительно открытого брифинга Совета Безопасности по Ближнему Востоку 11 февраля 2020 г.

[13] ЮНСКО: *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, Нью-Йорк, 26 сентября 2019 г.

Иерусалим, было немногим больше 100 000 поселенцев. Сегодня примерно в 250 поселениях насчитывается около 650 000 поселенцев.

17. Израильские поселения на Западном берегу выполняют важную экономическую функцию, и во многих из них осуществляется значительный объём предпринимательской деятельности, приносящей пользу экономике Израиля. В марте 2016 года Совет по правам человека ООН принял резолюцию, уполномочив Управление Верховного комиссара по правам человека создать базу данных о предприятиях, занятых в конкретных видах деятельности в израильских поселениях на оккупированной палестинской территории. В феврале 2020 года был опубликован список из 112 таких предприятий[14].

18. В течение рассматриваемого периода продолжились сносы и захваты палестинских строений, особенно в зоне C. В течение всего 2019 года усилилась практика выселения жителей, а также акты насилия со стороны поселенцев. Особенно горячими точками растущей напряжённости между поселенцами и палестинцами стали Восточный Иерусалим и Хеврон.

19. Ограничения на передвижение, доступ к территориям и торговлю рассматриваются как основные препятствия на пути роста экономики оккупированной палестинской территории[15]. Конференция Организации Объединённых Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) оценивает бюджетные издержки, вызванные оккупацией палестинского народа в период 2000–17 годов, в 47,7 млрд долл. США. Это примерно в три раза превышает годовой валовой внутренний продукт (ВВП) Палестины. В докладе ЮНКТАД утверждается, что если бы эти средства были инвестированы в палестинскую экономику в рамках политики расширения бюджетного пространства, можно было бы создать тысячи дополнительных рабочих мест[16].

Стагнация в экономике

20. На протяжении большей части 2019 года государственные финансы Палестинской национальной администрации находились в глубоком кризисе в силу отказа принимать что-либо из Израиля, кроме таможенных платежей в полном объёме. Израиль удержал значительную сумму, основываясь на законодательстве, принятом Кнессетом в 2018 году, согласно которому трансфертные платежи сокращаются на сумму, выплаченную бенефициарам Фонда мучеников Палестинской национальной администрации. В результате заработная плата в государственном секторе на Западном берегу была урезана, а основные расходы были отсрочены. Объём государственного потребления сократился. Противостояние продолжалось до октября 2019 года и изначально привело к потере двух третей доходов. Чрезвычайный бюджет, предусматривающий увеличение заимствований, в некоторой степени смягчил последствия. По соглашениям, заключённым двумя сторонами в августе и октябре 2019 года, Израиль перечислил Палестинской национальной администрации в оплату предшествующих периодов, соответственно, 568 млн долл. США и 425 млн долл. США. Однако вопрос далеко не решён и в 2020 году может повлиять на государственные финансы, экономику и показатели рынка труда, поскольку в конце декабря 2019 года правительство Израиля вновь постановило

[14] Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ): "UN Rights Office Issues Report on Business Activities Related to Settlements in the Occupied Palestinian Territory", 12 февраля 2020 г.

[15] Всемирный банк: *West Bank and Gaza: Jobs in West Bank and Gaza – Enhancing Job Opportunities for Palestinians*, июнь 2019 г.

[16] ЮНКТАД: *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People: Cumulative Fiscal Costs*, 2019 г., pp. 42–43.

удержать 43 млн долл. США из таможенных поступлений, основываясь на ранее принятом решении[17].

21. Неудивительно, что в этих условиях, которые только усиливают связанные с оккупацией ограничения на предпринимательство и торговлю, экономика столкнулась с трудностями. Рост в 2019 году остался на уровне 2018 года, то есть 0,9%, что слишком мало для того, чтобы резко повысить уровень занятости, и слишком медленно, чтобы избежать снижения доходов на душу населения[18].

Вызов в сфере занятости

22. Показатели палестинского рынка труда остаются низкими в течение десятилетий. Отягощённый оккупацией и её многочисленными ограничениями на доступ к ресурсам, передвижение и торговлю, он характеризуется низким уровнем участия рабочей силы, высокой безработицей и широко распространённым недоиспользованием рабочей силы. Женщины и молодёжь находятся в особенно неблагоприятном положении. В Газе безработица среди этих двух групп населения медленно, но неуклонно приближается к максимуму.

23. Каждый четвёртый экономически активный палестинец оставался без работы в 2019 году[19]. Особую обеспокоенность вызывает большое число молодых палестинцев, которые не учатся, не проходят профессиональную подготовку и не работают: 40% женщин и 27% мужчин. По сравнению с ситуацией в мире оккупированная палестинская территория по этому показателю входит в число 10% стран в нижней части шкалы[20].

24. Ситуация на рынке труда и занятости особенно безрадостна в Газе. Безработица продолжает расти и в настоящее время достигла 45%; работу ищут около двух третей экономически активных женщин и молодёжи. Тревожнее всего то, что почти все молодые женщины, зарегистрированные на рынке труда в Газе, то есть девять из десяти, являются безработными.

25. Хотя оккупация и связанные с ней препятствия оказывают наибольшее влияние на общие результаты рынка труда, мрачная ситуация усугубляется рядом других факторов. В их основе лежит раздутый государственный сектор, неспособный принять новых участников, равно как и в целом неэффективный частный сектор, характеризующийся низкой производительностью, раздробленностью производства и высокой степенью неформальности. Более половины всех палестинских работников представлены в той или иной категории неформальной занятости. Многие рабочие места зависят от финансирования внешних доноров.

Надежда на лучшую работу в Израиле

26. Работа в Израиле по-прежнему востребована многими палестинцами, живущими на Западном берегу. Как и в предыдущие годы, число таких палестинских работников снова возросло, поскольку израильские власти выдали им больше разрешений. По данным Центрального бюро статистики Палестины (ЦБСП), в настоящее время в Израиле

[17] Noa Landau: “Israel Approves Withholding Additional $43 Million from Palestinian Authority’s Budget”, in *Haaretz*, 29 декабря 2019 г.; заместитель Генерального секретаря ООН по политическим вопросам и вопросам миростроительства, брифинг для Совета Безопасности о ситуации на Ближнем Востоке, 21 января 2020 г.

[18] Центральное бюро статистики Палестины (ЦБСП): *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2019)*, пресс-отчёт, март 2020 г.

[19] ЦБСП: “The Labour Force Survey Results 2019”, 13 февраля 2020 г.

[20] Источник: ILOSTAT.

и в поселениях работают около 133 000 палестинцев, то есть почти на 5% больше, чем в прошлом году[21]. Большинство въезжают в Израиль ежедневно. Бóльшая часть палестинцев занята в строительстве. По оценкам, около 26 000 работников не имеют документов, а 23 000 человек работают в поселениях. Обе группы работников часто подвергаются опасности и недостаточно защищены. Кроме того, жителям Газы было выдано около 7000 разрешений на торговлю (иногда называемых разрешениями для торговцев или коммерсантов), то есть больше, чем в предыдущие годы. Миссии сообщили, что значительная часть из них работают по найму вместо или в дополнение к коммерческой деятельности.

27. Палестинцы, работающие в Израиле, испытывают значительный дефицит достойного труда. Он обусловлен: i) длинными очередями и скученностью на пограничных переходах; ii) порочным разрешительным режимом, при котором посредники и работодатели имеют чрезмерную власть над работниками; iii) отсутствием комплексной социальной защиты и выдачей заработной платы только наличными зачастую по фальшивым документам; iv) в нередких случаях неадекватными условиями труда на строительных площадках с относительно высокими показателями аварийности и смертности вследствие неполного соблюдения и применения правил безопасности и гигиены труда.

28. Эти проблемы и злоупотребления годами освещаются, анализируются и обсуждаются в израильских СМИ и политических кругах[22]. Однако надежды на комплексные и решительные действия всё ещё нередко выглядят несбыточными. Хотя и проводится реформа, она продвигается неравномерными темпами и в неполном объёме. Так, несмотря на то что прохождение через некоторые пункты пропуска ускорилось и стало менее стеснительным, разрешения по-прежнему выдаются с привязкой к одному работодателю, а посредники продолжают действовать в ущерб десяткам тысяч работников, которые платят значительные суммы за оказываемые ими услуги, необходимость в которых отпала бы, если бы система функционировала должным образом. Миссия приняла к сведению объявленные властями Израиля меры в этой области, которые в настоящее время находятся на разных этапах планирования и тестирования. К ним относится, в частности, создание интернет-биржи труда, которая позволит работодателям и работникам взаимодействовать без посредников.

29. Прилагаются усилия и в целях улучшения ситуации с безопасностью и гигиеной труда на строительных площадках в Израиле — путём организации обучения, усиления защиты работников, активизации инспекции труда и ужесточения санкций за несоблюдение нормативных требований. Нет ясности в том, какое влияние оказывают эти меры. В 2019 году, как и в прошлом, несчастные, в том числе смертельные, случаи на строительных площадках происходили слишком часто.

30. Следует подчеркнуть, что политика пропуска палестинских работников на территорию Израиля претерпела существенные изменения в условиях вспышки COVID-19 в марте 2020 года. Вначале израильские власти потребовали, чтобы работники оставались в Израиле в течение двух месяцев вместо ежедневного пересечения границы, и обратились к работодателям в ключевых отраслях, зависящих от труда палестинских работников, с просьбой предоставить им жильё. Впоследствии в условиях ужесточения карантинных мер многие предприятия были закрыты, а палестинские работники отозваны на Западный берег.

[21] ЦБСП: “The Labour Force Survey Results 2019”.

[22] Банк Израиля: *Illegal Trade in Work Permits for Palestinian Workers in Israel*, 25 сентября 2019 г.

Газа: всё более неприспособленная для жизни и работы

31. На тринадцатом году жёсткой блокады на суше, в воздухе и с моря сектор Газа оказался в состоянии хронического социально-экономического и гуманитарного кризиса, который усугубляется частыми конфликтами с Израилем и отсутствием примирения среди палестинцев. Почти 40% палестинцев на оккупированной палестинской территории проживают в Газе, 73% жителей Газы зарегистрированы как беженцы, а 41% живут в лагерях. В 2019 году некоторые из ограничений, включая дефицит электро- и водоснабжения, были частично сняты благодаря пакету мер экономического и гуманитарного характера, реализованных при поддержке доноров. Израиль также разрешил расширить часть рыболовной зоны до 15 морских миль, что стало самым большим послаблением с начала блокады.

32. Однако ничто из этого не способно поднять качество жизни выше кризисного уровня. В конечном счёте, только снятие блокады сможет значительно улучшить социально-экономические перспективы жителей Газы.

33. Основные показатели свидетельствуют о масштабах продолжающихся страданий: более половины жителей Газы относятся к категории бедных[23] и почти три четверти — к населению, которому угрожает дефицит продовольствия[24]. Подушевой ВВП неуклонно снижается и достиг в 2019 году 1417 долл. США, то есть всего 60% доблокадного уровня.

34. Работы в Газе остаётся всё меньше по мере того, как сектор становится непригодным для жизни. Неудивительно, что при безработице, охватившей почти половину рабочей силы, Газа сильно зависит от гуманитарной помощи. Молодые и образованные пытаются уехать, как бы трудно и дорого это ни было. Утечка мозгов растёт, особенно среди медицинских работников. Среди тех, кто остаётся, востребованы программы «деньги за труд», которые в некоторой степени облегчают ситуацию на рынке труда. В конце 2019 года благодаря этим финансируемым донорами программам было создано около 37 000 временных рабочих мест[25]. Кроме того, как уже отмечалось выше, предполагается, что в настоящее время больше работников из Газы получат доступ к израильскому рынку труда, обзаведясь разрешениями на торговлю. Однако с началом пандемии COVID-19 в марте 2020 года и закрытием контрольно-пропускного пункта в Эрезе эти возможности резко прекратились.

Вызовы перед органами регулирования вопросов труда

35. В апреле 2019 года Палестинская национальная администрация сформировала новое правительство. Премьер-министр Мохаммад Штайе сделал упор на экономическое развитие на основе регионального кластерного подхода, совершенствования государственных услуг и уменьшения зависимости от Израиля. В сфере труда был достигнут значительный прогресс в решении ряда политических и оперативных вопросов. В заключительной стадии разработки, предшествующей принятию, находится национальная стратегия занятости, в которой задаётся общий вектор действий, нацеленных

[23] ЦБСП: *Poverty Profile in Palestine, 2017*.

[24] Ближневосточное агентство Организации Объединённых Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР): *Occupied Palestinian Territory: Emergency Appeal 2020*.

[25] Брифинг для Совета Безопасности о ситуации на Ближнем Востоке, 21 января 2020 г.

на резкое повышение уровня занятости в условиях оккупации. Пересматривается система установления минимальной заработной платы и усиливается служба инспекции труда.

36. Тем не менее в других вопросах, имеющих основополагающее значение для благосостояния работников, наблюдается инерция, нередко порождаемая разногласиями между социальными партнёрами и недостаточным развитием социального диалога. В течение многих лет проходит обсуждение реформы трудового законодательства и законопроекта о профсоюзных организациях. Система социального обеспечения работников частного сектора как одна из возможных опор системы защиты работников находилась в состоянии бездействия в течение большей части прошлого года и продолжает утопать в противоречиях. Необходимо приложить срочные усилия для достижения общественного консенсуса о путях решения этой важнейшей задачи. Будет важно наконец создать институт, который сможет реализовать свой потенциал не только для повышения привлекательности частного сектора в глазах тех, кто ищет работу, но и, в конечном счёте, для администрирования пенсионных фондов и прав, накопленных палестинскими работники за многие десятилетия работы в Израиле.

37. Временами вялый социальный диалог, тем не менее, позволил дать отпор вызову, возникшему в середине марта 2020 года, когда было достигнуто трёхстороннее соглашение о путях смягчения воздействия вспышки COVID-19 на занятость и благосостояние работников, в частности путём защиты заработной платы во время кризиса.

Преодоление несогласованности действий

38. Палестинский и израильский рынки труда взаимозависимы. В настоящее время Израилю нужны палестинские работники, а палестинцам нужна работа. Это требует проведения диалога и координации действий обеих сторон ради достижения результатов, которые должным образом будут удовлетворять их взаимные потребности. Существующие уровни координации не соответствуют этому требованию. Хотя миссия отметила расширение контактов между профсоюзными движениями по обе стороны разделительных сооружений, чему часто способствуют третьи стороны, это не приводит на систематической основе к расширению трёхсторонних обсуждений социально-трудовых вопросов между палестинцами и израильтянами. Предпринимались попытки сформировать двусторонние рабочие и целевые группы, однако представительство с обеих сторон оставалось неравномерным, а встречи проходили эпизодически.

39. Определённые социально-трудовые вопросы могут эффективно решаться только путём диалога между израильтянами и палестинцами, начиная от реформирования разрешительного и посреднического режима и заканчивая ситуацией на контрольно-пропускных пунктах и улучшением состояния безопасности и гигиены труда на предприятиях в Израиле. В конечном счёте, вопрос о переводе пенсий, заработанных в прошлые годы палестинскими работниками в Израиле, в палестинское учреждение, как это предусмотрено Парижским протоколом 1994 года, также должен решаться путём диалога и согласования действий при наличии соответствующих обязательств с обеих сторон.

2. Стеснённый рынок труда в попытках реализовать свой потенциал

Некоторые признаки жизни на угнетённом рынке труда

40. Чтобы оценить состояние палестинского рынка труда, в первую очередь необходимо знать, что весь он состоит из трёх сильно отличающихся друг от друга сегментов: рынка труда на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, рынка труда в Газе и, наконец, занятости в Израиле и поселениях, где трудятся почти исключительно работники с Западного берега. Имеющиеся данные не позволяют анализировать положение работников в Израиле и отдельно в поселениях.

41. Важно признать и то, что динамика рынка труда постоянно проявляется на фоне жёстко и хронически угнетённого палестинского рынка труда. Ограничения на передвижение людей и товаров тормозят экономическую деятельность и торговлю и повышают стоимость ведения бизнеса на оккупированной палестинской территории[26]. В свою очередь, это серьёзно ограничивает возможности для создания новых рабочих мест на Западном берегу и в Газе.

42. По ряду ключевых показателей рынок труда в целом функционировал несколько успешнее в 2019 году, чем в течение двух предыдущих лет, когда темпы роста занятости значительно замедлились. В частности, занятость на оккупированной палестинской территории увеличилась на 6% в 2019 году по сравнению со средним показателем роста всего в 0,9% в 2017–18 годах (таблица 2.1).

Таблица 2.1. Ключевые показатели предложения рабочей силы, 2018–19 гг.

	2018 г.	2019 г.	2018–19 гг.
			Изменение в процентах
Население от 15 лет и старше (тыс.)	**2 983**	**3 066**	**2,8**
Западный берег	1 848	1 900	2,8
Сектор Газа	1 135	1 167	2,8
Рабочая сила (тыс.)	**1 296**	**1 357**	**4,7**
Западный берег	849	881	3,8
Сектор Газа	447	477	6,5
Занятость (тыс.)	**956**	**1 014**	**6,0**
Западный берег	574	619	7,7
Сектор Газа	254	261	2,9
Израиль и поселения	127	133	4,8

[26] Группа Всемирного банка: *Prospects for Growth and Jobs in the Palestinian Economy: A General Equilibrium Analysis*, ноябрь 2017 г.; ЮНКТАД: *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People*, 2 августа 2019 г.

	2018 г.	2019 г.	2018–19 гг.
			Изменение в процентных пунктах
Доля участия в составе рабочей силы (%)	**43,5**	**44,3**	**0,8**
Мужчины	68,9	69,8	0,9
Женщины	17,3	18,0	0,7
Молодёжь	30,5	30,3	-0,2
Западный берег	**45,9**	**46,4**	**0,5**
Мужчины	73,5	74,4	0,9
Женщины	17,4	17,4	0,0
Молодёжь	32,8	32,3	-0,5
Сектор Газа	**39,4**	**40,9**	**1,5**
Мужчины	61,3	62,3	1,0
Женщины	17,3	19,2	1,9
Молодёжь	27,1	27,1	0,0
Отношение занятых к общей численности населения (%)	**32,3**	**33,1**	**1,1**
Западный берег	38,0	39,6	1,6
Сектор Газа	22,4	22,4	0,0

Примечание: суммарные значения могут расходиться по причине округления. В данных о занятости на Западном берегу не учтены палестинские работники, занятые в Израиле и поселениях.
Источник: расчёты МОТ на основе данных ЦБСП, ежеквартальные обследования рабочей силы, 2018 и 2019 гг.

43. Более трёх четвертей чистого роста занятости пришлись на Западный берег, где число работающих увеличилось на 45 000 человек, или на 7,7%. Занятость в Газе выросла на 7000 человек, или на 2,9%. Несмотря на рост по сравнению с двумя предыдущими годами, число работающих жителей Газы в 2019 году было на 25 000 человек меньше, чем в 2016 году, а численность трудоспособного населения за тот же период возросла на 100 000 человек. Кроме того, миссию проинформировали, что новые финансируемые за счёт средств на цели развития программы «деньги на труд», вероятно, стали источником большинства, если не всех, новых рабочих мест, созданных в Газе в течение года. Дополнительно 6000 рабочих мест были созданы для палестинцев в Израиле и поселениях. Это примерно на 1500 рабочих мест больше, чем в предыдущем году, хотя и вдвое меньше, чем в 2017 году. Примечательно, однако, что ряд собеседников сообщили миссии, что из-за стигматизации работы в поселениях общее число работающих там палестинцев, вероятно, было занижено в обследовании рабочей силы ЦБСП. Кроме того, подчёркивалось, что заниженные данные могут несоразмерно влиять на оценки занятости женщин в поселениях.

44. Участие в составе рабочей силы увеличилось менее чем на 1 процентный пункт: при этом наблюдался скромный рост среди женщин и мужчин с незначительным уменьшением числа занятых среди молодёжи. Тем не менее по уровню участия в составе рабочей силы (44%) палестинцы находятся на десятом месте снизу среди всех стран мира. Их участие на рынке труда не идёт в сравнение со среднемировым показателем в 61% и даже со средним показателем в регионе арабских государств, который в 2019 году равнялся 51%. Это обусловлено преимущественно двумя факторами. Во-первых, крайне низким уровнем участия палестинских женщин и на Западном берегу, и в Газе.

Только 18% палестинок трудоспособного возраста пребывают в составе рабочей силы (работают по найму или ищут работу); этот показатель ещё ниже лишь в семи странах мира. Вторым фактором является низкий уровень участия мужчин в Газе — 62,3%.

45. Отношение занятых к численности населения как индикатор способности экономики создавать рабочие места отражает ещё более серьёзную ситуацию. Лишь один из трёх палестинцев трудоспособного возраста работал в 2019 году. Это самое низкое соотношение в мире. Однако совокупный показатель скрывает существенные различия между Западным берегом и сектором Газа. На Западном берегу в 2019 году наблюдалось незначительное увеличение соотношения занятых и численности населения с 38% до 39,6%. Соотношение занятых и численности населения Газы составило всего 22,4%, не изменившись с предшествующего года.

46. Израиль остаётся важным источником рабочих мест и заработков, хотя палестинский рынок труда не может и не должен чрезмерно полагаться на потенциальный рост занятости в Израиле, чтобы компенсировать явную неспособность местного рынка труда обеспечить достаточное количество рабочих мест. В этих условиях отрадно отметить, что почти 90% роста занятости палестинцев в 2019 году пришлись на оккупированную палестинскую территорию. На рисунке 2.1 представлен чистый рост занятости в 2019 году в разбивке по отраслям. В левой части показаны изменения в сфере занятости по отраслям отдельно для оккупированной палестинской территории и Израиля, включая поселения, а в правой части — для Западного берега (включая работников, занятых в Израиле и поселениях) и сектора Газа.

Рисунок 2.1. Занятость палестинцев по отраслям, изменения в 2019 г.

Источник: расчёты МОТ на основе данных ЦБСП, ежеквартальные обследования рабочей силы, 2018 и 2019 гг.

47. Как и в 2018 году, общий рост занятости в Палестине был сконцентрирован в трёх секторах — торговле (включая рестораны и гостиницы), сфере услуг и строительстве. На них пришлось 94% общего прироста занятости в 2019 году. В обрабатывающей промышленности дополнительно было создано менее 2000 рабочих мест, а на оставшиеся отрасли, включая сельское хозяйство, пришлось всего 2% чистого роста занятости за год. В течение последних двух десятилетий ограниченный доступ к сырью, земле и другим природным ресурсам, усугубляемый ограничениями на передвижение и торговлю, привёл к значительному снижению доли обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства в экономике. Тем не менее именно эти «производительные» отрасли должны стать хребтом здоровой и самодостаточной палестинской экономики. Что касается роста экономики по географическим районам, то на Газу, где проживает 38% палестинцев трудоспособного возраста, пришлось лишь 13% общего роста занятости в 2019 году.

Показатели недоиспользования рабочей силы улучшаются на Западном берегу, но продолжают ухудшаться в Газе

48. Большинство показателей недоиспользования рабочей силы скромно улучшились в 2019 году (таблица 2.2). Хотя число безработных увеличилось на 4000 человек до 344 000, рост числа рабочих мест способствовал снижению уровня безработицы на 1 процентный пункт до 25,3%. Однако несмотря на незначительное улучшение, уровень безработицы среди палестинцев почти в пять раз превышает среднемировой показатель и более чем в три раза — средний показатель в регионе арабских государств. Палестинский рынок труда занимает второе место в мире по уровню безработицы с самым высоким уровнем безработицы среди женщин.

Таблица 2.2. Ключевые показатели недоиспользования рабочей силы, 2018–19 гг.

	2018 г.	2019 г.	2018–19 гг.
			Изменение в процентах
Безработица (тыс.)	**340**	**344**	**1,1**
Западный берег	147	129	-12,5
Сектор Газа	193	215	11,4
Потенциальная рабочая сила (тыс.)	**137**	**124**	**-9,1**
Западный берег	9	11	28,7
Сектор Газа	128	113	-11,6
Общее недоиспользование рабочей силы — LU4 (тыс.)*	**498**	**489**	**-1,9**
Западный берег	168	151	-10,3
Сектор Газа	330	338	2,4
			Изменение в процентных пунктах
Уровень безработицы (%)	**26,3**	**25,3**	**-1,0**
Мужчины	22,4	21,3	-1,1
Женщины	41,9	41,2	-0,7
Молодёжь	42,2	40,2	-2,0
Западный берег	**17,3**	**14,6**	**-2,7**
Мужчины	14,6	12,1	-2,5
Женщины	29,3	25,8	-3,5
Молодёжь	29,5	25,2	-4,3
Сектор Газа	**43,2**	**45,2**	**2,0**
Мужчины	37,9	39,5	1,6
Женщины	62,4	63,7	1,3
Молодёжь	65,1	67,4	2,3

	2018 г.	2019 г.	2018–19 гг.
Общее недоиспользование рабочей силы — LU4 (%)*	**34,8**	**33,0**	**-1,8**
Мужчины	27,8	26,1	-1,7
Женщины	57,3	55,1	-2,2
Молодёжь	50,2	48,1	-2,1
Западный берег	**19,6**	**16,9**	**-2,7**
Мужчины	16,8	14,2	-2,6
Женщины	31,9	28,7	-3,2
Молодёжь	32,4	28,1	-4,3
Сектор Газа	**57,3**	**57,3**	**0,0**
Мужчины	47,0	47,4	0,4
Женщины	80,2	79,0	-1,2
Молодёжь	75,0	76,6	1,6

* Включая безработных, потенциальную рабочую силу и занятых неполное время. Примечание: суммарные значения могут расходиться по причине округления.
Источник: расчёты МОТ на основе данных ЦБСП, ежеквартальные обследования рабочей силы, 2018 и 2019 гг.

49. Ситуация в Газе намного хуже среднего показателя. Уровень безработицы там вырос на 2 процентных пункта в 2019 году до более чем 45%. Среди всех групп населения молодёжь (в возрасте от 15 до 24 лет) показала наихудшие результаты. Молодёжь Газы страдает от высокого и продолжающего роста уровня безработицы, превышающего 67%. Безработица среди женщин Газы повысилась в течение года почти до 64%. На стыке двух групп находятся молодые женщины, которые сегодня пребывают в самом неблагоприятном положении. Среди молодых женщин Газы безработица достигла почти немыслимого уровня — свыше 85%. В 2019 году менее 2% молодых женщин в Газе имели работу по сравнению с почти 16% молодых мужчин.

50. В отличие от динамики безработицы в Газе, уровень безработицы на Западном берегу снизился почти на 3 процентных пункта до 14,6%. Около двух третей этого снижения можно объяснить динамикой рынка труда на Западном берегу, а оставшуюся часть — дополнительными рабочими местами, созданными в Израиле и поселениях. В 2019 году уровень безработицы на Западном берегу снизился во всех группах населения, хотя, как и в Газе, в разных сегментах населения ситуация заметно различается. На Западном берегу шансы потерять работу в два раза выше среди женщин, чем среди мужчин. Молодёжь также находится в более незавидном положении по сравнению со взрослыми. Хотя на Западном берегу общая ситуация на рынке труда гораздо менее тяжёлая, чем в Газе, молодые женщины по-прежнему страдают от чрезвычайно высокого уровня безработицы в 53%.

51. Безработица чаще всего упоминается среди показателей недоиспользования рабочей силы, хотя сама по себе она даёт лишь частичное представление о характере и масштабах неиспользованного или недоиспользованного предложения трудовых ресурсов[27]. Уровень безработицы дополняется показателем потенциальной рабочей силы. В него включаются лица, не работающие и не классифицируемые как безработные, которые проявляют интерес к работе, хотя существующие условия ограничивают их поиски работы или её доступность. В состав потенциальной рабочей силы входят и отчаявшиеся

[27] ILOSTAT: *Avoiding Unemployment Is Not Enough: An Analysis of Other Forms of Labour Underutilization*, август 2018 г.

работники, то есть те, кто хочет и может работать или кто недавно искал работу, однако прекратил поиски из-за неблагоприятных условий на рынке труда. Ряд собеседников сообщили миссии, что палестинские женщины особенно часто отказываются от поисков работы по причине отсутствия возможностей, угроз на контрольно-пропускных пунктах, злоупотреблений или дискриминации на рабочих местах. Эти данные отражают их тяжёлую ситуацию на рынке труда. Палестинки составляют менее 16% от общего числа занятых, однако на них приходится 63% потенциальной рабочей силы и 57% отчаявшихся работников.

52. После резкого увеличения более чем на 36 000 человек в 2018 году общая численность потенциальной рабочей силы сократилась более чем на 12 000 человек в 2019 году. Спад наблюдался в течение года и в Газе, хотя в анклаве по-прежнему проживает более 90% потенциальной рабочей силы Палестины и свыше 93% отчаявшихся работников.

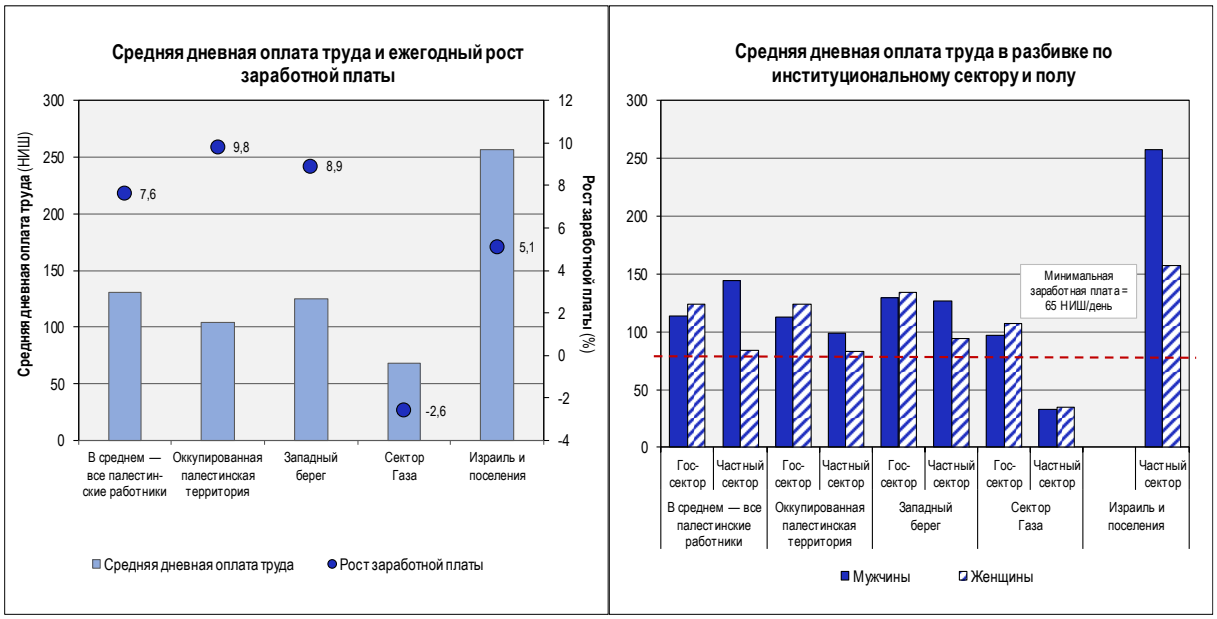
53. Наконец, совокупный показатель недоиспользования рабочей силы, в который включаются безработные, потенциальная рабочая сила и занятые неполное время (те, кто работает меньше 35 часов в неделю, но хочет работать дольше), составил в 2019 году 489 000 человек, что на 9000 человек меньше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Общий показатель недоиспользования рабочей силы (33%) в два раза превышает средний уровень в регионе арабских государств и почти в три раза — среднемировой уровень. Недоиспользование рабочей силы в Газе (57%) остаётся самым высоким показателем в мире, который не изменился с прошлого года. Общий уровень недоиспользования рабочей силы среди женщин является вторым в мире и в значительной степени обусловлен тем, что высокообразованные женщины не могут найти работу. Высшее образование имеют почти 70% безработных взрослых женщин в Газе.

Средняя заработная плата растёт на Западном берегу, а покупательная способность продолжает снижаться в Газе

54. В развитие тенденции предыдущего года средняя дневная номинальная заработная плата работников увеличилась благодаря росту занятости в Израиле и поселениях, где заработная плата в два с половиной раза выше, чем на оккупированной палестинской территории, а также по причине роста подённой заработной платы на Западном берегу (рисунок 2.2)[28]. Номинальная заработная плата на Западном берегу выросла на 62% начиная с 2007 года в условиях повышения потребительских цен на 34%, что эквивалентно среднегодовому росту реальной заработной платы примерно на 1,6%. С другой стороны, в Газе в 2019 году номинальная заработная плата снизилась почти на 3%. В номинальном выражении средняя заработная плата в Газе в 2019 году осталась на уровне 2007 года. Поскольку за тот же период потребительские цены в Газе выросли на 25%, средний работник в Газе потерял за последние 12 лет четверть всей покупательной способности.

[28] Важно отметить, что оценки ЦБСП относятся только к заработкам наёмных работников, которые составляют 71% всех палестинцев, работающих по найму. Самозанятые работники и помогающие члены семьи образуют большинство из оставшихся 22% наёмных работников и 7% работодателей. Поэтому хотя имеющиеся данные позволяют достаточно полно судить о положении наёмных работников, они ничего не говорят о динамике прибылей и убытков работодателей и о трудовых доходах других самозанятых работников.

Рисунок 2.2. Средняя дневная заработная плата в разбивке по полу и местоположению, 2019 г., и рост номинальной заработной платы, 2017–18 гг.



Источник: расчёты МОТ на основе данных ЦБСП, ежеквартальные обследования рабочей силы, 2018 и 2019 гг.

55. Общий гендерный разрыв в оплате труда палестинских работников в 2019 году составил 23% по сравнению с 25% в предыдущем году. Наибольший гендерный разрыв в оплате труда наблюдается среди работников частного сектора Западного берега, где женщины зарабатывают на 25% меньше, чем мужчины. Другим ключевым фактором, определяющим общую величину разрыва, является то, что мужчины составляют более 99% палестинцев, работающих в Израиле и поселениях, где средняя заработная плата намного выше, чем на Западном берегу и в Газе. Женщины по-прежнему получают более высокую среднюю заработную плату в государственном секторе, где разница в 2019 году составила 9%. Однако это обусловлено структурными факторами. Женщин, занятых в государственном секторе в профессиях, классифицируемых как требующие высокой квалификации, относительно больше, чем мужчин. Среди высококвалифицированных работников государственного сектора мужчины зарабатывают почти на 4% больше, чем женщины, а расхождения в оплате труда склоняются в пользу мужчин и в профессиях, где требуется более низкий уровень квалификации.

56. Законодательно установленный минимальный размер заработной платы палестинцев — 1450 новых израильских шекелей в месяц — равен приблизительно 65 шекелям или 18 долл. США в день. В целом 23% всех палестинских работников получали меньше этого минимума в 2019 году; при этом существуют значительные различия между Западным берегом и сектором Газа, между государственным и частным секторами и между разными отраслями (таблица 2.3). Меньше установленного минимума зарабатывают более половины всех наёмных работников в Газе и целых 92% работников частного сектора. На Западном берегу эти показатели составляют 13% для всех работников и 17% для работников частного сектора.

Таблица 2.3. Доля наёмных работников, получающих заработную плату ниже минимума по местоположению, полу, институциональному сектору и виду экономической деятельности, 2019 г.

	Всего	Западный берег	Газа
Всего	**23**	**13**	**55**
Мужчины	22	9	59
Женщины	28	26	35
Государственный сектор	13	5	22
Частный сектор	28	17	92
Сельское хозяйство, рыболовство и лесоводство	42	16	99
Обрабатывающая и горная промышленность и карьерные разработки	28	20	97
Строительство	5	3	89
Торговля, рестораны и гостиницы	40	21	97
Транспорт, складское хозяйство и коммуникации	51	8	90
Сфера услуг и другие отрасли	19	11	32

Источник: расчёты МОТ на основе данных ЦБСП, ежеквартальные обследования рабочей силы, 2019 г.

57. Меньше всех шансов зарабатывать ниже минимума у работников строительной отрасли: лишь 3% работников Западного берега и 5% всех строительных работников получают меньше 65 шекелей в день. За ними следует сектор услуг (включая государственный сектор), где менее 20% работников зарабатывают меньше минимума. Меньше минимального размера заработной платы получают около 40% палестинских работников сельского хозяйства, торговли, ресторанов и гостиниц.

58. Статистика Газы отражает тяжёлое, кризисное состояние рынка труда. Из всех отраслей, за исключением сферы услуг, в которой преимущественно заняты работники государственного сектора, наименьшая доля работников, зарабатывающих ниже установленного минимум заработной платы, заняты в строительстве — целых 89%. Почти каждый работник сельского хозяйства, обрабатывающей промышленности и торговли в Газе зарабатывает меньше 65 шекелей в день.

Воображаемый потенциал Газы

59. Если судить практически по каждому показателю экономики или рынка труда, в секторе Газа экономика не функционирует. За последние 13 лет постоянной блокады с соответствующими ограничениями на передвижение людей и товаров экономика Газы была разрушена и деиндустриализирована. Ограничения негативно влияют на все виды экономической деятельности и значительно ограничивают способность экономики создавать рабочие места и обеспечивать населению возможности для получения доходов. Самое главное то, что сложные, продолжительные и дорогостоящие процедуры

пересечения границы людьми и товарами, а также связанные с ними ограничения, чрезвычайно затрудняют всякое планирование бизнеса, торговли и инвестиций[29].

60. Учитывая деиндустриализацию экономики и зависимость рынка труда от государственного сектора и рабочих мест, финансируемых за счёт средств помощи в целях развития, ограничения на передвижение людей продолжают оказывать значительное и непосредственное негативное воздействие на работников сектора Газа — существующих и потенциальных. В 2000 году почти 13% работающих жителей Газы — в общей сложности более 20 000 человек — были заняты в Израиле, главным образом на строительных площадках, обрабатывающих предприятиях и израильских фермах[30]. Число жителей Газы, работающих в Израиле, резко сократилось, и с 2006 года Израиль официально был полностью закрыт для работников из Газы, что вынуждало их мучительно искать работу на дефицитном и угнетённом местном рынке труда. Хотя в 2019 году в основном сохранялся запрет на перемещение людей из Газы через контролируемый Израилем пункт пропуска Эрез, в том году число палестинцев, пересёкших границу, оказалось максимальным за последние более чем десять лет. Главным образом это объясняется увеличением выданных Израилем разрешений на торговлю, что, как сообщается, позволило некоторым работникам из Газы трудоустроиться — в основном в строительном секторе Израиля. В 2019 году из Газы ежедневно выезжало в среднем по 526 обладателей таких разрешений по сравнению с 319 в предыдущем году. Для сравнения, в 2000 году до второй интифады из Газы ежедневно выезжало по 20 000 человек[31].

61. Что касается движения товаров, то в 2019 году из Газы через контрольно-пропускной пункт Керем-Шалом прошло около 3100 транзитных норм — на 2600 больше, чем в предыдущем году. По-прежнему это лишь малая часть транзитных норм, вывозившихся до второй интифады. Ежегодные объёмы импорта из Израиля сократились в 2019 году примерно до 96 000 транзитных норм по сравнению с 101 000 в 2018 году и 117 000 в 2017 году[32]. Ещё 7600 транзитных норм пересекли границу Газы из Египта через контрольно-пропускной пункт в Рафахе. Хотя это больше, чем в предыдущем году, ввоз через этот пункт пропуска составляет всего около 7% от общего объёма импорта на территорию анклава.

62. Инфраструктура Газы остаётся крайне истощённой и недостаточной для поддержки производственной деятельности. Электроснабжение относительно улучшилось со значения всего 6,6 часа в день в 2018 году, но лишь до 10–15 часов в день в 2019 году, в зависимости от спроса[33]. Миссия получила информацию о том, что в единственной промышленной зоне Газы продолжает функционировать лишь малая часть имеющихся мощностей.

63. Что касается сельского хозяйства, ограничения на доступ к угодьям вблизи разделительных сооружений, недостаточное снабжение чистой водой и крайне ограниченный доступ к экспортным рынкам продолжают давить на этот традиционно значимый сектор. Общая занятость в сельском хозяйстве Газы сократилась более чем на 15% в 2019 году и составила чуть более 12 000 работников. Важно отметить, что сельскохозяйственный сектор включает рыболовство — важную отрасль с точки зрения потенциальных

[29] К ограничениям относится запрет на ввоз широкого круга товаров «двойного назначения» (машин, оборудования и других факторов производства), которые потенциально могут использоваться в военных целях. Пространный перечень товаров двойного назначения был обновлён, хотя и незначительно сокращён в 2019 г.

[30] Оценки МОТ основаны на данных ЦБСП: Percentage Distribution of Employed Persons Aged 15 Years and Above from Palestine by Sex and Economic Activity, 2000–2015..

[31] УКГД: “Gaza Blockade: Restrictions Eased but Most People Still ‘Locked In’”, in *Humanitarian Bulletin*, декабрь 2019 г.

[32] УКГД: “Gaza Blockade”.

[33] УКГД: *Increased Electricity Supply Improves Access to Water and Sanitation in Gaza*, 6 сентября 2019 г.

доходов и продовольственной безопасности. Тот факт, что такое значительное снижение общего уровня занятости в сельском хозяйстве произошло одновременно с крупнейшим послаблением израильских ограничений в отношении открытой рыболовной зоны, которая в течение года варьировалась от 12 до 15 морских миль, подчёркивает тяжёлую ситуацию в рыбной отрасли и в целом в сельскохозяйственном секторе.

64. Насколько ниже своих возможностей функционирует рынок труда в Газе? Чтобы ответить на этот вопрос, полезно сначала сравнить ключевые показатели Газы и Западного берега. С этой целью в таблице 2.4 представлено сравнение численности населения трудоспособного возраста, включая уровень образования, отношение занятых к общей численности населения и размер средней заработной платы работников на двух территориях. С демографической точки зрения население Газы трудоспособного возраста (от 15 лет и старше) похоже на население Западного берега. Молодых женщин и мужчин трудоспособного возраста меньше в Газе, чем на Западном берегу, всего на 1 процентный пункт. Население Газы в целом более образованно, что отражается в доле населения как минимум со средним образованием.

Таблица 2.4. Доля населения, доля занятых в общей численности населения и средняя дневная заработная плата по сегментам населения в Газе и на Западном берегу, 2019 г.

Сегмент населения (возраст, лет)	**Доля населения** (%)		**Население с законченным средним или высшим образованием** (%)		**Доля занятых в общей численности населения** (%)		**Среднедневная заработная плата** (в шекелях)	
	Газа	**Западный берег**	**Газа**	**Западный берег**	**Газа**	**Западный берег**	**Газа**	**Западный берег**
Молодые мужчины (15–24)	17,2	16,2	36,1	32,2	15,7	43,0	24	94
Взрослые мужчины (25+)	33,1	34,6	49,8	39,9	49,1	75,9	71	140
Молодые женщины (15–24)	16,6	15,4	49,6	49,5	1,7	4,5	28	76
Взрослые женщины (25+)	33,1	33,8	51,5	41,7	9,6	16,7	88	118
Оба пола (15+)	100	100	48,0	40,8	22,4	39,6	68	125

Источник: расчёты МОТ на основе данных ЦБСП, ежеквартальные обследования рабочей силы, 2019 г.

65. Однако с точки зрения условий на рынке труда Газа находится в крайне неблагоприятном положении. По сравнению с Западным берегом средний представитель населения трудоспособного возраста Газы имеет гораздо меньше шансов найти работу. Если ему повезёт найти работу, он может рассчитывать примерно на половину дневного заработка работника на Западном берегу. Рынки труда ограничены как на Западном берегу, так и в Газе, однако экономика Газы отягощена дополнительным бременем блокады, которая оставляет мало возможностей для роста внутреннего производства или экспорта. Этот фактор перевешивает все остальные и определяет то, что на двух частях оккупированной палестинской территории рынки труда находятся в абсолютно разной ситуации.

66. Как бы выглядел рынок труда в Газе, если бы отношение занятых к общей численности населения и уровни заработной платы в Газе соответствовали показателям

Западного берега? Такой сценарий представлен на таблице 2.5. В каждом демографическом сегменте отношение занятых к численности населения на Западном берегу применяется к населению соответствующей группы населения в Газе. Разница между существующим уровнем занятости в Газе и гипотетическим уровнем указывает на то, что занятость в Газе подвергается «наказанию», если сравнить её с Западным берегом.

Таблица 2.5. Сценарий: что произойдёт, если в секторе Газа будет такой же уровень занятости и заработной платы, как на Западном берегу?

Сегмент населения (возраст, лет)	**Занятость в Газе** (тыс.)		**Средняя зарплата** (в млн шекелей)		**Существующий разрыв с Западным берегом** (%)	
	Сегодня	**Сценарий**	**Сегодня**	**Сценарий**	**Занятость**	**Зарплата**
Молодые мужчины (15–24)	32	87	17	183	63	91
Взрослые мужчины (25+)	190	293	301	921	35	67
Молодые женщины (15–24)	3	9	2	15	63	86
Взрослые женщины (25+)	37	64	73	171	43	57
Оба пола (15+)	261	453	393	1 290	42	70

Источник: расчёты МОТ на основе данных ЦБСП, ежеквартальные обследования рабочей силы, 2019 г.

67. Помимо этого «наказания» средняя заработная плата в Газе на 56% ниже заработной платы на Западном берегу (включая работников, занятых в Израиле и поселениях). Как бы выглядела общая ситуация с занятостью и оплатой труда в Газе, если бы она сравнялась с Западным берегом по уровням занятости и оплаты труда? В Газе занятость на 42% ниже, чем если бы было достигнуто соотношение занятых и численности населения как на Западном берегу — это и есть «наказание» в сфере занятости. Совокупная заработная плата в Газе на 70% ниже, чем она была бы в случае достижения уровней занятости и оплаты труда как на Западном берегу — это и есть «наказание» в сфере оплаты труда.

68. До тех пор, пока не будет снята блокада, рынок труда в Газе не сможет преодолеть эти огромные разрывы. При этом значение имеет и расширение возможностей трудоустройства в Израиле, поскольку существует большой неудовлетворённой спрос на рабочие места в Газе и поскольку заработная плата в Израиле почти в восемь раз выше, чем в частном секторе Газы. При нынешнем среднем уровне оплаты труда каждые 10 000 жителей Газы, которым разрешается работать в Израиле, эквивалентны по заработкам приблизительно 77 000 работников частного сектора в Газе. Иными словами, если 10 000 работников из Газы будет позволено работать в Израиле, то с точки зрения заработков это будет равноценно в сложившихся условиях увеличению числа работников в частном секторе Газы на 150 000 человек, то есть примерно на 50%.

В центре внимания режим посредничества по оформлению разрешений

69. В предыдущих докладах МОТ обращала внимание на крупный рынок посреднических услуг по оформлению разрешений на работу, когда палестинцы платят за оформление разрешений на работу или за поиск работы в Израиле посредникам. К последним относятся израильтяне, извлекающие прибыль из продажи разрешений на работу,

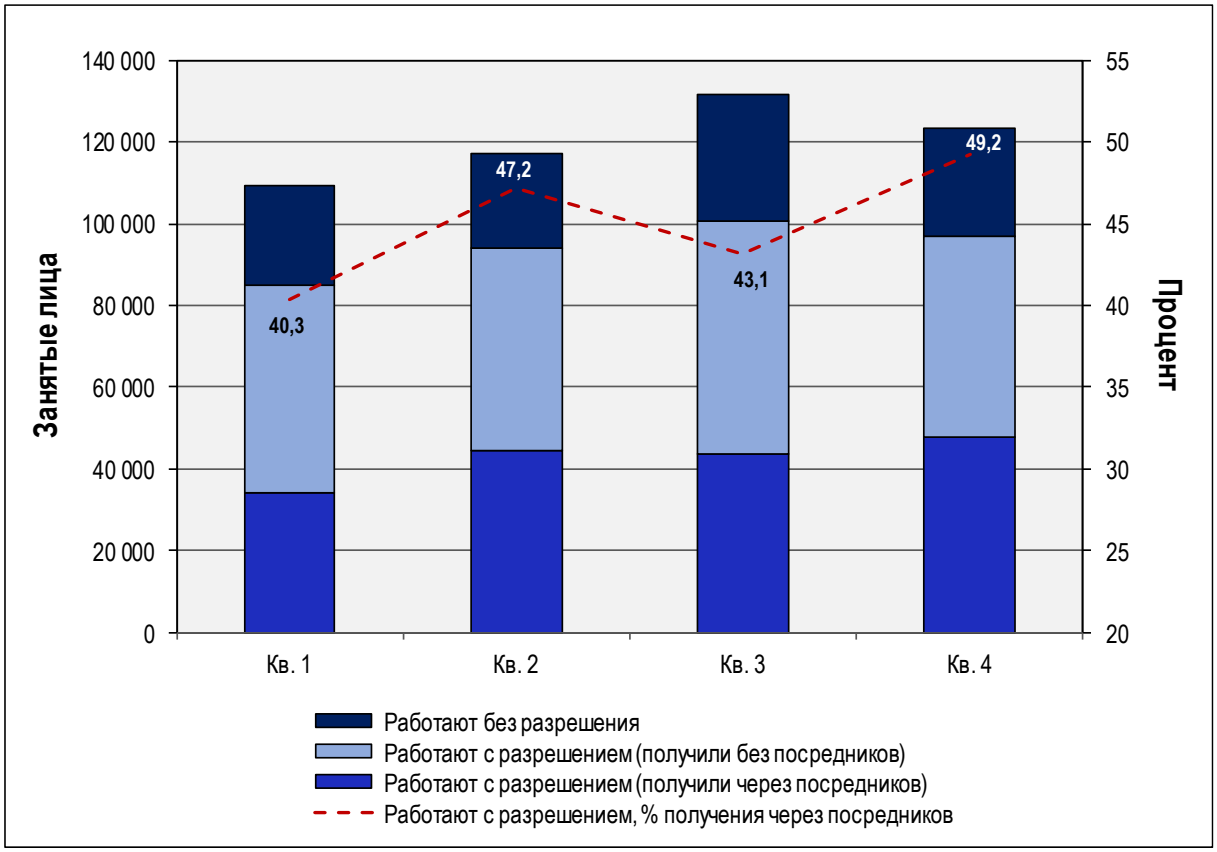
и палестинцы, которые за определённую плату сводят своих контрагентов в Израиле с конкретными палестинскими работниками. Миссиям прошлых лет сообщалось, что примерно половина всех палестинских работников, нанимаемых на работу в Израиле по разрешениям, получали их через посредников со среднемесячной стоимостью от 2000 до 2500 шекелей. В свою очередь, МОТ оценила «посреднический налог» в 9–15% от общей суммы заработков палестинцев в Израиле и поселениях за год[34].

70. В 2019 году МОТ взаимодействовала с ЦБСП по включению ряда вопросов в опросный лист обследования рабочей силы Палестины, чтобы получить дополнительную информацию о практике посредничества по оформлению разрешений, в том числе подробные сведения о характере и масштабе проблемы. Эти вопросы фигурировали во всех четырёх квартальных обследованиях 2019 года, по завершении которых ЦБСП предоставило МОТ данные для оценки.

71. На рисунке 2.3 представлена разбивка палестинских работников, занятых в Израиле и поселениях (за исключением тех, у кого имеется израильское или иерусалимское удостоверение личности), на тех, кто работает по разрешениям, и тех, кто обходится без них. Работники с разрешениями представлены в разбивке на тех, кто платит посредникам, и тех, кто не платит. Что касается масштабов посредничества по оформлению разрешений, данные подтверждают информацию, которая сообщалась предшествующим миссиям и использовалась в оценках МОТ. По данным ЦБСП, в Израиле и поселениях работают без разрешения около 26 000 палестинцев (то есть каждый пятый). Остальные 94 000 работников (четыре из пяти) работают по разрешениям, из них 45% (42 500 человек) сообщили, что были вынуждены заплатить посреднику за оформление разрешения.

[34] МБТ: *Положение трудящихся оккупированных арабских территорий*, ILC.107/DG/APP, 2018 г.

Рисунок 2.3. Занятость по типам разрешений на работу и происхождению (поквартально), 2019 г.



Примечание: исключая лиц с израильским или иерусалимским удостоверением личности или иностранным паспортом.

Источник: расчёты МОТ на основе данных ЦБСП, ежеквартальные обследования рабочей силы, 2019 г.

72. В период с первого по четвёртый квартал 2019 года доля работников с разрешениями, оформленными через посредников, возросла с 40,3% до 49,2%. Это отражает тот факт, что число работников, нанятых по разрешениям, полученным через посредников, увеличилось более чем на 13 000 человек. За тот же период число работников с разрешениями, оформленными без участия посредников, сократилось на 1500 человек, а число тех, кто работал без разрешения, увеличилось на 2200 человек. Эти данные подтверждают, что рынок посреднических услуг по оформлению разрешений функционирует в широких масштабах, охватывая почти половину всех палестинских работников, имеющих разрешения, и что объём услуг посредников по оформлению разрешений увеличился в течение 2019 года. Данные обследований ЦБСП позволяют детально оценить характер системы посредничества по оформлению разрешений. В том числе они дают возможность выявить характеристики работников, которые с наибольшей вероятностью получают разрешения через посредников, и выяснить, как их положение на рынке труда отличается от ситуации работников, оформляющих разрешения без участия посредников, а также от тех, кто работает без разрешений (таблица 2.6).

Таблица 2.6. Характеристики палестинских работников, занятых в Израиле и поселениях

	Получили разрешения через посредников (n = 42 501, 45% работников с разрешениями)	**Получили разрешения без посредников** (n = 51 753, 55% работников с разрешениями)	**Работают без разрешения** (n = 26 232, 21% всех работников)
Средний возраст	36,6	36,5	33,0
Месяцы постоянной работы в Израиле или поселениях	86,1	83,0	71,9
Работают в сельском хозяйстве (%)	4,4	3,7	15,7
Работают в обрабатывающей отрасли (%)	10,1	13,6	12,7
Работают в строительстве (%)	75,7	69,3	52,9
Работают в оптовой и розничной торговле (%)	5,6	5,8	6,1
Уровень квалификации (МСКЗ-08) (% от общего числа занятых)			
Низкий	33,6	39,5	52,3
Средний	64,0	58,2	46,6
Высокий	1,7	2,2	0,9
Имеют ежегодный оплачиваемый отпуск (%)	41,2	51,8	1,0
Имеют оплачиваемый отпуск по болезни (%)	11,2	19,6	1,2
Размер предприятия, нанимающего работника			
Менее 10 работников	60,6	37,6	68,0
От 10 до 49 работников	31,0	41,0	26,0
Свыше 50 работников	8,3	21,4	6,0

Примечание: исключая лиц с израильским или иерусалимским удостоверением личности или иностранным паспортом.
Источник: расчёты МОТ на основе данных ЦБСП, ежеквартальные обследования рабочей силы, 2019 г.

73. По некоторым характеристикам работники, оформляющие разрешения через посредников, схожи с теми, кто получает их без возмездного участия посредников. Они относятся к тем же возрастным категориям и имеют такой же стаж работы в Израиле. Работники довольно равномерно распределяются по секторам экономики, за исключением строительства и обрабатывающего производства. Работники с разрешениями, полученными через посредников, несоразмерно сконцентрированы в строительстве и меньше в обрабатывающем секторе. Уровни квалификации в целом схожи, с чуть меньшей долей малоквалифицированных работников среди тех, кто обращается к посредникам.

74. Одним из главных отличий является то, что работники, оформляющие разрешения через посредников, с гораздо большей вероятностью трудоустраиваются на малых предприятиях с менее чем десятью работниками. Значительно менее вероятно, что они находят работу на предприятиях более чем с 50 работниками. Хотя все работники сталкиваются с серьёзными пробелами в области социальной защиты, те из них, кто оформляет разрешения через посредников, оказываются в особенно неблагоприятном положении. У них меньше шансов получить ежегодный оплачиваемый отпуск и особенно оплачиваемый отпуск по болезни, чем у работников, оформивших разрешения напрямую у работодателя.

75. Новые данные также касаются сборов, которые платят палестинские работники за оформление разрешений, а также доходов и прибылей этого рынка. Средняя плата за разрешение на работу составляет 2370 шекелей в месяц и чуть больше в строительстве (таблица 2.7). Чтобы оценить чистую выручку посредников, мы используем данные о среднем размере обязательных социальных отчислений на одного работника, заимствованные из недавнего исследования Банка Израиля; речь идёт о суммах, фактически перечисленных правительству Израиля, и о фактическом количестве действующих разрешений на работу по данным из административных источников[35].

Таблица 2.7. Полезные статистические данные, касающиеся посреднической системы оформления разрешений на работу, 2019 г.

	Строительство	Другие отрасли	Всего
Число работающих по разрешениям, оформленным через посредников	32 155	10 346	42 501
Среднедневной заработок (НИШ)	320	257	305
Среднемесячный заработок (НИШ)	6 336	5 089	6 040
Средняя плата за разрешение (НИШ)	2 439	2 225	2 370
Удержания (пенсии, отпуск по болезни и т. д.) (НИШ)	1 562	1 508	1 549
Расчётная выручка посредника (на одно разрешение, в месяц) (НИШ)	877	717	821
Расчётная выручка посредника (% от месячной заработной платы)	14%	14%	14%
Общая выручка от оформления разрешений (млн НИШ)	941	276	1 217
Общая выручка от оформления разрешений (млн долл. США)	261	77	338
Общая выручка посредников (млн НИШ)	338	89	427
Общая выручка посредников (млн долл. США)	94	25	119

Примечание: данные статистики относятся только к работникам, оформляющим разрешения через посредников.
Источник: расчёты МОТ на основе данных ЦБСП, ежеквартальные обследования рабочей силы, 2019 г.; Wifag Adnan and Haggay Etkes, “Illicit Trade in Work Permits for Palestinian Workers in Israel: Current Conditions and Approved Reform” (Банк Израиля, 2019 г.).

76. Расчётная выручка посредников равна разнице между среднемесячной стоимостью разрешения и суммой ежемесячных социальных отчислений. Административные данные Банка Израиля свидетельствуют о том, что выручка составляет в среднем 821 шекель за разрешение в месяц, что соответствует 14% месячной заработной платы работника. Общая сумма доходов посредников в 2019 году оценивается в 1,22 млрд шекелей, или примерно 338 млн долл. США. Если вычесть из этой суммы обязательные

[35] Исследование Банка Израиля 2019 г. (Wifag Adnan and Haggay Etkes: “Illicit Trade in Work Permits for Palestinian Workers in Israel: Current Conditions and Approved Reform”) показало, что среднемесячный размер отчислений составляет 1514 шекелей в секторе строительства и 1389 шекелей в других отраслях. Поскольку данные за 2018 г. получены из административных источников, мы корректируем их в сторону увеличения в соответствии с темпами роста номинальной заработной платы в этих отраслях в 2019 г.

социальные взносы, то в 2019 году оцениваемая выручка посредников составит 427 млн шекелей или 119 млн долл. США[36].

77. Очень важно рассматривать это как консервативную оценку выручки посредников. На израильском рынке посреднических услуг по оформлению разрешений каждый шекель, не уплаченный в виде обязательных социальных взносов, напрямую зачисляется в прибыль посредников, что провоцирует занижение данных о заработной плате работников и о количестве отработанных ими часов. Если это практикуется в отношении несоразмерно большого числа работников с разрешениями, оформленными через посредников, тогда фактическая выручка за каждое разрешение, вероятно, будет значительно выше, чем текущая оценка, которая предполагает, что вычеты в равной степени касаются работников с разрешениями, оформленными через посредников, и теми, кто обходится без их участия[37]. Из данных о суммах сборов за разрешения и о размере оплаты труда следует и то, что выручка, полученная от продажи разрешений, превышает среднюю сумму вычетов работодателей и работников. Это означает, что суммы сборов, выплачиваемые посредникам за оформление разрешений на работу, вероятно, используются для покрытия не только обязательных социальных отчислений на работников, но и, возможно, части обязательных взносов работодателей[38].

78. Новые данные позволяют полнее оценить рынок посреднических услуг по оформлению разрешений, которые затрагивают почти половину всех палестинцев, имеющих разрешения на работу в Израиле. В частности, они подтверждают, что это крупный и растущий подпольный бизнес с годовой прибылью, оцениваемой в сумму не менее 119 млн долл. США, которая образуется за счёт заработной платы палестинцев. С учётом относительно узкого охвата социальной защитой работников с разрешениями, оформленными через посредников, вырисовываются признаки эксплуатации, когда посредники получают барыши за счёт отчаявшихся работников, вынужденных соглашаться на работу на худших условиях, чем их коллеги.

79. В этой связи необходимо вспомнить принятые МОТ в 2019 году *General principles and operational guidelines for fair recruitment (Общие принципы и оперативные рекомендации, касающиеся справедливого найма)*. Они, в том числе, предусматривают, что расходы на наём и сопредельные расходы не должны нести работники или лица, ищущие работу, и что наём не должен служить средством снижения уровня трудовых норм, заработной платы или условий труда.

[36] По оценкам исследования Банка Израиля, годовая выручка составила 122 млн шекелей. Однако в исследовании учитывалось только то, что 20 000 палестинских работников оформили разрешения через посредников и что средняя стоимость разрешения составила 2000 шекелей в месяц.

[37] В исследовании Банка Израиля 2019 г. также подтверждается, что данная методология даёт консервативную оценку выручки посредников.

[38] MACRO Center for Political Economics, *The Working Conditions of Palestinian Wage Earners in Israel*, февраль 2017 г.

3. Права работников в условиях затяжной оккупации

Продолжающиеся нарушения международного права: поселенческая деятельность, насилие и материальный ущерб

80. Израильские поселения противоречат международному праву. Они однозначно оказывают серьёзное влияние на права работников оккупированных арабских территорий. ООН продолжает настаивать на незаконности поселенческой политики Израиля: в ноябре 2019 года Генеральный секретарь ООН заявил, что должен быть положен конец активизации строительства незаконных поселений, сносу домов палестинцев и повсеместным страданиям жителей Газы[39].

81. Противоправный характер поселений был подтверждён Международным судом, Высокими Договаривающимися Сторонами Четвёртой Женевской конвенции, Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей ООН[40]. Международный суд также подтвердил, что Израиль при осуществлении своих властных полномочий как оккупирующей державы связан положениями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в том числе тех, что закрепляют право на труд и справедливые и благоприятные условия труда (ст. 6 и 7), положениями Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции о правах ребёнка. В резолюции 2334 (2016) Совет Безопасности повторил требование, чтобы Израиль немедленно и полностью прекратил всякую деятельность по строительству поселений.

82. Расширение поселений продолжилось в 2019 году, когда власти Израиля предложили, утвердили планы или выставили на конкурс примерно 12 400 единиц жилья (см. таблицу 3.1)[41] и приступили к строительству 1917 новых единиц жилья (таблица 3.2)[42]. По последним оценкам, на Западном берегу и в Восточном Иерусалиме насчитывается более 250 поселений, в том числе около 120 форпостов. Сообщается, что на Западном берегу, не считая Восточного Иерусалима, проживает 427 800 поселенцев[43]. К ним, согласно данным из других источников, следует добавить не менее 220 000 поселенцев в Восточном Иерусалиме. По оценкам, 3% поселенцев проживают в долине реки Иордан[44].

[39] ООН: "Thinking Middle East Conflict Can Be Managed or Contained 'A Dangerous Illusion', Warns Secretary-General in Observing Day of Solidarity with Palestinian People", пресс-релиз, 27 ноября 2019 г.

[40] Международный суд: "Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory", in *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, консультативное заключение, 9 июля 2004 г.; Конференция Высоких Договаривающихся Сторон Четвёртой Женевской конвенции: *Declaration*, 5 декабря 2001 г.; Совет Безопасности ООН: *Осуществление резолюции 2334 (2016) Совета Безопасности*, S/2019/938, 12 декабря 2019 г.; Генеральная Ассамблея ООН: резолюция 74/11, *Мирное урегулирование вопроса о Палестине*, A/RES/74/11 (2019 г.).

[41] *Осуществление резолюции 2334 (2016) Совета Безопасности*, 12 декабря 2019 г.

[42] Peace Now, *Settlement Construction Report 2019*.

[43] Центральное бюро статистики Израиля (ЦБС): Population, By District, Sub-District and Religion, 26 сентября 2019 г.

[44] Peace Now, *Construction in Settlements in the Jordan Valley in 2019*, 18 марта 2020 г.

Таблица 3.1. Расширение или утверждение планов жилищного строительства и объявленные тендеры

Расширение поселений	2017 г.	2018 г.	2019 г.
В зоне C			
Расширение или утверждение планов жилищного строительства	6 800	6 800	10 000
Объявленные тендеры	3 000	3 000	700
В Восточном Иерусалиме			
Расширение жилищного строительства	2 300	2 100	1 100
Объявленные тендеры	0	600	600

Источник: ООН: *Осуществление резолюции 2334 (2016) Совета Безопасности*, 12 декабря 2019 г., п. 48.

Таблица 3.2. Начало строительства нового жилья

Начатое строительство в зоне C	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Жилые строения	2 783	2 100	1 917

Источник: Peace Now, *Settlement Construction Report 2019*.

83. Форпосты являются незаконными по международному и израильскому законодательству. По оценкам, в 2019 году было создано 11 новых форпостов, четыре из которых находятся в долине реки Иордан[45]. Осуществление израильского закона о легализации от 2017 года, который задним числом объявляет законными форпосты на Западном берегу, остаётся замороженным по постановлению Верховного суда Израиля, который решает вопрос о его законности начиная с 2017 года. Тем не менее легализация задним числом форпостов, построенных без официального разрешения, продолжается. В сентябре 2019 года правительство Израиля постановило, что 182 строения в одном из форпостов в долине реки Иордан будут задним числом легализованы как новое поселение[46]. В начале 2020 года израильские власти задним числом легализовали один форпост и утвердили предварительные планы по двум другим, которые были объявлены законными в 2019 году[47]. Процессы легализации развёрнуты и в отношении 2200 строений в Восточном Иерусалиме.

84. Расширение поселений в прошлом году происходило на фоне максимального уровня насилия поселенцев в отношении палестинцев начиная с 2013 года[48]. В 2019 году израильские поселенцы совершили 341 нападение на палестинцев на всей территории Западного берега, включая Восточный Иерусалим, во время которых они убили двух и ранили 115 палестинцев, разграбив их имущество. За тот же период Управление по координации гуманитарной деятельности ООН (УКГД) зафиксировало не менее 112 нападений палестинцев на израильских поселенцев и других израильских гражданских лиц, в результате которых погибли трое, получили ранения 26 человек и был причинён

[45] Peace Now, *Settlement Construction Report 2019*.

[46] *Осуществление резолюции 2334 (2016) Совета Безопасности*, 12 декабря 2019 г.

[47] Брифинг для Совета Безопасности о ситуации на Ближнем Востоке, 21 января 2020 г.

[48] Совет по правам человека ООН: *High Commissioner Updates the Human Rights Council on Human Rights Concerns, and Progress, Across the World*, 27 февраля 2020 г.

ущерб имуществу израильтян[49]. Эти явления носят, в том числе, сезонный характер: во время сбора урожая оливок в 2019 году УКГД зарегистрировало 60 жалоб на насилие со стороны поселенцев, в результате которых пострадало десять палестинцев, было повреждено более 2700 оливковых деревьев и похищено около 160 тонн продукции[50].

85. Данные, собранные израильской правозащитной организацией «Йеш Дин», свидетельствуют о том, что 91% дел, открытых полицией с 2005 по 2019 год в отношении израильтян, подозреваемых в совершении идеологически мотивированных преступлений против палестинцев на Западном берегу, были закрыты без предъявления обвинительного заключения[51]. Без обеспечения правопорядка, в общей атмосфере безнаказанности поселенцев, совершающих насильственные действия, палестинские работники не могут в полной мере защищать и реализовывать свои права.

86. В 2019 году по сравнению с 2018 годом на Западном берегу увеличилось число снесённых строений и перемещённых лиц[52]. Количество сносов в Восточном Иерусалиме достигло максимума за последние два десятилетия[53]. В феврале 2020 года израильские власти разрушили или конфисковали 44 принадлежащих палестинцам здания в зоне C, Восточном Иерусалиме и зоне A; при этом было выселено 79 человек, вследствие чего источников дохода и услуг лишились свыше 200 человек. Все сносы, кроме одного, объяснялись отсутствием разрешений на строительство, которые палестинцам по-прежнему практически невозможно получить[54]. Военный приказ, отданный в июле 2019 года, и поправки к гражданскому законодательству, одобренные в октябре 2019 года, ускорили снос строений в Восточном Иерусалиме[55]. Бедуинская деревня Хан аль-Ахмар — Абу аль-Хелу является одной из 18 общин в Восточном Иерусалиме и его окрестностях, которые, по мнению агентств ООН, подвержены особому риску принудительного выселения. Как уже отмечалось ранее, сносы зданий, санкционированные системой дискриминационного планирования, противоправны и равносильны принудительному выселению. К концу 2019 года под угрозой выселения в Восточном Иерусалиме проживало 877 палестинцев[56].

Права работников на Западном берегу: раздробленность, нестабильность и ощущение всеохватывающей угрозы

87. В условиях продолжающихся нарушений международного права и расширения поселений полное и свободное осуществление прав работников на Западном берегу, в том числе в Восточном Иерусалиме, становится всё более зыбким по причине раздробленности, нестабильности и ощущения всеохватывающей угрозы. В течение года, прошедшего с момента представления последнего доклада Генерального директора, доступ

[49] УКГД: "Casualties: Thousands Killed in Conflict-Related Incidents" in *Monthly Humanitarian Bulletin*, декабрь 2019, публикация от 12 февраля 2020 г.

[50] УКГД: "Record Yield Reported from 2019 Olive Harvest", in *Humanitarian Bulletin*, январь-февраль 2020 г.

[51] Yesh Din: *Data Sheet, December 2019: Law Enforcement on Israeli Civilians in the West Bank*, 30 января 2020 г.

[52] УКГД: *West Bank Demolitions and Displacement: An Overview*, декабрь 2019 г.

[53] УКГД: *West Bank Demolitions and Displacement: An Overview*, февраль 2020 г.

[54] УКГД: *West Bank Demolitions and Displacement*, февраль 2020 г.

[55] Совет по правам человека ООН: *Израильские поселения на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим, и на оккупированных сирийских Голанах*, A/HRC/43/67, 30 января 2020 г., п. 32.

[56] Совет по правам человека ООН: *Израильские поселения на оккупированной палестинской территории*, пп. 35 и 44.

палестинцев к землям и ресурсам по-прежнему ограничивался режимом регулирования и практическими действиями. Расширение поселений, разделительные сооружения и контрольно-пропускные пункты являются физическими препятствиями на пути осуществления прав работников и их способности к труду. Бюрократические препоны, такие как политика зонирования, разрешительный режим и масштабный риск насилия в отношении людей и имущества, сужают доступ к землям и ресурсам.

88. В качестве примера можно привести урожай оливок 2019 года: Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН оценила урожай для производства оливкового масла в 27 000 тонн, включая около 4200 тонн в Газе, что на 80% больше, чем в 2018 году[57]. Тем не менее факты с мест говорят о противоположной ситуации фермеров на всей территории Западного берега, свидетельствуя о раздробленности и нестабильности палестинской рабочей силы. Как и в предыдущие годы, многие палестинские фермеры могут добираться до своих угодий, только получив пропуск или «заблаговременно уведомив» в устой форме о намерении проехать к своей земле в определённое время, минуя сельскохозяйственные заставы и пункты пропуска, контролируемые вооружёнными силами Израиля. В 2019 году на севере Западного берега дороги к сельскохозяйственным угодьям были перекрыты 74 заставами и пятью контрольно-пропускными пунктами, большинство из которых функционировали только во время оливкового сезона. Из 18 000 заявок на получение пропуска одобрено было 56%. Для сравнения, в 2019 году проезд через сельскохозяйственные заставы в мухафазах Рамаллах, Иерусалим и Вифлеем, вероятно, ограничивался в меньшей степени. Например, всем 1500 сезонным фермерам, подавшим заявки на пропуск или предварительно согласовавшим пересечение 12 сельскохозяйственных застав в Рамаллахе в разрешённое время, было позволено проехать к их землям[58].

89. Палестинцы на Западном берегу, включая бедуинов, по-прежнему испытывают дискриминационное воздействие законодательства и политики в области планирования и зонирования. Это подтверждается тем фактом, что менее 1% земель в зоне С, которая занимает более 60% территории Западного берега, и 13% земель в Восточном Иерусалиме отводятся под строительство объектов инфраструктуры для палестинцев[59]. Как и в прошлом, палестинские собеседники сообщили миссии, что ограничения, связанные с системой планирования и разрешительным режимом, конфискация сельскохозяйственных орудий и оборудования и насилие со стороны поселенцев и других лиц ставят под угрозу возможность возделывать плодородные земли в долине реки Иордан. Кроме того, разрешения на строительство в зоне С и Восточном Иерусалиме практически невозможно получить. Очень часто происходит снос или возникает угроза сноса незаконно возведённых построек, будь то домов, магазинов или фермерских построек. Эта политика не может не влиять на способность палестинцев работать и осуществлять свои права в качестве работников.

90. Бюрократические препятствия, включая требования к пропускам, дающим право на проезд к угодьям в стыковой зоне[60], ужесточились в прошлом году. В сентябре 2019 года была издана пересмотренная версия процедур и инструкций, согласно которым фермерам разрешается въезжать в стыковую зону только ограниченное количество дней в году в зависимости от выращиваемой культуры; впервые квотируется въезд в стыковую зону собственников земли. Те из них, кто выращивает оливковые деревья, теперь

[57] УКГД: “Record Yield Reported from 2019 Olive Harvest”.

[58] УКГД: “Record Yield Reported from 2019 Olive Harvest”.

[59] Экономический и Социальный Совет ООН: *Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Israel*, 12 ноября 2019 г., para. 50.

[60] «Стыковая зона» — обозначенная как закрытая территория между разделительными сооружениями и зелёной линией (линией перемирия между Израилем и Западным берегом с 1948 г.).

получают разрешения на проезд к своим землям, ограниченные 40 днями в году[61]. В течение 2019 года израильская неправительственная организация Хамокед помогла 243 палестинцам оспорить отказ в выдаче пропусков в стыковую зону и опротестовать новые ограничения на проезд, а также отметила «серьёзное ухудшение» ситуации с доступом для палестинцев и значительное увеличение запросов о помощи[62]. В том числе, в 2019 году от имени землевладельцев в окружной суд Иерусалима и Верховный суд было подано 20 исков в связи с отказом выдать пропуск на въезд в стыковую зону на том основании, что земельный участок слишком мал для возделывания[63]. Миссии сообщили, что палестинские фермеры иногда воздерживаются от посадки и возделывания культур, поскольку въезд в стыковую зону может быть запрещён в любой момент и поэтому они не могут быть уверены в том, что им удастся собрать урожай.

91. В 2019 году оставалось ограниченным передвижение палестинцев в Хевроне, одной из незатухающих горячих точек противостояния между поселенцами и палестинцами. Одновременно условия жизни ухудшились в результате усиливающихся притеснений со стороны поселенцев и столкновений с израильскими силами, от которых особенно страдали школьники[64]. Всё это совпало с отъездом 65 международных наблюдателей Миссии временного международного присутствия в Хевроне после решения Израиля в январе 2019 года не продлевать её мандат[65]. Особенно пострадал район H2, который непосредственно контролируется Израилем и в котором проживает 33 000 палестинцев и несколько сотен поселенцев. Около 120 физических препятствий, в том числе 21 постоянно укомплектованный контрольно-пропускной пункт, отделяют его от остальной части города и ограничивают его доступность для людей и товаров. Страх домогательств на контрольно-пропускных пунктах особенно испытывают женщины, проживающие в закрытой зоне, что сужает их возможности найти работу[66].

92. Коммерческая деятельность в районе H2 Хеврона свернулась до нескольких продуктовых магазинов и традиционных мастерских[67]. Опрошенные УКГД жители сообщили, что непредсказуемая ситуация с пропусками часто останавливает работодателей в городском районе H1 и других местах от найма работников из запрещённых и закрытых районов, которым становится трудно сохранить работу[68].

93. Практическое воздействие продолжающейся раздробленности, а также неопределённости и страха, связанные с расширением поселений, сносом строений и выселением жителей, особенно ощущается работниками в Восточном Иерусалиме. Миссию проинформировали об усилении давления в прошлом году на палестинские общины в Восточном Иерусалиме, особенно на те, что расположены в муниципалитете Иерусалима за

[61] Центр защиты личности (Хамокед): *Massive Dispossession with no Security Pretext: Israel Sweepingly Prevents West Bank Farmers from Accessing their Lands behind the Separation Wall*, 25 ноября 2019 г.; Hagar Shezaf, “Israel Limits West Bank Farmers’ Access to Lands Near Green Line”, in *Haaretz*, 24 ноября 2019 г.

[62] Хамокед: *HaMoked Annual Activity Report for 2019*, p. 1.

[63] Хамокед: *HaMoked Annual Activity Report for 2019*, p. 1.

[64] УКГД: “Dignity Denied: Life in the Settlement Area of Hebron City”, in *Humanitarian Bulletin*, January-February 2020; *Implementation of Security Council resolution 2334 (2016)*, 12 декабря 2019 г.

[65] УКГД: “Dignity Denied”.

[66] УКГД: “Dignity Denied”.

[67] Бецелем: *Playing the Security Card: Israeli Policy in Hebron as a Means to Effect Forcible Transfer of Local Palestinians*, сентябрь 2019 г., p. 17.

[68] УКГД: *The Humanitarian Situation in the H2 Area of Hebron City: Findings of Needs Assessment*, апрель 2019 г., p. 13.

разделительными сооружениями[69]. Насилие между израильтянами и палестинцами в Восточном Иерусалиме продолжается в условиях крайней напряжённости.

94. Всё больше палестинцев работает в израильских поселениях. По оценкам разных источников, в 2019 году в поселениях было занято от 23 000 до 34 000 палестинских мужчин и женщин[70]. Многие палестинские собеседники подчёркивали, что для палестинцев, особенно женщин, работа в поселениях является крайним средством и что она несёт на себе социальную стигму. Хотя данные варьируются, миссии сообщили, что около 2500 женщин, живущих в долине реки Иордан, работают в поселениях, главным образом в сельском хозяйстве и частных домах.

95. На пути обеспечения прав работников в поселениях по-прежнему стоят препятствия. Миссия была проинформирована о том, что в 2019 году в поселениях продолжались нарушения прав палестинских работников, в частности неисполнение требований о минимальной заработной плате, безопасности и гигиене труда, а также домогательства и акты насилия со стороны надзирателей и представителей израильских сил безопасности. Миссия отмечает, что в течение 2019 года Министерство труда, социальных вопросов и социальных служб Израиля завело два дела по жалобам палестинских работников, связанным с нарушениями законодательства о минимальной оплате труда на фабриках, расположенных в поселениях. Суд по трудовым спорам вынес решение ещё по одной жалобе десяти палестинских работников, установив, что были допущены нарушения законодательства о минимальной заработной плате. Суд оштрафовал компанию и двух её менеджеров. Общая компенсация, назначенная палестинским работникам, составила 190 000 шекелей[71]. Однако, как правило, труд в поселениях редко проверяется органами судебной системы или инспекции труда.

Права работников в Газе: скудные возможности в нестабильных условиях

96. Продолжающаяся блокада, частые вспышки насилия и нестабильная политическая обстановка по-прежнему негативно влияют на права палестинских работников Газы. В 2019 году 108 палестинцев были убиты и 11 898 получили ранения в результате актов насилия, связанных с оккупацией и конфликтом; в 2018 году погибли 260 палестинцев и ранения получили 25 177 человек. В 2019 году в результате насильственных действий в Газе было ранено десять израильтян; в 2018 году пять израильтян получили ранения и один израильтянин был убит[72]. Демонстрации вдоль заградительного периметра, продолжавшиеся в течение 2019 года[73], приостановились в конце декабря 2019 года, что способствовало снижению уровня насилия в Газе и вокруг неё в начале 2020 года[74]. Тем не менее ситуация остаётся хрупкой. Ужасающие гуманитарные условия в Газе всё

[69] Международная кризисная группа: *Reversing Israel's Deepening Annexation of Occupied East Jerusalem*, 12 июня 2019 г.

[70] ЦБСП: "The Labour Force Survey Results 2019"; КОГАТ: письменная информация, полученная 29 марта 2020 г.

[71] Министерство труда, социальных вопросов и социальных служб: "Supplementary Information and Updates on Palestinian Workers in Israel", 23 марта 2020 г. (информация не опубликована).

[72] УКГД: Database on casualties, вход на сайт выполнен 9 апреля 2020 г.

[73] *Осуществление резолюции 2334 (2016) Совета Безопасности*, 12 декабря 2019 г., п. 16. Тысячи палестинцев принимали участие в еженедельных демонстрациях, которые начались 30 марта 2018 г., с требованием снять блокаду и обеспечить право палестинских беженцев вернуться на земли, которые были потеряны в 1948 г.

[74] Брифинг для Совета Безопасности о ситуации на Ближнем Востоке, 21 января 2020 г.

больнее ударяют по женщинам, которым зачастую приходится содержать семьи, в то время как безработные мужчины изо всех сил пытаются заработать на жизнь[75].

97. Несмотря на некоторое послабление режима блокады в 2019 году, сохранились жёсткие ограничения на передвижение людей и товаров в Газу и из Газы[76]. Хотя израильский рынок труда официально остаётся закрытым для жителей Газы, миссии сообщили, что всё больше палестинцев проходят через пункт пропуска в Эрезе, якобы предъявляя разрешения на торговлю, чтобы работать подёнщиками в Израиле. Неизбежными последствиями их работы в Израиле по таким разрешениям стали их непризнание в качестве работников и, как следствие, отсутствие у них прав, в том числе на социальную защиту, а также риск работы в плохих условиях.

98. Сельское хозяйство и рыболовство являлись основой экономики Газы, однако они были разрушены 13 годами блокады и следующих друг за другом войн. Ограничения на доступ продолжают серьёзно подрывать перспективы возрождения обоих секторов.

99. Совокупный улов рыбаков Газы в период с января по август 2019 года увеличился на 34% по сравнению с тем же периодом 2018 года. Однако их выручка возросла менее чем на 10% по сравнению с аналогичным периодом 2018 года[77]. В настоящее время промысловая зона рыболовной отрасли Газы расширена до 15 морских миль вдоль южной и центральной частей побережья Газы[78]. Тем не менее ситуация остаётся непредсказуемой: в период с апреля по октябрь 2019 года ограничения на лов рыбы менялись 14 раз, включая полное закрытие промысловой зоны военно-морскими силами в трёх случаях после эскалации насилия[79]. Рыбакам по-прежнему угрожает опасность обстрелов со стороны сил Израиля, контролирующих зональные ограничения: в ходе рейдов по соблюдению лимитов на лов рыбы были захвачены или повреждены 19 рыболовецких судов и сетей. В 2019 году израильские власти вернули 66 ранее изъятых лодок, хотя некоторые из них были серьёзно повреждены или возвращены без двигателей[80].

100. Значительная часть возделываемых земель в Газе расположена в буферной зоне вдоль заградительного периметра. Палестинские собеседники сообщили миссии, что в этих районах сохраняются трудности с проведением сельскохозяйственных работ. Спорадические и непредсказуемые рейды израильских сил безопасности продолжались даже там, где были сняты ограничения на сельскохозяйственную деятельность, что сказалось на экономической жизнеспособности земледелия.

Достойный труд для палестинцев на израильском рынке труда

101. Всё больше палестинских мужчин и женщин работают на израильском рынке труда. Ряд собеседников подтвердили структурные неблагоприятные факторы, с которыми сталкиваются эти работники. К ним относятся ограниченные возможности и перспективы, ограничения на передвижение и низкий уровень осведомленности о правах, которые усугубляются системой разрешений, привязывающих палестинского работника к конкретному работодателю, выплата заработной платы наличными и фиктивная

[75] Брифинг для Совета Безопасности о ситуации на Ближнем Востоке, 24 февраля 2020 г.

[76] УКГД: “Gaza Blockade”.

[77] УКГД: “Gaza’s Fisheries: Record Expansion of Fishing Limit and Relative Increase in Fish Catch; Shooting and Detention Incidents at Sea Continue”, in *Humanitarian Bulletin*, октябрь 2019 г.

[78] УКГД: “Gaza’s Fisheries”; брифинг для Совета Безопасности о ситуации на Ближнем Востоке, 24 февраля 2020 г.

[79] УКГД: “Gaza’s Fisheries”.

[80] УКГД: “Gaza’s Fisheries”.

отчётность о социальных выплатах. Независимо от наличия у них разрешения на работу лишь немногие палестинцы имеют письменные или устные трудовые договоры, и лишь немногим более 40% получают квитанции об оплате труда[81].

102. Пробки по-прежнему наблюдаются в крупных КПП, особенно в Калькилье и Тулькарме, где работникам как и прежде приходится вставать рано утром, чтобы прибыть на работу вовремя. Тем не менее миссия получила сведения о том, что в двух из семи основных КПП значительно сократилась продолжительность процедур проверки: теперь благодаря цифровизации работники с магнитными картами могут проходить через КПП Вифлеема и Каландии менее чем за 30 минут. Однако многие палестинские работники по-прежнему сталкиваются с препятствиями в связи с обязательным допуском службы безопасности, без наличия которого разрешения могут быть аннулированы. Миссия была проинформирована о том, что новое приложение для мобильных телефонов, введенное Координацией правительственной деятельности на территориях (КОГАТ), позволяет работникам проверять, было ли отозвано их разрешение по соображениям безопасности, и отправлять запрос один раз в год в Гражданскую администрацию относительно удаления их имени из «чёрного списка». Израильские НПО продолжают помогать палестинским работникам, попавшим в чёрный список, получить или восстановить свои разрешения на въезд в Израиль, поддерживая контакты с израильскими районными координационными и связными бюро или подавая исковые заявления в израильские суды[82].

103. По оценкам, 26 000 палестинцев работают без разрешений в Израиле и поселениях, главным образом на небольших предприятиях. Их положение делает их чрезвычайно уязвимыми в плане эксплуатации, жестокого обращения и серьёзных опасностей в сфере безопасности и гигиены труда. Неудивительно, что неформальная занятость среди незарегистрированных палестинцев высока, а социальная защита практически отсутствует.

104. Давно объявленные реформы системы разрешений, проводимые с 2016 года, направлены на устранение чрезмерной власти работодателей и посредников над палестинскими работниками и, в конечном итоге, на ликвидацию практики посредничества и повышение уважения прав работников. Процесс реализации реформы протекает медленно. Миссия была проинформирована о том, что в соответствии с предлагаемой новой системой выдача разрешений будет основываться на экономических критериях[83] и палестинские работники больше не будут привязаны к одному заранее определённому израильскому работодателю. Онлайн-платформа для подбора работников востребованных специальностей, разработанная КОГАТ, позволит работодателям напрямую нанимать палестинских работников после получения ими допуска органов безопасности, прохождения обучения и регистрации на платформе. Работникам также будет предоставлен определённый период времени, чтобы найти новую работу в Израиле[84]. После успешного небольшого пилотного проекта в промышленной зоне Атарот должна была быть развёрнута онлайн-платформа в строительном секторе. Эти планы были отложены вследствие отсутствия нового правительства Израиля с утверждённым бюджетом, а также осуществления мер по сдерживанию распространения пандемии COVID-19.

[81] Гистадрут: “Report of the Inter-Ministerial Team regarding Palestinian Workers Lawfully Employed in Israel”, письмо председателя от 19 июня 2019 г.; Палестинская национальная администрация: “Israeli Violations Report for 2019”; Всеобщая федерация профсоюзов Палестины (ВФПП), презентация генерального секретаря о положении палестинских работников, 3 марта 2020 г.; ЦБСП: таблицы с микроданными, 2020 г.

[82] MachsomWatch, “Invisible Prisoners”, 12 февраля 2020 г.

[83] Wifag Adnan and Haggay Etkes, “Illicit Trade in Work Permits for Palestinian Workers in Israel: Current Conditions and Approved Reform” (Банк Израиля, 2019 г.).

[84] Adnan and Etkes.

105. Хотя предлагаемая реформа относительно выдачи разрешений может значительно сократить торговлю разрешениями[85], испытывается обеспокоенность по поводу того, что реформа не учитывает должным образом структурные недостатки, с которыми сталкиваются палестинские работники на израильском рынке труда, включая привязку работника к работодателю, указанному в разрешении[86]. Это потребует систематического сотрудничества между Палестинской национальной администрацией и Израилем в соответствии с Парижским протоколом об экономических отношениях 1994 года[87]. В настоящее время такое сотрудничество, по-видимому, практически отсутствует. Ни онлайн-платформа, ни тренинги по охране труда, технике безопасности и навыкам перед отъездом, запланированные различными израильскими учреждениями, не распространяются на их палестинских коллег. С палестинской стороны в октябре 2019 года было принято решение о судебном преследовании палестинских подрядчиков, торгующих разрешениями на работу[88].

106. В 2019 году миссия отметила некоторые позитивные шаги, направленные на устранение высокого уровня безопасности и угрозы здоровью в израильском строительном секторе в рамках трёхстороннего соглашения, подписанного в ноябре 2018 года. Во время реализации соглашения отдел по связям с общественностью израильского Министерства труда и социальных дел увеличил количество инспекционных посещений (приблизительно 8000 в 2019 г. по сравнению с 7215 в 2018 г.) и приказал закрыть 1635 строительных площадок по сравнению с 187 в 2018 году[89].

107. Большинство несчастных случаев произошло в строительной отрасли. По данным израильского Министерства труда, социальных дел и социальных служб, 17 палестинцев погибли в результате несчастных случаев на строительных площадках в 2019 году[90]; Министерство труда Палестины зарегистрировало 28 несчастных случаев со смертельным исходом на израильских рабочих местах в 2019 году, но не разбило их по секторам[91].

108. Ряд израильских учреждений предприняли шаги для повышения осведомлённости о нормах в области безопасности и гигиены труда среди палестинских работников, например с помощью национальной горячей линии, мобильного учебного подразделения, обеспечивающего охрану труда и подготовку в области здравоохранения на КПП, поездок на места и распространения информации и средств защиты[92]. Всеобщая федерация

[85] Adnan and Etkes.

[86] Письмо председателя Гистадрута правительству Израиля от 19 июня 2019 г.: “Re: Report of the Inter-Ministerial Team Regarding Palestinian Workers Lawfully Employed in Israel”.

[87] Соглашение по Газе и Иерихону, Приложение IV, Протокол по экономическим взаимосвязям между правительством государства Израиль и ООП, представляющей палестинский народ, Париж, 1994 г. В Протоколе предусмотрено, что направлением на работу и трудоустройством палестинских работников в Израиле должны заниматься израильские службы занятости в соответствии с законодательством Израиля. В нём уточняется, что «палестинская сторона имеет право регулировать занятость палестинских работников в Израиле посредством службы занятости Палестины и что служба занятости Израиля будет сотрудничать и координировать действия в этом отношении» (статья VII, п. 1).

[88] Совет министров, резолюция № 8 2019 г., касающаяся поправок к нормативным актам о частных бюро по найму, неофициальный перевод, 28 октября 2019 г.; *Al-Monitor*, “PA Seeks to Protect Rights of Palestinians Working in Israel”, 30 октября 2019 г.

[89] Министерство труда, социальных дел и социальных служб: “Supplementary Information and Updates on Palestinian Workers in Israel”.

[90] Министерство труда, социальных дел и социальных служб: “Supplementary Information and Updates on Palestinian Workers in Israel”.

[91] Палестинская национальная администрация: “Israeli Violations Report for 2019”.

[92] Министерство труда, социальных дел и социальных служб: “Supplementary Information and Updates on Palestinian Workers in Israel”; Израильский институт безопасности и гигиены труда: “Overview for the ILO Mission: 2019”; Гистадрут: “Meeting with ILO Annual Mission on Situation of Palestinian Workers”, 12 марта 2020 г., презентация.

труда в Израиле (Гистадрут) также активизировала свою помощь палестинским рабочим, изменив свой устав, чтобы палестинские рабочие в Израиле теперь имели право на полноправное членство в профсоюзе[93]. Комитет по рассмотрению жалоб, созданный в рамках коллективного договора для строительной отрасли, рассмотрел более 1000 дел в 2019 году.

109. Обеспокоенность по поводу растущих пробелов в защите палестинских рабочих стала особенно острой. В мае прошлого года межведомственный комитет (созданный в декабре 2016 г.) сформулировал рекомендации об упразднении посреднической функции отдела платежей Управления по вопросам народонаселения, иммиграции и границ в отношении выплаты социальных пособий[94]. Таким образом, палестинские работники, как и израильские работники, будут получать причитающиеся им выплаты, такие как постоянная заработная плата и выплаты за неиспользованный ежегодный отпуск и отпуск по болезни, непосредственно от работодателя, указанного в их разрешении; пенсионные взносы будут выплачиваться непосредственно в пенсионный фонд.

110. В прошлом году миссия уже отмечала, что по состоянию на январь 2019 года отдел выплат прекратил сбор взносов работодателей за отпуск по болезни, которые таким образом были переведены в управляемый правительством фонд, в который палестинские работники могут обращаться в случае болезни. Однако сообщается, что этот фонд остаётся мало используемым[95]. Это подтверждается данными ЦБСП за 2019 год, которые подтверждают, что весьма немногие палестинские работники получали социальные пособия по причине болезни[96]. Это указывает на критические пробелы в защите, хотя израильские и палестинские работники пользуются равными правами в соответствии с израильским трудовым законодательством. Эти пробелы, вероятно, сохранятся до тех пор, пока не будут устранены структурные недостатки, пагубно сказывающиеся на палестинских рабочих, и не будет создан надёжный механизм контроля и правоприменения.

[93] Презентация Гистадрута от 12 марта 2020 г.

[94] Tali Heruti-Sover, “Israel Seeks to Increase Enforcement and Protection for Palestinian Workers in Israel”, in *Haaretz*, 1 мая 2019 г.; программный документ Гистадрута, 10 июня 2019 г. Подразумевается и то, что отдел платежей прекратит в централизованном порядке производить вычеты у различных учреждений и организаций, таких как Управление налогообложения, Национальный институт страхования, органы страхования пенсий, организации работников и работодателей, Фонд стимулирования и развития строительного сектора и Палестинская национальная администрация.

[95] Программный документ Гистадрута, 22 декабря 2019 г.

[96] ЦБСП: ежеквартальные обследования рабочей силы, 2019 г.

4. Государственное управление и институциональное строительство во всё более нестабильных условиях

111. Усилия Палестинской национальной администрации по укреплению органов государственного управления продолжились в течение 2019 года и в начале 2020 года, как это было предусмотрено соглашениями Осло. Они включали создание и укрепление основ политики и регулирования, в том числе инициативы в социально-трудовой сфере, в соответствии с договорами о правах человека и передовой практикой[97]. В 2019 году Палестинская национальная администрация присоединилась к четырём факультативным протоколам к международным актам по правам человека, конкретно касающимся прав женщин, детей, лиц с ограниченными возможностями и, в более широком смысле, гражданских и политических прав[98]. Однако её способность обеспечивать эффективное управление, выполнять международные обязательства и защищать права граждан по-прежнему ограничена тупиковыми политическими процессами, обусловленными как оккупацией, так и внутренним раздором.

112. Сокращение иностранной помощи, спор о таможенных сборах и принятие мер жёсткой экономии серьёзно ограничивают финансы, ещё сильнее подрывая способность Палестинской национальной администрации осуществлять управление. Её чрезвычайный бюджет в значительной степени зависел от заимствований у банков и увеличения налоговых поступлений, особенно со стороны представителей либеральных профессий (то есть юристов, нотариусов и врачей) и самозанятых работников[99] одновременно с реализацией стратегии уменьшения зависимости от Израиля и укрепления отношений с донорами, с тем чтобы восстановить прежние объёмы иностранной помощи[100].

113. Несколько собеседников миссии, представители организаций гражданского общества и договорных органов ООН по правам человека вновь выразили обеспокоенность снижением уровня доверия граждан к системе управления и сужением гражданского пространства[101]. В условиях, когда в течение более 12 лет не проводились выборы, а Палестинский законодательный совет не функционировал с 2006 года, Палестинская национальная администрация продолжала издавать законы в форме президентских указов-декретов, не признающихся или не применяемых в Газе, что приводит к множественности законов[102]. В декабре 2019 года большинство палестинских политических

[97] Совет министров Палестины постановил 7 марта 2017 г. сформировать комитет по гармонизации законодательства и поручил ему активно приводить законодательство Палестины в соответствие с международными конвенциями. Источник: Палестинская национальная администрация (ПНА), Министерство иностранных дел: “Palestinian Legislation Harmonization Committee” (личная корреспонденция), нет данных.

[98] Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Факультативный протокол к Конвенции о правах ребёнка, касающийся процедуры сообщений, Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов и второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни; Комитет ООН по правам ребёнка (КПР): *Заключительные замечания по первоначальному докладу Государства Палестина*, 6 марта 2020 г., CRC/C/PSE/CO/1, п. 3.

[99] Группа Всемирного банка: *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26 сентября 2019 г.; ПНА: *National Policy Agenda: Putting Citizens First* (неофициальный перевод), декабрь 2016 г.

[100] ЮНСКО: *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26 сентября 2019 г., p. 9.

[101] КПР: *Concluding Observations on the Initial Report of the State of Palestine*; Комитет по ликвидации расовой дискриминации: *Concluding Observations on the Combined Initial and Second Periodic Reports of the State of Palestine*, 20 сентября 2019 г., p. 4; Совет по правам человека ООН: “High Commissioner Updates the Human Rights Council on Human Rights Concerns, and Progress, Across the World”, 27 февраля 2020 г.; *Аль-Хак*: “Al-Haq Submission to the Committee on the Rights of the Child on the First Periodic Review of the State of Palestine”, январь 2020 г.

[102] КПР: *Concluding Observations on the Initial Report of the State of Palestine*, 6 марта 2020 г., para. 8(a).

партий на Западном берегу и фактические власти в Газе согласились провести законодательные и президентские выборы в течение четырёх месяцев после опубликования указа президента о проведении всеобщих выборов. Однако на момент написания настоящего доклада такой указ не был опубликован.

Управление рынком труда и регулирование вопросов труда: мало видимого прогресса

114. Перспективное видение системы управления рынком труда на оккупированной палестинской территории представлено в трёх взаимосвязанных документах: Повестке дня национальной политики[103], Стратегии развития сектора занятости на 2017–2022 годы[104] и Программе достойного труда Палестины на 2018–2022 годы[105]. Среднесрочный обзор Повестки дня национальной политики и отраслевых стратегий был инициирован в конце 2019 года. Ожидается, что пересмотренная Повестка дня будет опираться на объявленный премьер-министром «кластерный подход» к развитию и стимулировать структурные реформы на основе региональной специализации в ключевых секторах (сельском хозяйстве, промышленности, туризме, сфере услуг и технологий)[106]. Создание рабочих мест, особенно для молодёжи, станет одной из центральных тем пересмотренной Повестки дня национальной политики, в которой будут предусмотрены реформы, направленные на повышение качества профессиональной подготовки[107].

115. Несмотря на обязательство всех сторон участвовать в пересмотре действующего Закона о труде Палестины (№ 7 от 2000 г.), процесс реформ по-прежнему протекает вяло. В течение второй половины 2019 года социальные партнёры и Министерство труда встречались много раз в попытке устранить разногласия по предлагаемым поправкам. Кроме того, был начат национальный консультативный процесс по отражению в текущей реформе положений недавно принятой МОТ Конвенции 2019 года об искоренении насилия и домогательств в сфере труда (190). Завершение подготовки реформы считается крайне важным для приведения законодательства в соответствие с ратифицированными международными договорами по правам человека и соответствующими международными трудовыми нормами, а также для включения требований, касающихся обеспечения гендерного равенства[108].

116. Министерство труда продолжило модернизировать систему инспекции труда, намереваясь полностью оцифровать её базы данных и процедуры к середине 2020 года. Новый департамент по безопасности и гигиене труда должен приступить к работе в течение 2020 года. Продолжается подготовка к организации сертифицированными институтами обучения будущих «контролёров по безопасности и гигиене труда» на предприятиях, как это предусмотрено в указе-декрете № 3 от 2019 года о комитетах и контролёрах по безопасности и гигиене труда на предприятиях. Подготовку прошли 90 инспекторов труда Министерства труда, в том числе 46 женщин, которые в 2019 году осуществили свыше 16 300 проверок (по сравнению с 14 358 в 2018 г.) примерно на 10 600 предприятиях. В результате проверок было принято около 7000 мер в отношении

[103] ПНА: *National Policy Agenda, 2017–2022: Putting Citizens First*, декабрь 2016 г.

[104] ПНА: *Labour Sector Strategy 2017–2022: Path to Decent Work and Eliminating Unemployment*, 2017 г.

[105] МБТ: *The Palestinian Decent Work Programme 2018–2022*, апрель 2018 г.

[106] Например, Калькилья, Тубас и Иерихон образуют «сельскохозяйственные кластеры».

[107] ЮНСКО: *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26 сентября 2019 г.; Группа Всемирного банка: *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26 сентября 2019 г., para. 11; Министерство труда ПНА: “National Employment Strategy”, 27 февраля 2020 г. (личная корреспонденция).

[108] Министерство иностранных дел и экспатриантов ПНА, сектор многосторонних отношений: “Palestinian Legislation Harmonization Committee”, личная корреспонденция, нет данных.

предприятий, не соответствующих требованиям, включая 300 обращений в суд[109]. В 2019 году наблюдался чистый рост всех зарегистрированных на производстве травм (880 по сравнению с 776 в 2018 г.) и смертельных случаев (20 по сравнению с 7 в 2018 г.). Кроме того, на Западном берегу свыше трети работников частного сектора — мужчины и женщины — всё ещё получают меньше минимального размера заработной платы, трети всех работников отказывают в выплате выходного пособия и менее трети пользуются трудовыми льготами и пособиями, такими как участие в пенсионном фонде, в который платят взносы работодатели, оплачиваемый ежегодный отпуск, отпуск по болезни или отпуск по беременности и родам. В Газе 92% работников частного сектора зарабатывают меньше минимума и редко, если вообще когда-либо, пользуются трудовыми льготами и пособиями[110].

117. Министерство труда, Комитет по гармонизации законодательства и Всеобщая федерация профсоюзов Палестины (ВФПП) подчёркивают необходимость создания специализированных трудовых судов как средства, которое позволит лучше и быстрее разрешать трудовые споры[111]. К середине 2019 года в гражданских судах Палестины оставалось около 21 000 нерассмотренных дел, связанных с занятостью[112]. Министерство труда ведёт переговоры с Высшим судебным советом о возможности создания специализированных трудовых судов.

Социальный диалог и трипартизм: мало ощутимых результатов

118. Трёхсторонний социальный диалог по вопросам корректировки минимального размера заработной платы в стране продолжался, хотя и медленно. По просьбе Министерства труда и социальных партнёров МОТ выполнила исследование, посвящённое минимальной заработной плате на оккупированной палестинской территории, и в июле 2019 года представила свои заключения Национальному комитету по заработной плате[113]. Исследование закладывает основу для трёхстороннего диалога о мерах политики, которые могут улучшить существующую систему минимальной оплаты труда. Хотя существует широкий трёхсторонний консенсус в отношении необходимости повышения минимального размера оплаты труда (который с 2012 г. остаётся на уровне 1450 шекелей в месяц), после пяти заседаний в 2019 году и в начале 2020 года Национальный комитет по заработной плате не смог прийти к ясной общей позиции, особенно в силу взглядов, распространённых в рядах работодателей и представителей торговых палат[114].

119. Двухсторонний и трёхсторонний социальный диалог по законопроекту о профсоюзных организациях продолжился в 2019 году и в начале 2020 года, хотя был достигнут незначительный прогресс. Несмотря на то что Министерство труда и ВФПП выразили полную готовность завершить разработку законопроекта в 2020 году и привести его в соответствие с Конвенцией 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) и Конвенцией 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98), разногласия сохраняются. Работодатели продолжают возражать против того, чтобы их организации подпадали под действие закона, на том основании, что

[109] Министерство труда ПНА: “General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019”.

[110] ЦБСП: ежеквартальные обследования рабочей силы, 2019 г.

[111] ПНА: “General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019”; ПНА: “Palestinian Legislation Harmonization Committee”; ВФПП: презентация от 3 марта 2020 г.

[112] Ahmad Melhem: “Palestinian Workers Might Finally Have Labor Courts To Settle Their Cases”, in *Al Monitor*, 23 мая 2019 г.

[113] МБТ: “Technical Review of the Minimum Wage in the OPT”, июль 2019 г.

[114] Министерство труда ПНА: “Labour Policy Unit: Annual Report 2019”, p. 2.

он потенциально может подорвать действующее законодательство о членстве торговых палат и о праве работодателей создавать при них отраслевые комитеты[115]. Последний вариант законопроекта обсуждался в июле 2019 года только ВФПП и Министерством труда и в силу отсутствия трёхстороннего консенсуса был отсрочен.

120. На оккупированной палестинской территории не существует отраслевых коллективных соглашений. Однако ряд соглашений заключён на уровне предприятий. Так, в секторах здравоохранения, банковского дела, частного образования и коммуникаций заключено несколько соглашений между профсоюзами и отдельными крупными предприятиями. В большинстве случаев они являются результатом процессов, поддерживаемых Министерством труда по просьбе профсоюзов, которые запрашивают помощь в разрешении трудовых споров. В 2019 году поступило 18 таких запросов, хотя было заключено только два коллективных соглашения[116].

121. Одной из причин отсутствия масштабных коллективных соглашений на отраслевом уровне является то, что работодатели и торговые палаты (около 90 организаций в 2019 г.) часто организуются по регионам, а не по отраслям. Без чётко назначенных отраслевых партнёров со стороны работодателей шансы профсоюзов (537 организаций в 2019 г.)[117] на участие в отраслевом диалоге, не говоря уже о достижении соглашений, ограничены. В октябре 2019 года ВФПП развернула кампанию, чтобы дать женщинам, работающим в частных школах и частных детских садах, возможность создавать организации и вести переговоры с работодателями о заключении полноценного отраслевого коллективного соглашения по вопросам заработной платы и условий труда. Пять организаций на уровне мухафазов, представляющих большинство собственников школ (работодателей), видят свою роль скорее как лоббистские группы, чем участники трудовых отношений[118].

122. На фоне пандемии COVID-19 в середине марта 2020 года министр труда вместе с руководством Координационного совета частного сектора и ВФПП подписали трёхсторонний социальный пакт о смягчении последствий чрезвычайного положения, объявленного Палестинской национальной администрацией. Согласно его положениям частным работодателям, пострадавшим от кризиса, разрешается выплатить работникам лишь половину заработной платы (или как минимум 1000 шекелей) за март и апрель 2020 года в качестве альтернативы увольнению работников. Вторая половина будет выплачена по окончании кризиса. Пакт также обязывает подписавшие его стороны работать над созданием чрезвычайного фонда возмещения убытков работодателей и работников, пострадавших в результате чрезвычайного положения[119].

Социальная защита: проблемы и возможности

123. Действие закона о социальном обеспечении 2016 года, который, помимо прочего, позволил в 2018 году создать Палестинскую корпорацию социального обеспечения, было приостановлено указом президента от 28 января 2019 года после широкомасштабных протестов против него, вспыхнувших на Западном берегу в конце 2018 года. Протестующие критиковали закон за требование об уплате больших взносов без достаточных

[115] МБТ: *Положение трудящихся оккупированных арабских территорий*, ILC.108/DG/APP, 2019 г., п. 119.

[116] ПНА: “General Directorate for Labour Relations: Annual Report 2019”.

[117] ПНА: “General Directorate for Labour Relations: Annual Report 2019”.

[118] Amer Madi: “Study on Current Industrial Relations and Working Conditions in Private Schools and Kindergartens”, 2019 г. (неизданная работа).

[119] Министерство труда ПНА, Координационный совет частного сектора и ВФПП: “Agreement between the Tripartite Constituents during the State of Emergency”, Рамаллах, 16 марта 2020 г. (личная корреспонденция, неофициальный перевод).

гарантий обслуживания, а также за то, что он не обеспечивал достаточного охвата работников за пределами формального рынка труда. При этом одним из главных приоритетов Палестинской национальной администрации и социальных партнёров остаётся создание системы социального обеспечения работников частного сектора и их семей с предоставлением им пособий по старости, нетрудоспособности и смерти, а также пособий на случай производственных травм и пособий по беременности и родам. Это также является важной частью Повестки дня национальной политики и Стратегии развития сектора занятости[120]. Миссии сообщили о продолжающихся консультациях между Министерством труда, Палестинской корпорацией социального обеспечения и социальными партнёрами с целью принять «дорожную карту» инклюзивного национального диалога по любым будущим реформам в области социального обеспечения работников частного сектора.

124. Между тем, социальные пособия получают только работники государственного сектора — примерно четверть всех занятых палестинцев[121]. По результатам актуарной оценки программ государственных пенсий, представленным МОТ в феврале 2020 года, правление Пенсионного агентства Палестины — органа, отвечающего за администрирование этих программ, — приняло решение об учреждении технического комитета для совместной работы с МОТ над вариантами повышения финансовой устойчивости программ в ближайшей и долгосрочной перспективе.

Содействие занятости, профессиональная подготовка и предпринимательство: перезагрузка системы

125. В конце 2019 года Палестинская национальная администрация инициировала формальный процесс разработки первой национальной стратегии в сфере занятости как комплексной основы всех программ и действий в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. Кабинет министров поручил трёхсторонней межминистерской рабочей группе, возглавляемой министром труда, разработать стратегию, опираясь на рекомендации диагностического исследования занятости, проведённого МОТ в 2018 году[122].

126. Ключевую роль в реализации национальной стратегии в сфере занятости будут играть государственные службы занятости. В настоящее время проводится ревизия этих служб, с тем чтобы подготовить рекомендации о путях совершенствования услуг и действующих программ на рынке труда для лиц, ищущих работу[123]. Речь идёт о политическом содержании услуг и программ и о возможностях государственных учреждений по предоставлению, мониторингу и оценке государственных услуг в сфере занятости. Ожидается, что на основе подготовленных рекомендаций будет разработан стратегический план модернизации и укрепления потенциала государственных служб занятости.

127. Палестинский фонд занятости и социальной защиты продолжает оказывать содействие созданию рабочих мест посредством государственно-частных партнёрств. Следуя своему стратегическому плану на 2018–22 годы, Фонд в 2019 году профинансировал около 470 проектов для микро- и малых предприятий, ориентированных, в том числе,

[120] Министерство социального развития ПНА: “Sector results and responsibilities: Results we want to achieve and the role of partners”, нет данных (личная корреспонденция).

[121] ЦБСП: ежеквартальные обследования рабочей силы, 2019 и 2020 гг.

[122] МБТ: *The Occupied Palestinian Territory: An Employment Diagnostic Study*, Бейрут, 4 апреля 2018 г.

[123] К этим услугам и программам относятся консультации по вопросам трудоустройства, профессиональной подготовки и предпринимательства, а также помощь в поиске работы и подаче заявления о приёме на работу.

на безработных молодых выпускников и членов кооперативов. Эти проекты помогли создать около 2400 рабочих мест, преимущественно временного характера, в том числе для лиц с ограниченными возможностями. Примерно две пятых из всех проектов, призванных обеспечить населению источники дохода, адресовались женщинам[124].

128. Одновременно финансируемая рядом доноров Программа расширения экономических прав и возможностей палестинских семей, осуществляемая под эгидой Программы развития Организации Объединённых Наций (ПРООН) и Министерства социального развития, направлена на увязку социальной защиты со стратегиями расширения экономических прав и возможностей малоимущих и незащищённых семей в интересах повышения их уровня жизни и предоставления им возможностей для получения стабильных доходов. Начиная с 2006 года программой воспользовалось около 16 000 семей[125] и, по данным Министерства социального развития, было создано около 52 000 рабочих мест.

129. Кооперативы и социальное предпринимательство могут служить важными средствами расширения возможностей трудоустройства палестинских женщин и мужчин и получения ими доходов в соответствии со Стратегией развития кооперативного сектора Палестины на 2017–22 годы[126]. Помимо устранения политических и нормативных пробелов, выявленных после принятия закона о кооперативах в 2017 году, Агентству по кооперативным работам было поручено подготовить предложения о пересмотре Стратегии развития кооперативного сектора и внесении поправок в закон о кооперативах, с тем чтобы укрепить институциональные основы и режим регулирования деятельности кооперативов. Ключевыми приоритетами остаются создание Института кооперативного развития и Фонда кооперативного развития, а также укрепление Агентства кооперативных работ.

130. Поддержка предпринимательства среди технологических стартапов широко рассматривается как важный шаг к снижению уровня безработицы молодёжи на Западном берегу и в Газе. Однако в среднем за год создаётся только около 20 таких новых предприятий с медианным распределением лишь по три рабочих места на каждом из них. Мало новых предприятий создаётся женщинами[127]. Бизнес-ускорители и инкубаторы, такие как Gaza Sky Geeks, Flow и Палестинский инкубатор информационно-коммуникационных технологий, представители ряда которых встретились с миссией, поддерживают местные стартапы на ранних этапах развития, предоставляя им офисные помещения, административную поддержку и программы наставничества по развитию навыков предпринимательства. Однако все они очень сильно зависят от финансирования за счёт средств доноров и государственного бюджета. В настоящее время дорабатываются пересмотренный законопроект о компаниях и законопроект о конкуренции, которые помогут создать благоприятные условия для начинающих предпринимателей[128].

Содействие расширению экономических прав и возможностей женщин

131. Палестинские женщины сталкиваются с многочисленными препятствиями на пути к трудоустройству, обретению контроля над ресурсами и защите своих прав.

[124] ПНА, Палестинский фонд занятости и социальной защиты: *A Summary of Achievement of the Palestinian Fund for Employment, 2018–19*.

[125] ПРООН: *Palestinian Families Economic Empowerment Programme (DEEP)*.

[126] Министерство труда ПНА: “The Cooperative Sector Strategy in the Framework of the Labour Sector Strategy: Reform and Development”, 2017 г.

[127] Всемирный банк: *Tech Startup Ecosystem in West Bank and Gaza: Findings and Recommendations*, 2019 г.

[128] Всемирный банк: *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, сентябрь 2019 г., para. 33.

Основные препятствия определены в Национальной стратегии содействия гендерному равенству, справедливости и расширению прав и возможностей женщин на 2017–2022 годы[129]. Гендерная дискриминация в сфере труда по-прежнему широко распространена в формальной и неформальной экономике. Работающие женщины зарабатывают в среднем на 25% меньше, чем коллеги-мужчины в частном секторе. Совместное исследование Министерства труда, Федерации палат торговли, промышленности и сельского хозяйства Палестины и ВФПП, посвящённое условиям труда в частном секторе образования, в частности в детских садах и школах, где среди работников преобладают женщины, выявило низкий уровень оплаты труда и серьёзные бреши в соблюдении требований законодательства о ежегодном отпуске и отпуске по болезни[130]. В 2019 году Министерство труда развернуло кампанию за соблюдение требований о минимальной оплате труда в детских садах и школах, а также в других отраслях с высоким уровнем участия женщин, таких как секретарские услуги, текстильное и швейное производство[131].

132. В соответствии с замечаниями Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) Палестинская национальная администрация продолжает пересматривать и гармонизировать законодательство, чтобы обеспечить его соответствие Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин[132]. К началу 2020 года законодательство о защите семьи и поправки к Уголовному кодексу, Кодексу о личном статусе и Закону о труде оставались в форме проектов, а рассмотрение нового закона о социальном обеспечении (с важными последствиями для охраны материнства) было отсрочено. В этих условиях Национальный комитет по вопросам занятости женщин, ВФПП и женские организации продолжили выступления за принятие всеобъемлющих положений о недопущении дискриминации, равной оплате за труд равной ценности, охране материнства и защите от гендерного насилия. Также были выдвинуты требования о разработке межотраслевого стратегического плана по улучшению положения женщин[133].

133. Женщины по-прежнему недопредставлены в процессах принятия решений в государственной и частной сферах, в том числе в органах государственного управления, профсоюзах и организациях работодателей. В новом правительстве, приведённом к присяге 13 апреля 2019 года, женщины возглавляют лишь три из 18 министерств — столько же, сколько в предыдущем правительстве. После информационно-просветительской кампании ВФПП 2019 года, посвящённой правам женщин, в её ряды влилось около 1700 женщин. Однако участие женщин остаётся на низком уровне в профсоюзах, где они занимают менее 20% руководящих должностей. Женщины также крайне недопредставлены в торговых палатах, и ни одна женщина не входит в состав правления Федерации палат торговли, промышленности и сельского хозяйства Палестины. В целом не соблюдается минимальная квота представительства женщин в 30%, установленная КЛДЖ для всех учреждений[134], включая назначаемые и выборные должности в органах местного самоуправления, профсоюзах и организациях работодателей.

[129] Министерство по делам женщин ПНА: “National Strategy for Promoting Gender Equality, Justice and Empowerment of Women 2017–2022”, 2017 г.

[130] Madi, 2019 г.

[131] ПНА: “General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019”.

[132] КЛДЖ: *Заключительные замечания по первоначальному докладу Государства Палестина*, 25 июля 2018 г., пп. 14–15; ПНА: «Комитет по гармонизации палестинского законодательства».

[133] Всеобщий союз палестинских женщин: “Palestinian Women: Resilience and Steadfastness in the Face of Critical National and Social Challenges”, брифинг для миссии по изучению фактов, направленной Генеральным директором МБТ, 4 марта 2020 г.

[134] КЛДЖ: *Заключительные замечания по первоначальному докладу Государства Палестина*, п. 30.

134. Женщины по-прежнему сталкиваются с серьёзными препятствиями юридического и бытового характера в сфере предпринимательства. Это не позволяет им, к примеру, осуществлять базовые права собственности, без которых не может быть предпринимательства[135]. Согласно базе данных Всемирного банка, посвящённой различиям в правовом статусе женщин и мужчин в сфере предпринимательства, Западный берег и Газа занимают последнее место среди 190 стран мира (по показателям, отражающим различия правового статуса в отношении мобильности, занятости, оплаты труда, семейного положения, родительского статуса, предпринимательства, активов и пенсий)[136]. КЛДЖ выражает обеспокоенность в связи с решением Конституционного суда № 4 (2017) от 19 ноября 2017 года, в котором он постановил, что международные конвенции, такие как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, имеют преимущественную силу над национальным законодательством только в той мере, в которой они согласуются с национальной, религиозной и культурной самобытностью палестинского народа[137].

Группы населения в уязвимом положении

135. Палестинский Закон о труде (№ 7 от 2000 г.) запрещает приём на работу детей в возрасте до 15 лет, а также привлечение детей в возрасте от 15 до 17 лет к опасным работам и их работу в течение продолжительного времени. Согласно имеющимся данным, полученным из обследований домашних хозяйств, труд детей в возрасте от 10 до 14 лет встречается очень редко[138]. В 2019 году инспекторы труда посетили 10 601 объект (примерно с 60 000 работников) и обнаружили там 106 работающих детей в возрасте от 8 до 15 лет, в частности, на предприятиях обрабатывающей промышленности и торговли[139]. Судя по всему, детский труд наиболее распространён на семейных предприятиях и среди неформальных уличных торговцев[140]. По данным Министерства труда, увеличивается число детей, работающих в качестве неформальных уличных торговцев на перекрёстках дорог, а также число детей, занимающихся попрошайничеством[141].

136. В октябре 2019 года возобновивший работу Национальный совет по делам детей принял участие в разработке и мониторинге политики по защите прав детей, включая искоренение детского труда[142]. Министерство социального развития приняло решение о включении начиная с 2020 года детей в состав технических комитетов сетей по защите детей, отвечающих за выявление случаев эксплуатации детей и их направления в службы защиты и реабилитации. В заключительных замечаниях Комитет ООН по правам ребёнка рекомендовал Палестинской национальной администрации подготовить комплексную политику и стратегии, нацеленные на осуществление и мониторинг соблюдения прав ребёнка[143].

---

[135] Всемирный банк: *Enhancing Job Opportunities for Skilled Women in the Palestinian Territories*, 20 сентября 2018 г., p. xii.

[136] Всемирный банк: *Women, Business and the Law 2020*, p. 48.

[137] КЛДЖ: *Заключительные замечания по первоначальному докладу Государства Палестина*, п. 12.

[138] МБТ: *Положение трудящихся оккупированных арабских территорий*, 2019 г., п. 134.

[139] Министерство труда ПНА: “General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019”.

[140] Defence for Children International – Palestine et al.: *Children’s Rights in Palestine: Joint Alternative Report to the State of Palestine’s Initial Report to the Committee on the Rights of the Child*, 20 апреля 2019 г., pp. 48–50.

[141] Министерство труда ПНА: “General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019”.

[142] Страновая группа Организации Объединённых Наций: “State of Palestine – Update”, личная корреспонденция, ноябрь 2019 г.

[143] КПР: *Concluding Observations on the Initial Report of the State of Palestine*, 6 марта 2020 г., para. 11.

137. В 2014 году на оккупированной палестинской территории вступила в силу Конвенция о правах инвалидов. Лица с ограниченными возможностями, особенно женщины, по-прежнему сталкиваются с проявлениями социальной изоляции и препятствиями на пути к трудоустройству и социальной защите. К примеру, действующая политика и законодательство, в том числе Закон № 4 от 1999 года о правах инвалидов, не обеспечивают эффективного контроля и выполнения обязательств работодателей по предоставлению лицам с ограниченными возможностями разумных условий, чтобы они могли достойно выполнять свою работу, и по их защите от насилия и домогательств[144].

138. Четвёртый проект поправок к Закону № 4 от 1999 года был подготовлен в 2019 году. Он был разослан для заключительного раунда общественных консультаций, координируемых Палестинской коалицией по вопросам инвалидности, которая состоит из представителей ряда организаций гражданского общества и Министерства труда[145]. Законопроект должен быть передан на рассмотрение Совета министров в 2020 году, прежде чем он будет окончательно одобрен президентом. В стадии разработки находится и национальная политика в отношении прав лиц с ограниченными возможностями, которая будет соответствовать Повестке дня национальной политики и Стратегии развития сектора занятости[146]. Ожидается, что в национальной политике особое внимание будет уделяться информированию общественности о праве на достойный труд лиц с ограниченными возможностями, расширению их доступа к профессионально-технической подготовке и обучению, а также мерам в области найма и мониторинга практики обращения с инвалидами после приёма их на работу[147].

Жизнеобеспечение Газы

139. Органы государственного управления и регулирования вопросов труда в Газе продолжают работать в трудных и нестабильных условиях. Из примерно 60 000 государственных служащих в Газе, которым, судя по всему, по-прежнему перечисляет заработную плату Палестинская национальная администрация, 4000 не разрешается работать в государственных учреждениях, контролируемых фактическими властями[148]. Кроме того, после 2017 года около 6400 государственных служащих Палестинской национальной администрации были вынуждены досрочно выйти на пенсию. Они по-прежнему работают всего за 50% ставки с удержанием остальной части из пенсии.

140. Ближневосточное агентство Организации Объединённых Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) является вторым по величине работодателем в Газе, насчитывающим примерно 13 000 штатных сотрудников. С уменьшением донорского финансирования БАПОР также применяет меры жёсткой экономии, в том числе сокращает штат в связи с естественной убылью и вводит режим неполного рабочего дня. Поскольку рабочих мест крайне мало, более 260 000 жителей Газы находятся в списке ожидания краткосрочной работы в рамках одной из

[144] Палестинский альянс за трудоустройство лиц с ограниченными возможностями: “Strategic Plan”, без даты; Фонд ООН в области народонаселения: *Women and Girls with Disabilities: Needs of Survivors of Gender-based Violence and Services Offered to Them*, март 2019 г., section 4.2.4; Палестинская коалиция по вопросам инвалидности: “Developing and Approving a National Policy Regulating the Right of the Persons with Disabilities to Decent Work in Palestine”, программный документ, 20 марта 2020 г.

[145] Программный документ Палестинской коалиции по вопросам инвалидности.

[146] Палестинский альянс за трудоустройство лиц с ограниченными возможностями: “Strategic Plan”.

[147] Среднесрочный обзор выполнения Стратегии развития сектора занятости 2020 г., матрица без даты.

[148] По данным ЦБСП, в государственном секторе Газы занято в общей сложности 110 600 человек. Однако точная численность, статус и заработная плата государственных служащих, находящихся на содержании Палестинской национальной администрации, переоцениваются в данный момент в связи с заявлениями премьер-министра в начале 2020 г.

многочисленных программ «деньги за труд», администрируемых БАПОР, ПРООН или Всемирным банком.

141. Механизм реконструкции Газы обеспечивает снабжение сырьём и материалами строящихся объектов и поддерживает определённый уровень занятости в этом секторе. В 2019 году было восстановлено около 160 домов, разрушенных в ходе военных действий, а 1268 превращённых в руины домов ожидают полного восстановления и примерно 56 000 частично повреждённых домов — ремонта. Более сложные инфраструктурные проекты сдерживаются нехваткой материалов и частыми задержками с принятием решений и доставкой[149].

142. Очень трудно контролировать исполнение принятых Палестинской национальной администрацией законов и нормативных положений о труде, особенно тех, что касаются безопасности и гигиены труда и минимальной заработной платы. Располагая всего 12 инспекторами труда, включая четырёх женщин, принятых на работу в 2020 году, органы инспекции труда по-прежнему испытывают проблемы с проверкой многочисленных предприятий в Газе, сталкиваясь при этом с ростом сопутствующих рисков. Трагическим свидетельством этого стал взрыв в пекарне в лагере беженцев Нуссейрат в центральной части Газы, который произошёл во время посещения миссии в марте 2020 года: в результате взрыва погибли девять человек, в том числе шесть детей, и шестьдесят получили ранения[150]. Один из судов постановил28 октября 2019 года, что компания электроснабжения Газы, Gaza Electricity Distribution Company, должна платить 1050 подрядным работникам минимальную заработную плату в соответствии с Законом Палестины о труде (№ 7 от 2000 г.), а также надбавку за работу в трудных условиях[151]. Однако, в целом, практически все работники Газы получают намного меньше, чем законодательно установленный минимум оплаты труда, а их доступ к правосудию остаётся крайне ограниченным.

143. Двусторонний и трёхсторонний социальный диалог остаётся редким явлением, хотя Министерство труда и социальные партнёры Палестины по-прежнему приглашают представителей Газы участвовать в процессах социального диалога по законопроектам или планируемым поправкам к рассматриваемым законам. Хотя в предыдущие годы представители торговых палат Газы принимали участие в трёхстороннем социальном диалоге на Западном берегу, сообщается, что в 2019 году они свернули своё участие до минимума. Кроме того, ограничения прав профсоюзов, введённые фактическими властями, продолжают серьёзно влиять на ВФПП, представителям которой не разрешают пользоваться инфраструктурой ВФПП, посещать предприятия и привлекать новых членов в Газе. Одновременно фактические власти поддерживают создание новых профсоюзов и объединений подрядчиков и самозанятых работников, что порождает среди работников и работодателей неуверенность относительно истинного характера и мотивации этих организаций

[149] Всемирный банк: *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, сентябрь 2019 г., para. 35.

[150] *Haaretz:* “Nine Killed in Gaza As Bakery Fire Spreads through Packed Market”, 5 марта 2020 г.

[151] Democracy & Workers Rights Center – Palestine, “DWRC Obtains Court Decision That Improves Labor Rights of 1050 Contract Based Workers in Gaza Electricity Distribution Company”, нет данных.

5. Оккупированные сирийские Голаны, оторванные от своих корней

144. Оккупированные более полувека и аннексированные 39 лет назад оккупированные сирийские Голаны пытаются сохранить свою идентичность. Взаимосвязи с Сирийской Арабской Республикой поддерживаются многими сирийскими гражданами, несмотря на ограничения на путешествия и торговлю. В 2013 году был закрыт КПП Кунейры по причине вооружённого конфликта в Сирийской Арабской Республике. Он был вновь открыт в 2018 году, но только для персонала наблюдательной группы ООН по разъединению, которая осуществляла мониторинг прекращения огня с 1974 года на основании резолюции 242 Совета безопасности.

145. Реализация суверенного права Израиля на оккупированные сирийские Голаны противоречит международному праву. Резолюцией Совета безопасности 497 (1981) утверждено, что решение Израиля навязать свои законы, юрисдикцию и административное управление оккупированным сирийским Голанам лишено юридической силы и не имеет международных юридических последствий[152]. В марте 2019 года США признали, что «Голанские высоты являются частью государства Израиль»[153]. Ни одна другая страна не поддержала этого шага.

146. Общая численность населения оккупированных Голан остаётся весьма незначительной — около 50 000 человек, — несмотря на расширение израильских поселений в последние десятилетия. Численность израильских поселенцев и сирийских граждан примерно одинакова. Всего насчитывается пять сирийских населенных пунктов и 35 израильских поселений, включая поселение, объявленное премьер-министром Израиля в июне 2019 года, на котором строительство ещё не начато[154].

147. Доля участия в составе рабочей силы сирийских граждан оккупированных сирийских Голан составляет 42,8% — весьма низкий показатель по общемировым и региональным арабским нормам. Этот показатель устойчиво возрастал с 38,4% в 2013 году до 50,6% в 2018 году. В 2019 году, по данным Центрального бюро статистики Израиля, этот показатель снизился почти на 8 процентных пунктов практически полностью за счёт участников-мужчин в составе рабочей силы. Доля участия в составе рабочей силы также резко снизилась среди молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет. Напротив, участие в составе рабочей силы женщин в последние годы всё возрастает, и в настоящее время оно составляет 28,8%, что приблизительно на 10 процентных пунктов выше, чем региональный средний показатель[155].

148. Занятость в сельском хозяйстве в последние десятилетия снижалась по причине сужения сирийского рынка, на котором в результате закрытия КПП Кунейры более невозможно было продавать яблоки и другую продукцию из оккупированных сирийских Голан. Тем не менее большинство домохозяйств продолжали свою мелкофермерскую

---

[152] Вновь подтверждено резолюцией 74/90 Генеральной Ассамблеи ООН от 26 декабря 2019 г.: «1. Призывает Израиль, оккупирующую державу, выполнить соответствующие резолюции об оккупированных сирийских Голанах, в частности резолюцию 497 (1981) Совета Безопасности, в которой Совет, среди прочего, постановил, что решение Израиля установить свои законы, юрисдикцию и управление на оккупированных сирийских Голанах является недействительным и не имеет международной юридической силы, и потребовал, чтобы Израиль, оккупирующая держава, немедленно отменил свое решение; 2. призывает также Израиль воздерживаться от изменения физического характера, демографического состава, организационной структуры и правового статуса оккупированных сирийских Голан и, в частности, воздерживаться от создания поселений».

[153] “Proclamation on Recognizing the Golan Heights as Part of the State of Israel”, 25 марта 2019 г.

[154] BBC: “Golan Heights: Israel Unveils ‘Trump Heights’ Settlement”, 16 июня 2019 г.

[155] ЦБС: ежеквартальные обследования рабочей силы, 2019 г.; ILOSTAT.

деятельность, зачастую как второстепенный вид деятельности. Представляется, что культурная привязанность к земле остаётся весьма высокой.

149. В секторе строительства в настоящее время занят каждый пятый сирийский гражданин. Многие сирийцы заняты в израильских поселениях и в Израиле, иногда на сезонной основе. Нет достоверных данных относительно безработицы и других форм недоиспользования рабочей силы.

150. По причине недостатка данных трудно оценить условия труда и относительные уровни заработной платы. Имеются некоторые свидетельства, что сирийские граждане менее осведомлены о своих правах, чем израильтяне, и поэтому они реже прибегают к средствам правовой защиты по трудовым вопросам. Они также более уязвимы перед эксплуатацией на рабочем месте; миссия получила сведения о случаях несоблюдения законодательства о минимальной оплате труда и нормативно-правовых норм по социальному обеспечению.

151. Не перестаёт поступать информация о продолжающейся дискриминационной практике в отношении доступа сирийских граждан к водным и земельным ресурсам; кроме того растёт обеспокоенность относительно планов Израиля построить новые ветряные турбины, некоторые более 200 метров высотой, на вершине сирийских сельскохозяйственных земель и в непосредственной близости к сирийским населенным пунктам[156]. В этом контексте Комитет по экономическим, социальным и культурным правам ООН выразил озабоченность по поводу отсутствия консультаций с заинтересованными сообществами и запрета для сирийских граждан оккупированных сирийских Голан на «доступ, контроль и разработку их природных ресурсов»[157].

[156] Al-Haq и Al-Marsad, “Joint Parallel Report on Israel’s Violations of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on the Occasion of the United Nations Committee On Economic, Social And Cultural Rights’ Review of the Fourth Periodic Report Of Israel”, 6 сентября 2019 г., p. 6.

[157] Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Israel*, E/C.12/ISR/CO/4, 12 ноября 2019 г., para. 14.

Заключительные замечания

152. Конфликты и несправедливость были разменной картой в отношениях между Израилем и Палестиной в последние 75 лет. Западный берег, включая Восточный Иерусалим, и сектор Газа уже в течение более полувека являются оккупированными территориями. На протяжении многих лет оккупация палестинских земель всё более усугубляется. Сегодня насчитывается в шесть раз больше поселенцев на Западном берегу, чем 40 лет назад, когда Международная конференция труда приняла резолюцию по оккупированным арабским территориям, которая является основой написания настоящего доклада. Тем не менее возможности достижения справедливого мира не утрачены; продвижение стало возможным благодаря договорённостям, подписанным в Осло. Значимые переговоры между двумя сторонами могут послужить основой обеспечения лучшего будущего как для арабских работников, как и для их израильских соседей. Прочный мир может быть достигнут только благодаря возобновлению процесса создания двух государств.

153. Задушенный оккупацией палестинской рынок труда до сих пор не может восстановиться. Доля участия в составе рабочей силы весьма низка, а недоиспользование рабочей силы имеет широкое распространение. Ситуация с занятостью молодых людей и женщин остаётся мрачной; при этом молодые женщины находятся в наихудшем положении. Немногим из них выпадет доля найти работу. Неудивительно, что в условиях оккупации права работников зачастую игнорируются.

154. В секторе Газа наблюдается самая ужасная ситуация на рынке труда. В условиях, когда безработицей охвачено почти 50% населения, доходы людей снижаются. Благодаря донорской гуманитарной помощи этот анклав застрахован от взрыва и может рассчитывать на небольшое число рабочих мест, зачастую на условиях неполного рабочего времени. Имеются все основания считать, что налицо риск того, что длительное отсутствие возможностей трудоустройства может привести к росту радикализма. Любые попытки возрождения рынка занятости требуют всеобщей отмены блокады.

155. Трудно поддаётся оценке ситуация в сфере труда на оккупированных сирийских Голанах. Аннексированные десятилетия назад эти территории находятся в тени палестинско-израильского конфликта. Занятость по большей части стала отмечаться не в сельском хозяйстве, а в строительстве и секторе услуг. Поступает всё больше информации, что сирийские граждане сталкиваются с неблагоприятными факторами и дискриминационной практикой. Продажа производимых продуктов в Сирийской Арабской Республике прекратилась несколько лет назад, однако взаимосвязи с родиной остаются прочными среди сирийских граждан Голанских высот.

156. Израиль нуждается в рабочих руках, и палестинцы могут в значительной степени удовлетворить эти потребности. Более 130 000 палестинских работников в настоящее время занято на стройплощадках Израиля, а также в секторе общественного питания и в сельском хозяйстве. Для большинства из них это радостная отдушина в условиях сдавленного палестинского рынка труда. Оплата труда составляет в два с половиной раза больше заработной платы на родине. При этом условия труда остаются плачевными, и факторы производственных рисков также не исчезли. Более того, несмотря на объявленные много лет назад реформы практически ничего не изменилось в отношении оскорбительного и ничего не дающего режима разрешений. Посредники по получению разрешений беспрепятственно ведут свои дела и, как показано в настоящем докладе, имеют не менее 119 млн долл. США в год в качестве прибыли. Это деньги, которые могли бы получать палестинское работники.

157. Между тем усилиями палестинской стороны продолжалось укрепление органов управления и администрации. Сегодня осуществляются важные инициативы политического характера, например в области политики в сфере занятости. Однако в других

областях, например в сфере трудового законодательства и социального обеспечения, прогресс затрудняется инерцией и отсутствием результатов. Необходимо формировать социальный диалог и трипартизм, чтобы социальные партнёры могли выполнить свою роль ведущих игроков в области обеспечения социального мира и справедливости.

158. Во время написания настоящего доклада пандемия COVID-19 может полностью дезорганизовать как палестинский, так и израильский рынок труда. Чтобы эффективно отреагировать на последствия этой пандемии, необходимо поддерживать диалог и продолжать координацию усилий между двумя сторонами. Речь в первую очередь идёт о положении палестинских работников, занятых в Израиле. Как таковая сегодняшняя кризисная ситуация открывает перспективы совместной работы, забывая об ограничительных заграждениях, и нахождения взаимоприемлемых решений благодаря двусторонней и трёхсторонней координации. Прогресс в сфере труда может открыть путь расширенному диалогу по широкомасштабным экономическим и социальным вопросам безотносительно разделительных механизмов.

Дополнение

Список участников встреч

Палестинские учреждения

Министерство труда

Насри Абуджайш, министр труда

Самер Саламех, заместитель министра

Абдел Карим Дарагмех, помощник заместителя министра по вопросам трудовой политики

Билал Тавабех, помощник заместителя, управление по вопросам труда

Амин Альматур, помощник заместителя, департамент деловой активности

Али Аль Сави, генеральный директор департамента инспекции и охраны труда

Рами Мехдави, генеральный директор департамента занятости

Салим Накхлех, генеральный директор, департамент трудовых отношений

Юзеф Заглул, генеральный директор, комитет трудовой политики

Надаль Эйеш, генеральный директор, департамент профессиональной подготовки

Хани Шанти, генеральный директор, Бюро министра

Бутайна Салем, начальник юридического отдела

Лама Аввад, начальник отдела гендерного равенства

Асма Ханун, начальник отдела внешней занятости

Министерство иностранных дел

Омар Авадаллах, посол, отвечающий за многосторонние отношения, директор департамента по связям с Организацией Объединённых Наций и специализированными учреждениями

Мохаммад Айяд, третий секретарь

Айуб Айуб, дипломатический атташе

Министерство социального развития

Ахмед Маждалани, министр

Дауд Аль Дик, заместитель министра

Анвар Хамам, помощник заместителя

Тагрид Кишек, генеральный директор Бюро министра

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

Саиб Эракат, секретарь исполкома ООП, глава палестинских переговоров и член центрального комитета Фатха

Ашраф Кхатиб, советник по вопросам политики и коммуникаций, департамент по ведению переговоров ООП, проект по оказанию поддержки палестинским переговорам

Набил Шаатх, советник президента организации Палестина за международные дела и международные связи, председатель департамента по делам экспатриантов, ООП

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

Организации работников, работодателей и другие организации гражданского общества

Всеобщая федерация профсоюзов Палестины (ВФПП), Наблус

Шахер Саид, генеральный секретарь

Разем Аль Байари, заместитель генерального секретаря

Айша Хмуда, начальник отдала гендерных вопросов, член генерального секретариата

Мохаммад Джад Аллах, советник

Насер Дамаж, начальник отдела СМИ

Кхавла Аллайан, член исполнительного комитета

Ясир Таха, член исполнительного комитета

Сахер Сарсур, член генерального секретариата

Басам Яйш, член генерального секретариата

Кхалед Абделхади, член генерального секретариата

Имад Аважнех, член генерального секретариата

Махмуд Амер, член генерального секретариата

Кайед Аввад, член генерального секретариата

Мохаммад Камил, член генерального секретариата

Абдель Хади Абу Таха, член генерального секретариата

Всеобщая федерация профсоюзов Палестины (ВФПП), сектор Газа

Ваел Кхалаф, член генерального секретариата, заместитель председателя профсоюза госслужащих

Яхйа Абу Аль Атта, член генерального секретариата, заместитель начальника отдела общественного транспорта

Башир Аль Сизи, член генерального секретариата, генеральный секретарь Всеобщего союза госслужащих и работников торговли

Саламех Абу Зейтер, член генерального секретариата, председатель Всеобщего союза работников здравоохранения

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

Омар Хашем, председатель правления директоров для ФПТПСХ, председатель палаты Наблуса

Джамаль Джавабрех, генеральный секретарь

Акрам Хиджази, директор отдела общественных отношений

Назех Мердави, директор отдела информатики

Мусса Саламех, директор отдела гендерных вопросов

Палата Хеврона

Ихаб Нассунех, секретарь

Палата Калькийи

Мохаммад Каткат, директор

Торговая палата Сальфита

Фаваз Шехада, председатель

Палата Тубаса

Важех Абу Кайзаран, совет директоров

Палата Газы

Валид Аль Хозари, президент палаты Газы и заместитель председателя правления директоров ФПТПСХ

Басам Муртажа, управляющий директор

Хани Атталлах, совет директоров

Палата северной Газы

Имад Аль Гул, генеральный директор

Палата Рафаха

Хайтам Абу Таха, председатель

Федерация отраслей промышленности Палестины, сектор Газа

Кхадер Ишнирвах, исполнительный менеджер

Мохаммад Аль Манси, Совет директоров

Палестинская ассоциация компаний информационной технологии, сектор Газа

Реем Эль Даббах, исполнительный менеджер

Осама Абу Зебиа, Совет директоров

Палестинский инкубатор информационной и коммуникационной технологии (ПИИКТ)

Мадж Абу Мудаллала, исполнительный менеджер

Палестинский союз подрядчиков, сектор Газа

Осама Кухайл, председатель

Палтрейд, сектор Газа

Мохаммед Скайк, менеджер программы

Независимая комиссия по правам человека, Рамаллах

Аммар Двайк, генеральный директор

Палестинский фонд занятости и социальной защиты

Мохаммед Абу Зайтер, заместитель председателя правления

Министерствго развития и Фонд кредитования, сектор Газа

Мохаммад Абу Шаабан, инженер зоны

Центр развития НПО, сектор Газа

Алаа Гхалайини, менеджер программы сектора Газа проекта экстренного вспомогательного финансирования трудовой деятельности и самозянятости

Мухафаз Наблуса

Анан Аттеерех, заместитель губернатора Наблуса

Женский центр правовой помощи и консультирования, Рамаллах

Ранда Синиора, генеральный директор

Всеобщий профсоюз палестинских женщин, Рамаллах

Гхазалех Араб, член Генеральной ассамблеи

Кхитам Саафеен, член Генеральной ассамблеи

Исследовательский центр по вопросам женщин, Рамаллах

Сама Авейдах, генеральный директор

Технический комитет по делам женщин, Рамаллах

Арееж Одех, председатель совета директоров

Бутайна Дакмак, секретарь

Амал Джумаах, координатор СМИ

Палестинская ассоциация лиц с потерей зрения, Рамаллах

Зиад Амро, президент

Ассоциациия молодых христиан, Рамаллах

Шата Абу Срур, инспектор по информационно-просветительской деятельности

Палестинской всеобщий союз лиц с ограниченными возможностями, Рамаллах

Хамзех Нассер, сотрудник отдела информационно-просветительской деятельности

Stars of Hope, Рамаллах

Сафейх Кхалед, председатель

Палестинское общество Красного полумесяца, Рамаллах

Анджи Абед, эксперт по языку жестов, член Палестинского всеобщего союза лиц с ограниченными возможностями

Группа «ПАЛТЕЛ», Рамаллах

Аммар Акер, главный исполнительный член правления

Ранья Мери, начальник департамента стратегии в области брендов, маркетинга и коммуникаций

Холдинг Sinokrot, Рамаллах

Мазен Синокрот, председатель и управляющий делами

Компания Pharmacare

Бассем Кхури, исполнительный директор

Flow Incubator & Accelerator, Рамаллах

Мадж Кхалиефех, соучредитель

Амхад Рамахи, член правления и соучредитель

Имам Хитнави, член правления

Ал Джамиль Исмаил, управляющий программой

Ранд Сафи, сотрудник программы Gaza Sky Geeks

Другие встречи

Аталлах Ханна, архиепископ, глава епархии Себастии греческой православной церкви в Иерусалиме

Ваел Крайем, адвокат

Израильские учреждения

Правительство Израиля и другие общественные учреждения

Министерство иностранных дел

Алон Бар, посол, заместитель генерального директора по связям с Организацией Объединённых Наций и международными организациями

Министерство труда, социальных вопросов и социальных служб

Авигдор Каплан, генеральный директор

Ревитал Карин Села, начальник департамента трудовых отношений

Майа Миллер Меши, отдел трудовых вопросов

Авнер Амрани, директор по исследованиям при департаменте трудовых отношений

Шири Лев-Ран Лави, омбудсвуман при отделе трудовых прав иностранных работников

Хези Шварцман, директор управления безопасности и гигиены труда и главный инспектор труда

Ривка Вербнер, начальник департамента трудовых отношений

Ибрахим Килани, юридический советник департамента трудовых отношений

Гали Леви, главный прокурор

Израильский институт безопасности и гигиены труда

Сами Саади, начальник северного округа

Управление по вопросам народонаселения, иммиграции и границ Израиля

Эфрат Лев Ари, юридический департамент

Министерство финансов

Майкл Ритов, старший экономист, департамент ведущего экономиста, отдел исследовательской деятельности

Координация правительственной деятельности на территориях (КОГАТ)

подполковник Алон Шашам, начальник отдела внешних связей

майор Моти Столович, заместитель начальника отдела экономики

Организации работников, работодателей и другие организации гражданского общества

Гистадрут — Всеобщая федерация труда Израиля

Петер Лернер, генеральный директор отдела международных отношений

Авитал Шапира, директор отдела международных отношений

Гийора Валле, управляющий секции по вопросам правоприменения отдела политики и экономики

Тамар Фридман-Зейболд, сотрудник секции по вопросам правоприменения отдела политики и экономики

адвокат Техила Бенишу, профсоюзная юридическая служба

Ваел Абади, директор информационного и колцентра

Центр по вопросам политэкономии — MACRO

Роби Натансон, генеральный директор

Янай Вейсс, директор отдела исследований

Правозащитная организация израильских женщин MachsomWatch

Сильвия Питерман, волонтёр

Кав ла-Овед — «горячая линия» для трудящихся Западного берега

Абед Дари, местный координатор, департамент палестинских работников

Организация Объединённых Наций и международные организации

Канцелярия Специального координатора Организации Объединённых Наций по ближневосточному мирному процессу

Джами МакГолдрик, заместитель специального координатора ООН и резидент-координатор по гуманитарным вопросам ООН

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

Сара Мускрофт, начальник бюро

Мелисса Фернандес, местный координатор на Западном берегу

Рей Долфин, исследователь

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

Гвин Льюис, директор операций БАПОР, Западный берег

Маттиас Шмале, директор операций БАПОР, сектор Газа

Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по правам человека (УВКПЧ)

Джеймс Хинан, начальник бюро

Международный валютный фонд, Западный берег и сектор Газа

Роберт Тчаидзе, представитель-резидент, Западный берег и сектор Газа

Ханья Кассис, экономист

Всемирный банк

Самира Хиллис, руководитель программы, портфель по развитию людских ресурсов и руководитель целевой группы

Кристобал Ридао-Кано, ведущий экономист и соруководитель целевой группы

Фридерике Ротер, ведущий специалист по вопросам социальной защиты и соруководитель целевой группы

Хавье Санчес-Реаза, ведущий экономист

Маха Бали, аналитик операционного отдела

Оккупированные сирийские Голаны

Аль-Марсад, арабский центр защиты прав человека на Голанских высотах

Ваел Тарабьех, управляющий программы

Карама Абу Салех, юрист

Региональные совещания

Встречи в Дамаске, Сирийская Арабская Республика

Министерство социальных дел и труда — Дамаск

Рима Аль Кадири, министр

Махмуд Аль Кава, начальник отдела международного сотрудничества и планирования

Лужайн Юнес, начальник секции арабских отношений

Ханаа Дииб, пресс-бюро

Насер Аль-Ахмад, пресс-бюро

Министерство промышленности — Дамаск

Мохаммад Маан Зайн Эль-Абидине Джазби, министр

Министерство иностранных дел и экспатриантов — Дамаск

Аммар Авад, заметитель директора по вопросам управления делами

Шакер Зайтоон, эксперт департамента международных организаций

Всемирная федерация профсоюзов — Дамаск

Джомаа Хийджази, генеральный директор обсерватории по вопросам труда при отделе исследований и опросов

Промышленная палата Дамаска и его окрестностей

Обай Рошн, начальник отдела трудовых вопросов

Мохаммад Айман Мулави, член правления

Торговая палата

Абулхуда Лаххам, член правления

Мухафаз Кунейтры

Хассейн Эшак, заместитель губернатора

Мохамед Хишам аль Табаа, член инвестиционного комитета

Салех Свед, член исполнительного комитета

Встречи в Каире, Египет

Арабская организация труда, Каир

Фаез Аль-Мутайри, генеральный директор

Марван Отман, Бюро генерального директора

Эмад Шериф, директор департамента внешних сношений и международных отношений

Лига арабских государств, Каир

Саид Абу Али, помощник генерального секретаря, отдел по вопросам Палестины и арабских оккупированных территорий

Хайдер Тарек Алжубури, полномочный министр, отдел по вопросам Палестины и арабских оккупированных территорий, директор департамента по делам Палестины

Мохаммед Фати Шакура, ответственный работник отдела развития и реконструкции Палестины, социальных дел и официальных учреждений Палестины, отдел по вопросам Палестины и оккупированных арабских территорий